

Afers Internacionals, núm. 17, pp. 5-36

El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas

ANTONIO FERNÁNDEZ TOMÁS**

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia el sistema de las Naciones Unidas ha conocido varias crisis. alguna de ellas ha incidido especialmente en el funcionamiento del mecanismo diseñado por la Carta para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tres de ellas son de obligada referencia. La primera situación crítica se produce a finales de los cuarenta y tiene quizá su momento álgido en Corea a lo largo del mes de junio de 1950. Es evidente que el mecanismo previsto en la Carta no podía funcionar contra una Gran Potencia representada en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, del esfuerzo de imaginación provocado por la inevitable parálisis del C. de S. surge una nueva y discutida vía de acción, la constituida por la Res. 377(V) «Uniting for Peace». La utilización de ésta y otras vías da lugar al inicio en la aplicación de un mecanismo entonces poco perfilado, el de las llamadas «Operaciones para el Mantenimiento de la Paz». Sin embargo, los gastos (y la situación política) generados por las dos primeras dan lugar a la llamada «crisis constitucional»¹ de la Organización. Tras esta segunda gran crisis, y pese a la brillante argumentación desarrollada por el TIJ en el Dictamen sobre «ciertos gastos», el funcionamiento del sistema cambia de modo radical.

* Por error, en el número 16 último de *Afers*, en el artículo «La tortura y el Derecho Internacional», su autor aparece calificado de manera errónea. Juan Ignacio Catalina es Profesor de Derecho Internacional Público en el Colegio Universitario «Cardenal Gil de Albornoz», de Cuenca, adscrito a la Universidad de Castilla-La Mancha. (N. de la R.)

** Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Castilla-La Mancha.

Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz empiezan a presentar perfiles cada vez más homogéneos pero a su vez más inoperantes. En una época en que el protagonismo en la actuación vuelve a ser patrimonio del Consejo de Seguridad, paradójicamente nos encontramos ante unas actuaciones no coercitivas, ante una simple labor de prevención parapolicial. Y es que, como se ha dicho, tras la crisis de principio de los sesenta «las Naciones Unidas abandonaron todo sistema de seguridad colectiva para organizar un nuevo sistema, el de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz».² Puestas así las cosas, el mecanismo diseñado va sufriendo el lógico desgaste producido por el paso del tiempo, y veinte años después del Dictamen, un nuevo Secretario General llega a la Organización y aborda el tema con la ingenuidad del idealista. Pero sus esfuerzos por revitalizar una de las funciones primordiales de la Organización chocan con la voluntad de los Estados y con la tercera crisis del sistema, la crisis económica provocada por la suspensión en el pago de su cuota por el gobierno de los EEUU.

Las dos primeras crisis de la Organización habían ido modificando, tanto el mecanismo inicialmente diseñado en San Francisco, como su transformación por la práctica posterior. Actualmente, sin embargo, tras el examen de la práctica de la Organización, y la de los Estados miembros en el seno de la misma, lo que se percibe es más grave que una mera modificación. Diríase más bien que el conjunto de mecanismos progresivamente diseñados para ejercer esa función primordial se encuentra en trance de desaparición. Esa es una de las razones que explica el título de este trabajo, el desvanecimiento de un sistema que desaparece. Hay otra razón aún. En una segunda acepción, desvanecer quiere decir hacer menos precisos los contornos de algo.³ El mecanismo que ha funcionado en la práctica de la Organización desde 1962 presenta agudamente esos síntomas. Ni se sabe exactamente cuál es el fundamento de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, ni tampoco si es un auténtico mecanismo de seguridad colectiva, o algo más próximo al arreglo de diferencias. En cualquier caso no parece muy eficaz en mantener la paz.

Primera parte

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD COLECTIVAS EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

I. El Marco General de la Carta

El sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas pretendió ser originalmente un nuevo ensayo de respuesta a la política de alianzas practicada, sobre todo en la escena europea, a lo largo del XIX y principios de XX. El Pacto de la Sociedad de Naciones había intentado superarlo mediante un sistema híbrido entre la legítima defensa y el mecanismo colectivo descentralizado. Sin embargo la ausencia de un órgano central con competencias en la materia lo había hecho fracasar. La respuesta diseñada en San Francisco, moderna y progresiva respecto al anterior *statu quo*, quizá fuera debida al sentimiento entusiasta provocado por una Guerra Mundial que se estaba entonces acabando de ganar. De hecho, cualquiera que sea su explicación subjetiva, el sistema des-

cansa objetivamente sobre la necesaria unanimidad de las Grandes Potencias permanentemente presentes en el C. de S., y, como tantas veces se ha dicho, la falta de unanimidad, producto de la Guerra Fría, causó la parálisis del sistema desde su propio nacimiento.

Y sin embargo, no faltaban razones para que el sistema de mantenimiento de la paz de la Carta atendiera a la situación preponderante en este ámbito de ciertos Estados. Ya en la época de la Sociedad de Naciones observaba el TPJI que «sería difícilmente admisible que las resoluciones relativas a la paz del mundo pudiesen ser tomadas contra la voluntad de aquellos de los miembros del Consejo que, aún siendo minoría, debiesen, en razón de su situación política, soportar en mayor proporción la carga y las consecuencias de las decisiones».⁴ El argumento sigue manteniendo posteriormente su validez. La Carta de las Naciones Unidas creaba, sobre el papel, un sistema ideal, pero no hay que ser tan ingenuo como para creer que sus autores pensaban que iba a poderse aplicar en cualquier caso y ante cualquier tipo de diferencia. Como dijo Skubiszewski, la Carta «estableció un sistema de seguridad colectiva *de aplicación limitada*».⁵ Ello quiere decir que se era consciente del limitado papel que aún entonces, y todavía hoy, pueden tener las Organizaciones Internacionales en el control del uso de la fuerza por parte de los Estados. La aspiración, no absolutamente irreal por tanto, era la de «modificar y corregir un sistema de seguridad desarrollado en las relaciones autónomas y descentralizadas de los Estados soberanos».⁶ Así se creaba una Alianza general, que intentaba eliminar lo que Claude calificara de «patrón de agrupaciones competitivas»,⁷ esto es, las alianzas sectoriales, por medio de las cuales las pequeñas potencias regionales, y los Estados menos significativos aseguraban su existencia como tales gracias a la presencia de un aliado hegemónico, o al menos muy poderoso. La Carta lo que parecía pretender en realidad, es que la defensa de las pequeñas potencias corriese a cargo de todos, evitando así la ventaja competitiva, de cara a la ampliación de una esfera de influencia, que consigue una Gran Potencia cuando «soluciona» los problemas de un pequeño país.

Lo que trataba de impedir el sistema era una nueva Guerra Mundial, en la hipótesis de que pudiese ser provocada por una crisis local o regional que llegara a expandirse involucrando directamente a una Gran Potencia. De ahí que la llamada fórmula de Yalta, al consagrar el *derecho de veto*, protegiese a las Grandes Potencias de un enfrentamiento mutuo en el que pudiese tomar parte la propia Organización. Lo cierto es que, como pudo afirmar De Visscher:⁸ «con veto o sin él, ninguna decisión de verdadera envergadura política, y sobre todo ninguna medida coercitiva, hubiera podido adoptarse, ni directamente contra una Gran Potencia, ni tampoco —en el actual estado de división del mundo— contra un Estado protegido por una Gran Potencia. En toda esta situación, el veto no es más que un instrumento; la causa real de la misma se halla en el estado de las relaciones políticas básicas existentes entre los Grandes.» Sin embargo, la práctica posterior ha demostrado que el sistema previsto en la Carta tampoco era eficaz contra una pequeña potencia, pues lo que probablemente no había sido previsto en San Francisco era que ese Estado de importancia secundaria pudiese escapar del ejercicio de la acción coercitiva de la Organización conectando estrechamente su política exterior a la de una Gran Potencia con derecho de veto. Los ejemplos de Israel o Sudáfrica son suficientemente significativos de lo dicho, e importa subrayar que, como ha señalado Carrillo⁹ ello se debe, en última instancia, al hecho de que los intereses de las Grandes Potencias son mundiales y no sectoriales o regionales como se pensó quizá en 1945, por lo cual, se encuen-

tran enfrentadas, directa o indirectamente en todas las crisis, ejerciendo, consiguientemente, la prerrogativa del art. 27, 3 de la Carta.

II. Los engranajes del sistema

A. LA CALIFICACIÓN

Como es sabido, el mecanismo inicialmente previsto en la Carta era un mecanismo de control-sanción en el que tanto la calificación de los hechos como la decisión de emprender una acción coercitiva correspondían al Consejo de Seguridad. Como ha señalado Jiménez de Arechaga,¹⁰ uno de los principales defectos del sistema de la Liga de Naciones era que la calificación de los hechos correspondía a cada uno de los Estados miembros, o si se prefiere que «como en los tratados clásicos de alianza, estaba librado a la decisión de cada parte determinar si el *casus foederis* se había producido». Para evitar los defectos del anterior sistema, el de las Naciones Unidas es un sistema de calificación centralizada. Es el C. de S. quien determina ante unos concretos hechos si ha habido amenaza de la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, o como escribe Akehurst. «Esto quiere decir que una amenaza a la paz es lo que el Consejo de Seguridad decide que es amenaza a la paz». Ahora bien, si el art. 39 de la Carta parece estar pensado en función de una relación de causa a efecto, con lo cual la determinación del presupuesto agresivo provocaría las consiguientes recomendaciones o decisiones *ad hoc*, lo cierto es que el tenor literal del artículo no impone al Consejo que, si califica los hechos de amenaza, quebrantamiento o agresión, decida la adopción de medidas coercitivas contra el agresor. Ciertamente, lo contrario parece incongruente. Sin embargo, como veremos en la tercera parte con más detalle, la práctica del C. de S. en muchos casos es precisamente ésa:

B. LAS MEDIDAS PROVISIONALES

La explicación de esa aparente incongruencia viene dada en la propia Carta, en su art. 40, al situar la posibilidad de que el C. de S. inste a las partes interesadas a que cumplan medidas provisionales (la más típica de las cuales es el cese de hostilidades), entre la calificación de los hechos y la adopción de recomendaciones o medidas coercitivas. De ahí cabría deducir, *a sensu contrario*, que para que el C. de S. pudiese instar a un cese el fuego sería necesaria su previa calificación de los hechos, y esa era la opinión de los comentaristas más clásicos de la Carta.¹² Sin embargo, como ha puesto de relieve la profesora Simon,¹³ la práctica no demuestra fehacientemente la necesidad de una previa calificación de los hechos, pues en algunos casos el C. de S. lo ha hecho y en otros no. Además, a ello habría que añadir que, como señala Cohen-Jonathan,¹⁴ la Asamblea General, desde 1950 ejerce frecuentemente una función calificadora de los hechos, si bien no puede extraer por sí misma (según la Carta) ninguna consecuencia de dicha calificación que sea capaz de implicar una acción coercitiva. Quizá ello haya influido en la realización de una práctica paralela por parte del propio Consejo que, como veremos, en ciertas ocasiones califica sin extraer más consecuencias que la mera condena moral implícita en la propia calificación.

C. LA ACCIÓN COERCITIVA

Tras la calificación, y en su caso la recomendación de medidas provisionales, los artículos siguientes del Capítulo VII contemplan las diversas formas de intervención de la Organización. Dos grandes vías de «persuasión» se abren entonces, ambas coercitivas.

1. *La que no implica el uso de la fuerza* (art. 41)

Dos problemas de interpretación pueden plantearse en torno al art. 41. En primer lugar, si el elenco de medidas enumeradas en él es exhaustivo, o si por el contrario cabe que los miembros del Consejo inventen nuevas posibilidades. Aunque la escasísima práctica de aplicación de este artículo difícilmente puede iluminar su tenor literal, Eisemann¹⁵ considera que la enumeración no es taxativa, sino abierta, opinión que vendría a coincidir con la derivada de una interpretación meramente literal del texto. En segundo lugar, más enjundia posee la conexión de este artículo, por un lado con el 39, y por otro con el 42 y siguientes. Virally¹⁶ opina que nada obliga al C. de S. a recomendar las medidas que no implican uso de la fuerza antes que la intervención armada. No obstante, parece claro que la lógica política así lo aconseja. Por el contrario, sí parece haber una relación de causa a efecto entre la previa calificación, según el art. 39, y la posterior recomendación de las medidas del art. 41. Eisemann alega para reforzar su afirmación un olvidado supuesto de la práctica onusiana, el de la propuesta polaca de ruptura de relaciones diplomáticas con el régimen franquista en 1946, en el que el Consejo no llegó a decidir la medida y adujo, para razonar formalmente su decisión política de fondo contraria a la ruptura, que no existía previa calificación *ex art. 39*.¹⁷ Las sanciones adoptadas contra Rodhesia del Sur en 1966 y contra Sudáfrica en 1977 y años sucesivos (embargo de armas, etc.), constituyen la práctica de aplicación más significativa del precepto comentado.¹⁷

2. *La intervención armada de la Organización*

Con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales y con carácter sancionador está prevista en el art. 42, y hubiera debido articularse a través del faragoso procedimiento previsto en el art. 43 y ss. Como es sabido, dicho procedimiento no ha sido nunca utilizado. Existe sin embargo una cuestión de interpretación que ha suscitado entre la doctrina una discusión francamente bizantina: la de saber si, con base al art. 42, pero sin utilizar el procedimiento del art. 43, puede el Consejo decidir medidas que impliquen el uso de la fuerza. A ello venía ligado el tema, no menos etéreo, de si, con base en el art. 42 el Consejo sólo puede adoptar «decisiones», o también «recomendaciones» dirigidas a los Estados miembros, las cuales podrían constituir la otra vía procedimental buscada, al margen del 43 y ss. Chaumont era partidario de la viabilidad del procedimiento marginal alegando las resoluciones iniciales en Corea.¹⁹ Otro sector doctrinal representado por Kelsen, Guggenheim y Seyersted,²⁰ mantenía una opinión diferente. La discusión doctrinal es hoy absolutamente inútil, pues examinaba una práctica de actuación anterior al año 1964. La práctica posterior, sin embargo ha sido la de que el Consejo ha organizado Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de carácter no coercitivo, que por esa sola razón no pueden tener su fundamento en el art. 42, como ha confirmado el propio Secretario General.²¹

Segunda parte

LA PRÁCTICA DE LA ORGANIZACIÓN HASTA 1982

I. La práctica de la Organización hasta 1962

La práctica de las Naciones Unidas viene caracterizada por la utilización aislada de diversos esquemas para conseguir el funcionamiento de la Organización ante una situación de amenaza a la paz. La búsqueda de diferentes fórmulas de acción responde a un *desplazamiento del protagonismo*, dentro de la Organización, de uno de los tres órganos principales con competencias en la materia, a saber, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría General. El *equilibrio político interno* ha dependido pues de la composición de la Asamblea y el Consejo, y de la personalidad más o menos impetuosa del Secretario General de turno, como señalan Carrillo y Chaumont.²² Antes de 1962 nos encontramos con una AG homogeneizada por la mayoritaria presencia de un Bloque Occidental, ante el que el Grupo Latinoamericano actúa como mero satélite, y hegemonizada por los EEUU que, como ilustra el episodio de Corea, no dudan en utilizarla como coartada para su política exterior. Con un Consejo en el que la representación china es ostentada por el gobierno de Taiwan, y con dos Secretarios Generales, Lie y Hammarskjöld, occidentales y decididos. El cóctel cuyos ingredientes se acaban de describir provoca una variabilidad de perfiles considerable en las tres primeras actuaciones (Corea, Suez y Congo), que responden a esquemas jurídicos distintos entre sí. Por el contrario, *tras la crisis del sesenta y dos*, solucionada políticamente en torno a 1964, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz pasan a estar tan bien temperadas como el clavecín de Bach, adquieren un carácter uniforme y realmente no coercitivo, y constituyen actuaciones híbridas entre el arreglo de diferencias y la seguridad colectiva, pero implican el abandono de un sistema de control-sanción basado en la acción coercitiva.

A. LA CRISIS DE COREA Y LA RESOLUCIÓN 377(V)

Treinta y siete años después de acaecidos los hechos, no parece tener excesivo interés su descripción detallada. Existen sin embargo aspectos que conviene rescatar del olvido de cara al análisis de la práctica posterior. Uno de ellos es que la actuación jurídica de los órganos de Naciones Unidas ante la violación del divisorio paralelo 38 por parte de las fuerzas norcoreanas comienza por una actuación del C. de S., en la cual se suele subrayar el hecho de la *ausencia* del representante soviético, y la dudosamente constitucional interpretación del art. 27, 3 de la Carta en el sentido de que la falta de representación de un Miembro Permanente no impedía a los restantes adoptar una resolución. No está de más señalar, como hizo Rodríguez Carrión,²¹ que desde el punto de vista soviético, el problema no era sólo de forma, sino de fondo, pues la Organización, saltándose el 2, 7 estaba interviniendo en un asunto interno, al ser la cuestión coreana una guerra civil. Menos frecuente aún es subrayar, como hace Thierry²² que la vía formalmente utilizada por el Consejo no es la de la decisión *ex art. 42*, sino la de la *recomendación* a los Estados miembros.

Por último, yo me pregunto si, tanto la Res. 83 (C. de S.) de 27 de Junio de 1950, como la famosa Res. 377(V) de la AG, no constituyen, en realidad *rudimentarias incitaciones a la «legítima defensa colectiva»* de los Estados miembros tras

constatar el «ataque armado» lanzado por el agresor norcoreano, en una época en que la institucionalización de mecanismos de alianza colectiva sectorial con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial está aún en estado incipiente. Formalmente, sin embargo, existe un inconveniente para la explícita invocación del art. 51, y es que Corea no es un Estado miembro. Quizá por ello, ni el Consejo ni la Asamblea alegan tal precepto, dejando, como tantas veces, en la sombra el fundamento jurídico-constitucional de su actuación. En realidad el Consejo necesita poseer un poder implícito de recomendación si se quiere que cumpla los fines que le están encomendados, y, en ese sentido el propio art. 1, 1 podría bastar para justificar su actuación. Y podría también ser suficiente, ahora desde el punto de vista político, porque en realidad, de lo que se trataba en Corea era de justificar la intervención norteamericana con una tapadera jurídica formal. En ese sentido, y en apoyo de la tesis de la legítima defensa colectiva del agredido, es necesario recordar que, incluso autor tan poco sospechoso como Akehurst²⁴ afirmase, «cabe dudar de que las fuerzas de Corea constituyeran una auténtica fuerza de las Naciones Unidas». Todas las decisiones acerca del funcionamiento de la fuerza fueron tomadas por los EEUU. El comandante era norteamericano y recibía órdenes de su país, y menos mal que fue destituido cuando propuso utilizar de nuevo el arma nuclear.²⁴ *No había pues una auténtica fuerza de las Naciones Unidas, sino fuerzas de los Estados miembros puestas bajo el mando local de uno de ellos. ¿No recuerda algo ese esquema al de una conocida Alianza defensiva occidental?*

En la misma línea, pero con otra gama argumental extensible también a las fuerzas que actuaron en Suez y en el Congo, un sector de la doctrina recuerda la opinión disidente del juez Koretski, en el asunto de «ciertos gastos»²⁵ en la que, partiendo de que la Carta no contiene un concepto de «fuerza de las NU», consideraba que las fuerzas puestas a disposición del Consejo seguían siendo fuerzas de los Estados miembros y no se convertían en fuerzas de la Organización. De hecho, la práctica de los Estados, particularmente Bélgica, en el asunto del Congo revelaba la existencia de una responsabilidad compartida entre la Organización y los Estados miembros por actos de la Organización susceptibles de causar daños materiales a terceros. Sin embargo, el propio Pérez González, siguiendo a Di Blase,²⁶ admite que, de los supuestos de la práctica de la Organización que revelan una responsabilidad compartida hay que excluir el de Corea, pues en ese caso hay que atribuirlo a un Estado. Por todo ello, parece perfectamente opinable afirmar que, *en Corea, no hubo en realidad una fuerza de las Naciones Unidas.*

Desde el punto de vista de los esquemas de actuación se hace preciso recordar el constituido por la Res 377(V), fórmula de transición escasamente aplicada —sólo en Corea desde la parálisis del Consejo, y en Suez desde el comienzo de la operación— más interesante hoy por su Anexo procedimental que permite la celebración de reuniones de emergencia de la AG, que por la pretensión inconstitucional²⁷ de que la AG ordene una acción coercitiva. Como afirmara Miaja, sintetizando a Kelsen,²⁸ «El sistema establecido en la Resolución *Uniting for Peace* supone una transformación profunda del contenido de la Carta», pues implica dos grandes diferencias. Primera, en la Carta la función calificadora de los hechos corresponde al Consejo y no a la AG; segunda, el nuevo sistema es susceptible de dirigirse contra una de las Grandes Potencias. Y es que, en realidad, como subraya Carrillo²⁹ la Asamblea intentó poner en pie un sistema de seguridad colectiva destinado a funcionar en los supuestos de conflictos en los que

las Grandes Potencias estuvieran directamente enfrentadas, involucrando directamente a la Organización en la Guerra Fría.

B. LA CRISIS DE SUEZ

Tal esquema no podía repetirse en un conflicto entre los dos grandes bloques sin suscitar el peligro inminente de una nueva Guerra Mundial, destruyendo, de paso, a la Organización. Es significativo que en 1956 la Asamblea se atreva a volverlo a utilizar en la crisis de Suez, pero ya no en la de Hungría. No deja de ser curiosa la gradación que se produce en el uso de la fórmula. Si en 1950 se utiliza contra una de las dos mayores de entre las Grandes Potencias, para emprender una acción de carácter coercitivo, en 1956 se utiliza contra dos de las secundarias y sin que la acción emprendida posea carácter coercitivo. Probablemente lo que ocurre es que la Potencia hegemónica dentro del bloque occidental va sustituyendo, progresivamente, pero sin excesivos traumas, a las otras dos, en alguna de sus esferas de influencia.

Conviene señalar como datos característicos de la operación en Suez los siguientes. En primer lugar, tras la nacionalización de la compañía propietaria del Canal de Suez por el coronel Nasser se produce la triple intervención de Francia, Gran Bretaña e Israel con objeto de restablecer la libre navegación por el Canal. Conviene tener en cuenta que, como señala Rodríguez Carrión³⁰ los tres Estados alegan «legítima defensa» ante violaciones de derechos de contenido económico como causa presuntamente legitimadora de su intervención. La petición de ayuda de Nasser a las Naciones Unidas logra un alto el fuego, pero el veto francobritánico en el Consejo de Seguridad impide una actuación más decidida de la Organización. Tras la *parálisis* del Consejo, alguien propone la actuación de la Asamblea con arreglo a la Resolución 377 (V). Como ha glosado Jiménez de Arechaga³¹ «El genio de Hammarskjöld realizó la hazaña casi milagrosa, digna de un moderno Aladino, de establecer en Egipto, en cuestión de días, la primera UNEF». En efecto, el Secretario General improvisa la Fuerza mediante un procedimiento paralelo al del artículo 43 de la Carta, con la diferencia de que los *acuerdos van a estar concertados entre los Estados miembros y el Secretario General*, siendo el comandante de la Fuerza nombrado por la Asamblea. Se partía de una premisa limitadora: el *consentimiento* de Egipto. Se deja, sin embargo, en el aire un aspecto sustancial que traerá cola: el de la financiación de la Fuerza.

Conviene señalar que la FENU respetó estrictamente durante su actuación el principio del consentimiento y consecuentemente se retiró, en 1967, cuando se lo pidió el Gobierno egipcio. *Puede considerarse por tanto, la primera intervención de verdaderas Fuerzas de las Naciones Unidas que realizaron una actuación auténticamente no coercitiva.*³² Ello estaba íntimamente ligado al hecho de que la FENU fue constituida como *órgano subsidiario* de la Asamblea General y por tanto no podía tener más competencias que su órgano principal.³³

C. LOS ACONTECIMIENTOS DEL CONGO

Tras la descolonización belga se produjeron brotes de violencia contra los europeos residentes en ese país. Bélgica, alegando intervenir por razones de humanidad, envía sus fuerzas al Congo. La intervención belga provoca un sentimiento contrario en las nuevas autoridades congoleñas que la consideran un acto de agresión y piden ayuda militar a las Naciones Unidas para proteger sus territorios:

La ayuda militar, tal y como era solicitada no tenía por objeto restablecer la situación interior del Congo, sino proteger su territorio contra actos de agresión exteriores.³⁴ En principio la ONUC no estaba autorizada a actuar más que en *legítima defensa*, y su finalidad principal era la de sustituir a las tropas belgas en el control de los desórdenes públicos que pudieran causar daños a extranjeros. La Fuerza estaba bajo el mandato exclusivo de las Naciones Unidas, que ostentaba el Secretario General bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. El *posterior veto* de Francia y de la Unión Soviética, a consecuencia de la afectación de sus intereses por la posterior actuación de la Fuerza, deja amplias *iniciativas* en manos del *Secretario General*, que adopta un excesivo protagonismo. Los intentos de secesión de la provincia de Katanga, probablemente instigados por ciertos intereses financieros occidentales, provocan una intervención más decidida de la Fuerza. Insensiblemente, ésta se va viendo envuelta en una guerra civil, en la que necesita adoptar iniciativas militares. *A partir de ahí es difícil dilucidar de un examen de los hechos si la actuación de la Fuerza fue realmente en la línea de la acción no coercitiva.* Lo cierto es que finalmente el Secretario General falleció en accidente aéreo cuando se dirigía a negociar con el dirigente de la rebelión katanguesa, Moisés Tshombe, y que, posteriormente, la actuación de la Fuerza consiguió evitar la secesión de Katanga.

Los cuantiosos gastos creados por la actuación de una Fuerza compuesta por unos 20.000 hombres, durante casi cuatro años, provoca problemas financieros, pues Francia y la Unión Soviética se niegan a pagar la cuota que les asigna la Asamblea General. Como es sabido ello provoca la consulta al Tribunal Internacional de Justicia que emite el dictamen de 20 de julio de 1962.³⁵ El Tribunal estimó que los gastos ocasionados por la FENU y la ONUC eran gastos de la Organización en el sentido del artículo 17, 2 de la Carta y por tanto, tenían que ser sufragados por los Estados miembros en la proporción determinada por la Asamblea. Para ello necesitaba el Tribunal afirmar que la acción emprendida por ambas Fuerzas era no coercitiva, y que el término «acción» incluido en el artículo 11, 2 *in fine* se refería únicamente a la acción coercitiva, por lo cual, interpretando que la parálisis del Consejo bastaba para superar el límite establecido en el artículo 12, 1, y que la acción de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz no poseía naturaleza sancionadora, afirmaba el Tribunal que la creación de las Fuerzas podía ser efectuada por la Asamblea en base a los poderes generales que le atribuye el artículo 10 y a la facultad de crear órganos subsidiarios según el artículo 22 de la Carta. Los Estados implicados no admitieron la solución del Tribunal, y sólo un compromiso político pudo solucionar el problema. *El retorno a la iniciativa del Consejo de Seguridad era necesario. En lo sucesivo las operaciones van a tener un carácter preventivo, en lugar de coercitivo, y el protagonismo va a volver al Consejo.*

II. Las operaciones no coercitivas entre 1964 y 1982

A. LOS SUCESOS DE CHIPRE

Los graves enfrentamientos entre las comunidades griega y turca de Chipre suscitaron el envío a la isla de una Fuerza de las Naciones Unidas encargada del mantenimiento de la paz. La UNFICYP fue creada por una resolución del Con-

sejo de Seguridad de 4 de marzo de 1964 y actuó con el *consentimiento* del Gobierno chipriota. Ello no obstante, el acuerdo en el seno del Consejo de Seguridad estuvo a punto de romperse, pues Francia y la Unión Soviética se abstuvieron en relación con el párrafo cuarto de la resolución 186 del Consejo por estimar que la determinación de la composición y envergadura de la Fuerza y el nombramiento del comandante en jefe de la misma, atribuidas al Secretario General, podían suponer un exceso en la delegación de competencias que correspondían al propio Consejo de Seguridad.³⁶ Era preciso renovar el mandato de la Fuerza *cada seis meses*, precaución adoptada, sin duda, para evitar una excesiva iniciativa por parte del Secretario General. La actuación de la Fuerza ha sido estrictamente *no coercitiva* y no ha conseguido evitar la intervención militar turca en 1974. Una de las diferencias fundamentales de la UNFICYP con las anteriores operaciones consistía en el arreglo de su financiación mediante *contribuciones voluntarias*. Las enseñanzas del dictamen sobre «ciertos gastos» se reflejaban ahí de modo patente. La resolución constituyente de la Fuerza no especificó los preceptos jurídicos que servían de base a la misma. El tenor literal del preámbulo de la resolución no deja muy claro, ni siquiera, si se hace una referencia al capítulo VI o al capítulo VII de la Carta («la situación existente en Chipre *puede* constituir una amenaza para la paz y seguridad internacionales»). Por último la Fuerza no podía intervenir sino en *legítima defensa*. Como es evidente se trataba de establecer límites rígidos a la actuación de esta Fuerza para evitar que pudiera plantear a la Organización problemas internos de tal gravedad como los suscitados por las dos anteriores.

B. LA SEGUNDA FUERZA DE ORIENTE MEDIO

Tras las hostilidades árabe-israelíes en 1973, el Consejo de Seguridad adoptó el 23 de octubre una resolución en la que instaba a un alto el fuego y solicitaba al Secretario General el envío de observadores para su vigilancia. Cuatro días más tarde, el Consejo decide la creación de la segunda FENU. La Fuerza está compuesta por contingentes provenientes de Estados no miembros del Consejo. Según la resolución 340 del C. de S. el Secretario General queda encargado de la ejecución de las directrices del Consejo. Posteriormente el mandato de la Fuerza se ve afectado, siguiendo el principio del *consentimiento* de las partes, por los acuerdos de separación de Fuerzas entre Egipto e Israel en la Península del Sinaí.³⁷ Tras los acuerdos de Camp David, el 26 de marzo de 1979, y la devolución de la península, el mandato de la FENU no fue renovado por carecer de objeto la existencia de la misma a partir del verano de 1979.³⁸

C. LA FUERZA DE OBSERVACIÓN DE LA SEPARACIÓN

El 31 de mayo de 1974 Israel *concertó* con Siria un acuerdo de separación de Fuerzas, paralelo al celebrado con Egipto. En él estaba previsto que la aplicación de sus disposiciones estaría sometida a la inspección de una Fuerza de las Naciones Unidas. La FNUOS tenía por tanto *funciones, composición y límites temporales similares a los de la segunda FENU* pero está dotada con menores efectivos humanos. El mandato del Secretario General, dependiente de la autoridad del Consejo, es renovado cada seis meses. La Fuerza sigue existiendo y observa los acontecimientos que se producen en torno a los Altos del Golán.³⁹

D. LA FUERZA DEL LÍBANO

En marzo de 1978, Israel invadió, por primera vez, el Líbano. El Consejo de Seguridad decidió establecer una Fuerza interina de las Naciones Unidas en el Líbano. La FINUL fue establecida por la resolución 425 de 19 de marzo de 1978. Como todos sabemos la presencia de la FINUL no ha conseguido evitar la segunda invasión israelí y la descomposición casi absoluta del pequeño Estado ribereño del Mediterráneo. Por lo demás, la Fuerza posee ciertas características comunes con las tres inmediatamente anteriores; esto es, sólo puede actuar en *defensa propia*; el Secretario General posee un *mandato temporal* que debe ser renovado cada seis meses, y la financiación de la Fuerza posee puntos oscuros. No parece sin embargo claro, que, a lo largo de todo su mandato haya contado con el consentimiento unánime de las partes implicadas.⁴⁰

III. El fundamento y las características de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

La *confusión* creada dentro del sistema de Naciones Unidas por las intervenciones en Corea, Suez y el Congo, junto con la no aceptación, por parte de los Estados miembros principalmente implicados, de las tesis mantenidas por el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen sobre «ciertos gastos», provocaron que en 1965, a petición de la Asamblea, el Secretario General y el Presidente de la Asamblea elaboraran un informe acerca de las citadas operaciones.⁴¹ De la lectura del informe se desprende la *escasa precisión y el nulo acuerdo* existentes en aquel momento en torno a cuatros aspectos básicos: Primero, el propio concepto de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Segundo, el significado exacto del término «acción coercitiva». Tercero, el fundamento constitucional de la actuación, tanto del Consejo como de la Asamblea. Cuarto, la solución financiera a emplear para cubrir los gastos ocasionados.

A. EL DESACUERDO EN LOS RASGOS BÁSICOS

En relación con *el concepto de las operaciones*, el informe refleja la existencia de tres corrientes de opinión diferentes dentro de los Estados miembros. En virtud de una de ellas las operaciones, tengan o no carácter militar, ni son coercitivas «ni presuponen petición o, por lo menos consentimiento del país en cuyo territorio han de realizarse».⁴² Si intervienen fuerzas militares, el uso de la fuerza debe limitarse estrictamente a la legítima defensa. Para otra corriente de opinión la característica básica de las operaciones consistiría en la interposición de la presencia de las Naciones Unidas ante una situación capaz de conducir a un quebrantamiento de la paz y podría comprender cualquier tipo de actividades siempre que no tuvieran una misión coercitiva. Una tercera tendencia pondría el acento en la petición o el consentimiento del Estado miembro en cuyo territorio actúa la Organización. Lo importante sería la preservación de la paz, «lo cual no excluye que durante las operaciones se pueda recurrir a medidas coercitivas en determinadas circunstancias y por tiempo limitado».⁴³

Como puede verse la confusión en cuanto a los rasgos básicos que intentarían definir los perfiles de tan singular figura es absoluta. Pero lo más grave es

que ni siquiera existe un acuerdo entre los Estados miembros acerca de lo que pueda ser exactamente una «acción coercitiva». Así, para una primera corriente de opinión cualquier intervención que implicase la actuación de fuerzas armadas constituiría, en todo caso, acción coercitiva. Por el contrario otros Estados opinarían que «la acción emprendida a petición o, por lo menos, con el asentimiento de una o varias partes... no puede calificarse de acción coercitiva».⁴⁴ La doctrina parece apuntarse a esta segunda corriente.⁴⁵

B. EL AMBIGUO FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN

El *fundamento jurídico de la actuación*, bien de la Asamblea, bien del Consejo, depende estrechamente de la solución que se haya otorgado al interrogante anterior. En cualquier caso, la acción coercitiva correspondería exclusivamente al Consejo, pero si no se identifica acción coercitiva con uso de fuerza armada, esto es, si con arreglo a la interpretación dada por la segunda corriente antes mencionada cabe un uso de la fuerza no coercitivo por parte de la Organización, el problema queda planteado con toda su acritud. Para basar la actuación del Consejo podrían utilizarse los artículos 24 y 25 de la Carta que atribuyen a este órgano la responsabilidad primordial en el Mantenimiento de la Paz, y el poder decisorio (¿y por qué no recomendatorio?), al margen de toda actuación coercitiva que quedaría incluida dentro de los límites del capítulo VII. Por su parte la Asamblea podría encontrar en los artículos 10 y 11 de la Carta base suficiente para su actuación salvando los límites impuestos por el artículo 12 y el último inciso del artículo 11, 2 tal y como explicara el Tribunal en el referido dictamen. La doctrina por su parte se encuentra dividida. Algunos autores, como Reuter y Akehurst consideran que es necesario buscar el fundamento de las operaciones en el capítulo VI de la Carta.⁴⁶ La opinión más acertada parece sin embargo la de Jiménez de Arechaga, según el cual el precepto básico para fundamentar la actuación de cualquiera de los dos órganos sería simplemente el artículo 1, 1 de la Carta.⁴⁷ Esta es probablemente la tesis más ambigua, pero también la más flexible y menos problemática.

C. LOS ASPECTOS FINANCIEROS

Por lo que respecta a *los aspectos financieros* el desacuerdo es también considerable. Para unos la solución estaría en las contribuciones voluntarias, y conviene recordar que la operación en Chipre, iniciada por esas fechas, adopta esa solución. Para otros por el contrario, mientras no existan arreglos especiales, incumbiría a la Asamblea fijar las cuotas de los Estados miembros con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17, 2. Una tercera corriente de opinión estimaría que es al Consejo al que compete decidir cuál de las dos fórmulas sería más adecuada.

D. LAS CARACTERÍSTICAS COMUNES REITERADAS EN LA PRÁCTICA

Tras describir el desacuerdo y la confusión reinantes en 1965, el *examen de la práctica, desde 1964 a 1982* no acaba de iluminar tampoco las características fundamentales de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Y ello, no sólo porque *no se invoca expresamente un fundamento* para la actuación de la fuerza sino porque *tampoco se deja claro* en cada caso (salvo en el de Chipre) *cuál va a ser el mecanismo financiero* capaz de solventar los gastos ocasionados. Es po-

sible sin embargo señalar una serie de *características comunes*.

En primer lugar la actuación de la Organización se inicia por la vía de la *creación de un órgano subsidiario* (salvo en el caso de Corea, en el que como se recordará no existían en realidad Fuerzas de la Organización). Salvo en la primera FENU, en los demás casos fue el Consejo y no la Asamblea quien decidió la creación del órgano. En segundo lugar como se ha repetido a lo largo de las presentes páginas, a partir de la crisis de Suez, y sobre todo a partir del dictamen de 1962, las operaciones, pese a la utilización de la fuerza armada, adquieren un *carácter no coercitivo*, esto es, no sancionador, sino de *mera policía e interposición preventiva* de la Organización entre hipotéticos o actuales contendientes (es dudoso sin embargo que la operación del Congo mantuviese ese carácter a lo largo de toda su actuación). En tercer lugar, una característica invariable a partir de 1964 es la *vuelta a la iniciativa del Consejo de Seguridad*. Ello soluciona el problema planteado por la indefinición de lo que pueda entenderse por «acción coercitiva», pues en cualquier caso el Consejo es el único órgano que puede ordenar tanto una actuación coercitiva como no coercitiva.

Por último, la *temporalidad del mandato de creación* de cada una de las fuerzas, que necesita ser renovado cada tres o seis meses, implica un deseo de limitar al máximo las posibles iniciativas del Secretario General sin duda bien intencionadas, pero considerablemente peligrosas. Con ello se trata de evitar el protagonismo de un Secretario excesivamente impetuoso. En efecto, como ha puesto de relieve Remiro,⁴⁸ en relación con la crisis del Congo y la actuación de Hammarskjöld, «la URSS sacó del desarrollo de los hechos una enseñanza: el veto no era bastante para dominar y detener una operación decidida y en marcha sobre la que, en el campo, mandaba un órgano unipersonal actuando con independencia». De ahí que, en las operaciones posteriores, se haya acentuado el papel de mero ejecutor de las decisiones o recomendaciones del Consejo que le corresponde, y para sujetarle con brida estrecha, se haya derivado hacia la temporalidad del mandato.

Parece necesaria, tras lo expuesto, una cierta recapitulación en torno a ciertas cuestiones básicas. Por una parte, puede utilizarse como válido instrumento de trabajo el concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz elaborado por Remiro, según el cual, «son medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial, en una circunstancia de tensión internacional, altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, es contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico los interesados traten de salvar... sus diferencias».⁴⁹ Como puede verse, también entre nosotros se señala como uno de los datos básicos de la figura la necesidad de *consentimiento del Estado territorial*. Y es que, sin duda, ello ha sido así desde el montaje de la FENU de Suez en 1956. No obstante, como vamos a ver, en el período 1982-1987 aparecen, al menos en Líbano, ciertos datos que parecen apuntar a un resquebrajamiento de este principio fundamental en situaciones límite. Por otra parte, si para el *establecimiento* de una Operación parece tan sólo preciso el consentimiento del Estado territorial, para su *funcionamiento y mantenimiento* parece necesario un consenso más generalizado que afecte a todos los Estados interesados en poner fin a la situación conflictiva. Se hace preciso, pues, matizar las fronteras del principio básico en la materia.

Por otra parte, la Carta siempre impuso un *límite constitucional* a la actuación

de la Organización. El párrafo séptimo del art. 2 prohibía la intervención de la misma en asuntos internos de un Estado. El contenido del *domaine réservé* ha sido siempre considerablemente indefinido y ha venido siendo reducido, como ilustra Virally, por la práctica de la Organización,⁵⁰ pero a la hora de determinar si se estaba ante una controversia interna (guerra civil), o ante una amenaza de la paz, los criterios de decisión no han sido nunca claros. La prohibición de intervención en asuntos internos con arreglo al 2, 7 tenía una lógica excepción: las medidas coercitivas que el Consejo pudiese, en su caso, decidir; *pero al no ser coercitivas las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, no puede interponerse tal excepción*, y el límite del 2, 7 debe seguir vigente. Todo ello apunta a una calificación de la situación sumamente problemática cuando la estabilidad interna de un pequeño Estado se ve turbada por las repetidas agresiones de que es objeto por un vecino, hasta el punto de desembocar, no ya en una situación de guerra civil con dos bandos netamente definidos, sino en una descomposición interna absoluta, con multitud de facciones y grupos armados campando a sus anchas en un país destruido como es el Líbano. Como se ha escrito,⁵¹ si desde un punto de vista sociopolítico la situación del Líbano es una guerra civil, desde un punto de vista geopolítico estamos ante un conflicto periférico, tanto a nivel regional como internacional, ante el que no cabe una solución meramente interna. Ante una situación tal cabe preguntarse de qué consentimiento depende el *mantenimiento* de la FINUL.

Tercera parte

EL ESTADO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DURANTE EL PERÍODO 1982-1986

A lo largo de la primera parte de este trabajo se puso de relieve cómo la evolución del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas había ido girando en torno al sucesivo protagonismo en el ejercicio de sus competencias en materia de mantenimiento de la paz por parte del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General. Consecuentemente habrá que examinar la práctica de los dos órganos, y la visión del nuevo Secretario General, el Sr. Pérez de Cuéllar, durante este período.

I. La actuación del Consejo de Seguridad

A. TIPOLOGÍA DE LAS RESOLUCIONES

1. *Resoluciones de baja intensidad*

Para una mayor claridad conviene clasificar la práctica del Consejo de Seguridad ensayando una tipología de sus resoluciones en función de la mayor o menor violencia potencial implícita en su contenido. Así, de modo muy sumario, podría efectuarse un primer grupo con aquellas resoluciones en las que el Consejo, sin calificar claramente, utilizando la clásica terminología del art. 39 de la Carta, se limita a condenar unos hechos reprobables. En lo sucesivo van a ser

denominadas resoluciones de «baja intensidad». Como se vio en la primera parte, la Carta prevé, en su art. 40, que el Consejo pueda instar a las partes al cumplimiento de medidas provisionales sin necesidad de una previa calificación ex art. 39. La práctica, en efecto, confirma en este caso el tenor literal de la Carta, pues en este tipo de resoluciones el Consejo, además de constatar, condenar, deplorar unos hechos, y exhortar al arreglo pacífico, suele pedir que se instaure un alto el fuego o el cese de cualquier tipo de hostilidad entre las partes afectadas por la situación actual o potencialmente peligrosa para la paz. Durante el período analizado se han adoptado resoluciones de esta índole en relación con los acontecimientos de Oriente Medio,⁵² Irán/Irak,⁵³ Nicaragua,⁵⁴ Namibia,⁵⁵ Sudáfrica⁵⁶ y un supuesto de terrorismo en el Mediterráneo Oriental (secuestro del buque *Achille Lauro*).⁵⁷ Estadísticamente ha sido Sudáfrica el Estado que ha provocado mayor número de resoluciones de este tipo, pues le han sido dedicadas siete, más cuatro específicamente destinadas al tema namibiano.

2. Resoluciones de intensidad media

En segundo lugar, otra gama de resoluciones a las que se va a denominar «de intensidad media», se caracterizaría porque en ellas se produce una curiosa aparente incongruencia. En efecto, el Consejo califica los hechos utilizando la terminología del art. 39 de la Carta, o términos muy próximos, tal y como «amenaza para la seguridad y estabilidad», o «graves consecuencias para la paz». Sin embargo, tras la calificación no toma decisiones. *Se limita a recomendar* o «instar» a los Estados miembros, muy ocasionalmente, a que adopten, en su caso, medidas que no impliquen el uso de la fuerza del tipo de las incluidas en el art. 41, llegando a reiterar, a veces expresamente, el carácter «voluntario» de las mismas. La incongruencia es, sin embargo, aparente, pues el propio art. 39 señala la posibilidad de que el Consejo adopte, en lugar de decisiones obligatorias, meras recomendaciones tras calificar los hechos. A lo largo del período estudiado se han adoptado resoluciones de este tipo en relación con los acontecimientos del Golfo Pérsico (Irán/Irak),⁵⁸ Namibia,⁵⁹ Sudáfrica,⁶⁰ Chipre⁶¹ y la agresión israelí contra Túnez bombardeando el cuartel general de la OLP.⁶² De nuevo es Sudáfrica el Estado que se lleva la palma, con cinco resoluciones, más otra específicamente dedicada a Namibia.

3. Resoluciones de alta intensidad

En tercer lugar, en hipótesis, cabe la existencia de resoluciones en las que, tras constatar y calificar los hechos, el Consejo decida la adopción de medidas coercitivas, bien sin implicar el uso de la fuerza (como en Rhodesia en 1966 y Sudáfrica en 1977), bien incluyéndola. Sigue sin haber práctica coercitiva armada de la Organización en el período estudiado, e incluso el exhorto a la adopción de sanciones no militares adquiere contornos inciertos, formalmente más próximos a la vía recomendatoria que a la decisoria. Eso es precisamente lo que ocurre en ciertas resoluciones relativas a Sudáfrica en las que se recuerda a los Estados miembros la conveniencia del cumplimiento de las decisiones sancionadoras que, implicando la adopción de medidas del tipo de las comprendidas en el art. 41 de la Carta, fueron adoptadas en 1977 con el loable propósito de aislar política, social, económica y militarmente al régimen de Pretoria.

4. Resoluciones relativas a la creación o la prórroga del mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz

En cuarto lugar, otro conjunto de resoluciones serían aquellas que decidiesen la creación o el mantenimiento de una Operación. Como hemos visto, dado el carácter no coercitivo de las mismas, y la exigencia, al menos en el momento inicial del establecimiento de la operación, del consentimiento del Estado territorial, este tipo de resolución podría ser independiente de los tres anteriores. La lógica política aconseja, y la práctica demuestra, que suelen ser precedidas de resoluciones de «baja intensidad» que deploran una situación que pone en peligro la paz. Durante el período estudiado no ha habido resoluciones constitutivas de una nueva Operación para el Mantenimiento de la Paz limitándose el Consejo a prorrogar temporalmente las existentes.⁶³ Como dato curioso, sin embargo, cabe señalar la «decisión»⁶⁴ de 15 de junio de 1984 en la que el Presidente del Consejo manifiesta el acuerdo del órgano respecto a la propuesta del Secretario General de establecer dos *Grupos simultáneos de Observadores* integrados por oficiales provenientes del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, para verificar el cumplimiento del compromiso logrado entre Irán e Irak de evitar ataques deliberados a poblaciones civiles. Si dentro de un concepto «amplio» de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz se incluyen los Grupos de Observadores, siguiendo las líneas marcadas por el anterior Secretario General,⁶⁵ se hace necesario mencionar este dato. Sin embargo, teniendo en cuenta su carácter no armado y su actuación no militar (que no puede implicar por tanto el uso de la fuerza ni siquiera en casos de legítima defensa) parece conveniente dejarlos a un lado en este trabajo, pues no son en realidad sino *organismos de investigación*, y por tanto entran de lleno dentro del arreglo pacífico de controversias más que dentro del establecimiento de un sistema de seguridad colectiva.

B. APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

No sería suficiente un análisis de la práctica que se limitase a elaborar una tipología de las resoluciones adoptadas. Por el contrario, es preciso preguntarse por la eficacia actual del sistema, para lo cual hay que examinar el grado de aplicación del mismo.

1. *Resoluciones de baja intensidad*

Las resoluciones de «baja intensidad», por su misma naturaleza, parecen partir del presupuesto de su no aplicabilidad, salvo en el supuesto de que exhorten a un alto el fuego. No obstante, salvo en el caso del conflicto Irán/Irak no han sido adoptadas en relación con una situación de guerra abierta, sino de hostilidades intermitentes, lo cual dificulta la apreciación de su hipotética aplicación. En los demás casos su constatación hubiera necesitado la presencia de una Operación de Mantenimiento, o al menos de un Grupo de Observadores. Ni una ni otra existen en relación con los supuestos que han originado resoluciones de «baja intensidad», con la única excepción del grupo de Observadores que, para verificar la aplicación del alto el fuego entre Irán e Irak, se crea en aplicación del punto 2 de la Resolución 598 del C. de S. (de 20 de julio de 1987) que es aceptada por Irán el 19 de julio de 1988, poniendo fin a las hostilidades entre ambas partes.

2. *Resoluciones de media y alta intensidad*

Lo mismo puede decirse con respecto a los supuestos que provocaron resoluciones de «intensidad media», salvo en Chipre. Precisamente en relación con

la situación en Chipre es posible constatar uno de los escasos éxitos en torno a la aplicación de una resolución de este tipo. Por vía de su resolución 541, de 18 de noviembre de 1983, el Consejo deplora la Declaración del pretendido Estado independiente de Chipre Septentrional, considera el acto carente de validez jurídica, y exhorta al *no reconocimiento* del mismo a todos los Estados. Ciertamente, la respuesta de la sociedad internacional ha sido prácticamente unánime, incluida España,⁶⁶ en el cumplimiento de lo pedido por el Consejo. Es lamentable, por el contrario, la falta de actuación frente a Sudáfrica, en torno a la cual la Organización se limita a repetir el reiterado exhorto que no ha logrado, desde 1977, un auténtico aislamiento del régimen de Pretoria.

3. *Resoluciones que crean, o prorrogan el mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz*

Un comentario aparte merecen las resoluciones relativas a la creación o prórroga del mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz. Durante el período estudiado se han ido prorrogando temporalmente los mandatos de la FPNUL en el Líbano, la FNUOS entre Siria e Israel, y la FNUMP en Chipre. En tanto en cuanto los contingentes militares de Naciones Unidas se mantienen sobre el terreno podría decirse que tales resoluciones se aplican. Sin embargo, las situaciones en el Líbano y Chipre son tan confusas que no puede afirmarse que las Fuerzas situadas en estos dos países estén desempeñando una misión eficaz, ni siquiera dentro de las limitaciones inherentes al propio mecanismo.

C. LA AMBIGUA VIGENCIA DEL PRINCIPIO DEL CONSENTIMIENTO DEL ESTADO TERRITORIAL

En relación con el básico tema del consentimiento del Estado territorial la situación es particularmente ambigua. Por un lado, porque no se utiliza una fórmula unitaria, y las empleadas no siempre constituyen reflejo fiel de la situación subyacente. Así, precisamente las resoluciones del C. de S. que prorrogan el mandato de la FNUOS, en torno a cuyo establecimiento sí parece haber un *consensus* real mantenido entre Siria e Israel, no hacen ninguna referencia expresa a la necesidad del consentimiento del Estado sirio. Con respecto a la FNUMP en Chipre el tenor literal del texto «Tomando nota también de que el Gobierno de Chipre ha convenido en que, en vista de las condiciones existentes en la isla, es necesario mantener la Fuerza en Chipre», deja traslucir cierta vacilación. Por el contrario, en las relativas a la FPNUL, es precisamente después del crítico período de junio a octubre de 1982 cuando se utiliza la fórmula «respondiendo a la solicitud del Gobierno del Líbano».⁶⁷

Por otro lado, porque, sobre todo en el caso del Líbano, no parece nada claro que las partes interesadas hayan consentido, *en todo momento*, en el mantenimiento de la Fuerza. En diversos informes de finales de 1981 y principios de 1982 el Secretario General transmite su preocupación por el hecho de que la FPNUL está teniendo numerosas dificultades a causa de la actuación del Gobierno israelí, y de las fuerzas «*de facto*» (las milicias cristianas) armadas por el ejército sionista. De hecho no parece que el mantenimiento de la Fuerza respondiera a los deseos del gobierno judío que probablemente deseaba la desaparición de cualquier incómodo testigo de lo que allí iba a ocurrir.⁶⁸

Por último, porque, también en el Líbano, ha habido momentos en que la necesaria prórroga del temporal mandato de la Fuerza se ha producido en una

situación de auténtico vacío de poder, en una situación en la cual, con la capital del país rodeada por un ejército extranjero (el israelí), y ocupada por los valerosos combatientes palestinos y otros grupos armados (fundamentalmente los componentes de la llamada Fuerza Árabe de Disuasión, la FAD), *el consentimiento del gobierno libanés hubiera tenido un valor tan simbólico como el de un gobierno en el exilio. Quizá por ello no se solicitó*,⁶⁹ rompiéndose así la absoluta uniformidad de lo que hasta entonces la práctica demostraba y la más variada doctrina (Manin, Virally, Di Blase, Higgins, Bennouna, Rodríguez Carrión, Remiro) había mantenido. Sin duda se trata de una excepción, que no hace sino confirmar la regla general, pero conviene aquí señalar los hechos, sin perjuicio, en su caso, de una posterior matización.

II. La actuación de la Asamblea General

A. TIPOLOGÍA DE LAS RESOLUCIONES

1. *Resoluciones de constatación y condena*

Partiendo de una clasificación bastante próxima, como la efectuada por Le-ben,⁷⁰ existirían tres tipos de resoluciones de la AG en relación con el mantenimiento de la paz. Un primer grupo, paralelo al que hemos denominado «de baja intensidad» en relación con el Consejo de Seguridad, vendría constituido por aquellas resoluciones en las que la A.G. se limita a constatar, deplorar y condenar unos hechos lamentables. En ocasiones, como ya se anticipó, tales resoluciones pueden llevar consigo una calificación de los hechos, paralela aproximadamente a la que el Consejo puede realizar con arreglo al art. 39. Sin embargo, aún en ese caso, lo que caracteriza a este primer bloque de resoluciones es la ausencia de solicitud o recomendación de «acción», que no se efectúa ni en relación con los Estados miembros, ni con respecto al Consejo. Durante el período analizado se han adoptado resoluciones de este tipo en relación con los acontecimientos de Kampuchea,⁷¹ isla de Granada,⁷² Centroamérica,⁷³ Islas Malvinas,⁷⁴ Isla Comorana de Mayotte,⁷⁵ Afganistán⁷⁶ y Namibia.⁷⁷ El principal interés que pueden ofrecer estas resoluciones estriba en el hecho de que, casi siempre, la A.G. se atreve a calificar de agresión, intervención armada, quebrantamiento de la paz, u otra expresión similar, en casos en los que, debido a la implicación directa de una Gran Potencia, el Consejo ha guardado el más absoluto silencio, o bien se ha limitado a deplorar unos hechos, o solicitar un alto el fuego sin identificar al culpable. Mediante la asunción de la función calificadora gracias a los poderes implícitos o a las competencias generales que le otorgan el art. 1 y los arts. 10 a 12, la Asamblea está, por lo menos, desempeñando una función de opinión pública internacional cualificada y efectuando desesperadas llamadas a una inalcanzable justicia internacional.

2. *Resoluciones en las que la Asamblea solicita del Consejo una actuación*

Se trata de Resoluciones en las que la Asamblea, tras condenar y deplorar los hechos acaecidos y calificarlos constatando una violación del derecho internacional pide al Consejo de Seguridad que adopte las correspondientes medidas coercitivas con arreglo al Capítulo VII de la Carta. A lo largo del período observado se han adoptado resoluciones de tal índole en relación con: la agresión is-

raelí contra Irak con objeto de destruir un reactor nuclear destinado a usos pacíficos,⁷⁸ Sudáfrica⁷⁹ y Namibia.⁸⁰ Conviene observar que en los casos en los que se encuentra directamente implicada una Gran Potencia, la Asamblea se abstiene de solicitar inútilmente al Consejo la adopción de medidas sancionadoras, pero no lo hace cuando el infractor es una pequeña potencia como Israel o Sudáfrica por muy ligada que esté su política exterior a la de una Gran Potencia, quizá en un intento de recordar la función primigenia asignada al mecanismo onusiano en sus orígenes.

3. *Resoluciones en las que la Asamblea recomienda una «acción» a los Estados Miembros*

Son resoluciones en las que la Asamblea estima que, paralizado por el veto, el Consejo no desempeña la función que le ha sido asignada por la Carta, posibilitando la actuación del órgano plenario en base a sus competencias generales. Conviene recordar al respecto el límite constitucional impuesto por el último inciso del art. 11, 2, según el cual, en una interpretación literal, la Asamblea hubiera estado siempre obligada a remitir la recomendación de una acción al Consejo. Recuérdese, no obstante, que según el dictamen de «Ciertos Gastos» tal obligación sólo existiría si la «acción» recomendada fuera coercitiva. Dicho de otra manera, recomendar una actuación como la de Corea sería un acto *ultra vires*, pero recomendar la creación de una Operación para el Mantenimiento de la Paz del tipo existente con posterioridad a 1964 parece ser algo *jurídicamente posible* para la Asamblea.

Sin embargo, durante el período estudiado no ha existido ningún supuesto en el que la Asamblea, por su cuenta y riesgo, se haya atrevido a recomendar el establecimiento o la prórroga del mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz, pues como se ha dicho anteriormente, tras la crisis de comienzos de los sesenta, el protagonismo en este ámbito ha vuelto a ser decididamente desempeñado por el Consejo.

Ello no obstante, es necesario reseñar dos fenómenos en torno a la actuación de la Asamblea en este período. En primer lugar, en relación con agresiones realizadas por Israel o Sudáfrica contra otros Estados, existen resoluciones en las que, además de efectuar la correspondiente petición de decisión al Consejo, la Asamblea exhorta o insta *directamente* a los Estados miembros para que adopten medidas del tipo de las previstas en el art. 41. En segundo lugar, en dos ocasiones, la Asamblea, utilizando el Anexo procedimental existente en la Res. 377(V) ha convocado sendas *reuniones de emergencia*. La primera de ellas tuvo lugar tras la invasión soviética de Afganistán en 1980.⁸¹ La segunda cuando, en 1982, el ejército israelí invade Líbano.⁸² Conviene advertir, sin embargo, que tras reunirse urgentemente la Asamblea no ha sido capaz de recomendar ninguna «acción».

B. APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

No es necesario efectuar ninguna subclasificación en este apartado por la desdichada razón de que las Resoluciones de la Asamblea no se cumplen. Las de condena, por su propia naturaleza, no son susceptibles de más cumplimiento que el de su mayor difusión posible. Aquellas que solicitan del Consejo una actuación provocan la educada inclusión del tema en el orden del día correspondiente del Consejo, pues no involucran directamente a una Gran Potencia. Sin embargo, ni se cumplen las recomendaciones sancionadoras del Consejo ni las de la

Asamblea contra Israel y Sudáfrica, dando lugar a la más absoluta impunidad de los Estados más habitualmente infractores del Derecho Internacional en la sociedad contemporánea. Por último, el Tercer Mundo y algunos otros países no ligados a ninguna Alianza defensiva no se han atrevido a establecer y sostener, militar y económicamente, una Operación para el Mantenimiento de la Paz utilizando para este fin la cobertura que hubiera podido proporcionarles la Asamblea. Con ello se demuestra una vez más que el uso de la fuerza *organizado* en las relaciones internacionales sigue siendo patrimonio *exclusivo* de las Grandes Potencias.

III. Los análisis del Secretario General en sus Memorias

El tratamiento dedicado por el nuevo Secretario General al mantenimiento de la paz en las sucesivas Memorias de este período difiere de unas a otras. En la Memoria del 82 aborda el tema ampliamente, considerando la «revitalización» del sistema como su objetivo prioritario al frente de la Organización. En las tres Memorias siguientes le dedica una atención muy inferior y en la Memoria del 86 se pone de manifiesto cómo han variado sus sentimientos, del idealismo optimista inicial al oscuro pesimismo que provoca la constatación de la enorme dificultad de su empresa, junto con el desinterés estatal más deprimente. De ahí que no me sea posible compartir los análisis de quien afirma que «A pesar del fracaso de la seguridad colectiva y de la visible tendencia en la actitud de los Estados de no recurrir al mecanismo de Naciones Unidas y a desconocer sus resoluciones, no obstante se aprecia un renovado interés por revitalizarla».⁸³ En mi opinión, no son los Estados miembros, sino el actual Secretario General quien ha manifestado un considerable interés en la revitalización del sistema en torno a esta función primordial, pero como era de temer, los Estados miembros han hecho caso omiso de sus iniciativas.

A. LA MEMORIA DE 1982

Cuando Pérez de Cuéllar se pone al frente del sistema pretende alcanzar con espíritu innovador un objetivo prioritario: reconstruir la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para preservar la paz. Para ello propone un método. Constatada la ineficacia del Consejo en su función primordial, es necesario analizar las causas de la misma para poder actuar incisivamente sobre ellas. Para el Secretario General existen cuatro causas fundamentales de la situación,⁸⁴ estando además las dos últimas relacionadas con las propias competencias del Secretario General. De ahí que, además de describirlas, intente contribuir a su arreglo exponiendo mecanismos técnicos de solución.

En primer lugar, existe una notoria «falta de interacción» entre los Estados miembros y el Consejo de Seguridad, tanto *a priori* como *a posteriori*; esto es, no se remiten al Consejo todos los actos y situaciones susceptibles de quebrantar la paz, ni tampoco se aplican posteriormente sus resoluciones en aquellos supuestos en que se solicita su actuación.

En segundo lugar, no existen «relaciones de trabajo» adecuadas entre las dos principales de entre las Grandes Potencias dentro del Consejo. Esto es, pese a la distensión, EEUU y la URSS anteponen las divergencias a las convergencias

de sus intereses internacionales.

En tercer lugar, las relaciones existentes entre el Secretario General y el Consejo son insuficientes. En la práctica se desaprovecha la oportunidad de actuar que, con arreglo al art. 99 de la Carta, posee el alto funcionario. En efecto, el referido precepto permite que el Secretario «llame la atención» del Consejo hacia cualquier asunto que pueda poner en peligro la paz. Desde el punto de vista de Pérez de Cuéllar, una utilización más amplia del art. 99 permitiría al Consejo introducir en su orden del día asuntos que, de otro modo, quedarían al margen de su atención.

En cuarto lugar, también en otra importante faceta está infradimensionada la actuación de los órganos del sistema. En muchas ocasiones, piensa el Secretario, la inacción del sistema se produce porque no es posible determinar claramente los hechos. Ello impide una calificación que es el punto de arranque de las decisiones potencialmente adoptables en base al Capítulo VII. Si se desarrollaran las facultades de investigación de los hechos que el Secretario y el propio Consejo poseen, se evitaría el inconveniente señalado.⁸⁵

El diagnóstico efectuado y la doble terapia señalada en relación directa con sus propias competencias, no impiden al Secretario General señalar los límites del sistema. El primero de estos límites vendría ligado a la propia naturaleza de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estas constituyen un original sistema de control de conflictos internacionales pero exige para su puesta en funcionamiento el consentimiento del Estado territorial, y para su éxito, la cooperación de todos los Estados interesados. Que el sistema no es malo es algo que el propio Pérez de Cuéllar intenta demostrar aludiendo a unos hechos preocupantes, a saber, la constitución de un Grupo de Observadores en el Sinaí, y de una Fuerza Multinacional de Interposición en Beirut⁸⁶ al margen de la propia Organización. Si las Operaciones fueran un mecanismo inoperante, no se imitaría su creación fuera de los límites de la ONU. El sistema posee, sin embargo, un segundo límite de carácter general, el derivado del propio funcionamiento de la Organización. Si ésta se halla en crisis no se puede esperar que funcione bien el sistema de seguridad colectiva. Lo que en el fondo se está planteando entonces es la validez y utilidad de la ONU como foro de negociación. Es indiscutible que hoy la Organización padece un problema de credibilidad, y ello se debe, en buena medida, a los debates que se producen en su seno sin dar paso a una posterior actuación efectiva. Diríase que los Estados se quedan satisfechos con la sola aprobación de las resoluciones sin preocuparse luego lo más mínimo por su aplicación. Ello incide, sin duda, en la credibilidad del sistema.

B. LAS MEMORIAS POSTERIORES

Las memorias de los tres años siguientes dedican una atención muy inferior al tema, y cuando lo hacen, inciden casi siempre en la insuficiente actuación del Consejo, sobre todo en el terreno preventivo, antes de que se haya producido un conflicto, y reiteran las dos sugerencias técnicas anteriormente expuestas. Así, en 1984 vuelve el Secretario a preguntarse qué inconveniente habría en que se enviasen equipos de agentes de las Naciones Unidas sobre el terreno cuya función fuese el esclarecimiento de los hechos,⁸⁷ y en 1985 se repiten las indicaciones para incrementar la capacidad de actuación del Consejo, si bien en un tono menos preciso e ilusionado que tres años antes.⁸⁸

En 1986, tras el primer quinquenio de su mandato, el Secretario General lle-

va a cabo un balance que resulta sobrecogedor. Lo efectúa, además, en el marco de una crisis generalizada del multilateralismo, de una grave crisis de solvencia y fiabilidad de la propia Organización. La revisión de las zonas en las que se han producido conflictos que han provocado una actuación de las Naciones Unidas⁸⁹ lleva consigo los siguientes resultados. En la partida de fracasos, es constatable la falta de solución de las situaciones existentes en Afganistán, Kampuchea, América Central y la guerra entre Irán e Irak.⁹⁰ En ninguno de estos casos ha sido posible una intervención directa de la Organización. Pero más grave aún: parece que la actuación de la Organización en Chipre y en Oriente Medio no haya podido contribuir a una solución del conflicto. En Chipre, tras los acontecimientos de 1974 y la proclamación del pretendido Estado turcochipriota en 1983, las negociaciones emprendidas se encuentran en una etapa crítica sin que parezca visible ninguna vía de salida y sin que la presencia de la FNUMPCH a lo largo de más de veinte años haya servido para evitar la situación actual. Más grave aún es la situación en Oriente Medio, donde ni siquiera existe proceso alguno de negociación. Por el contrario, la situación se ha agravado considerablemente en el Líbano.

En la partida de éxitos, solamente es posible constatar el arreglo pacífico de la diferencia colonial subsistente entre Gran Bretaña y China en relación con Hong Kong, y, a nivel muy personal, la eficacísima labor de «arbitraje político»⁹¹ llevada a cabo por el señor Pérez de Cuéllar en el arreglo de la diferencia relativa al hundimiento del buque ecologista *Rainbow Warrior* entre Francia y Nueva Zelanda.

El balance es lo suficientemente elocuente como para no requerir comentario. El cansancio y la desilusión se revelan en las últimas palabras escritas por el Secretario General. La labor de la ONU en este ámbito debería ser la de ayudar a circunscribir los conflictos regionales impidiendo su ampliación, y la de brindar la posibilidad de unas negociaciones directas entre las partes. Medidas técnicas para incrementar la eficacia del mecanismo no faltan, y han sido convenientemente sugeridas.⁹² Lo que falta es, por un lado, que las Grandes Potencias se den cuenta de que les conviene más cooperar que enfrentarse, e influir colectivamente para solucionar conjuntamente conflictos regionales, y por otro, que las resoluciones del Consejo sean cumplidas por todos los Estados miembros.

CONCLUSIONES

Al filo de 1989 hay que constatar que el estado de las relaciones básicas existentes entre las superpotencias no es tan desazonador como en la etapa inmediatamente anterior (1982-1986). Esperemos que el primer tratado de desarme nuclear de la historia, el acuerdo celebrado el 8 de diciembre de 1987 entre los EEUU y la URSS para destruir los misiles de alcance intermedio, sea el primer paso hacia un acercamiento real entre las Grandes Potencias. Conviene recordar, sin embargo, dos ideas básicas: la historia avanza a saltos, y por si fuera poco, despacio. Veamos pues qué conclusiones pueden formularse en relación con el período 1982-1986, extensibles hasta finales del 87, y esperemos a que el nuevo período de distensión, que parece haber comenzado en 1988, continúe, antes de efectuar pronunciamientos optimistas al respecto.

I. Respecto al sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas

La situación mundial durante el período más ampliamente estudiado ha sido crítica. Las consecuencias que de ella se derivan son fundamentalmente dos.

A. *En primer lugar*, un cierto número de *conflictos* en los que interviene directamente una Gran Potencia son «*silenciados*» en Naciones Unidas, pues en el Consejo, el veto inicial de la Gran Potencia implicada hace que no sea posible ni siquiera la adopción de una resolución de «*baja intensidad*», y en la Asamblea, la composición de las partes en presencia no facilita el seguimiento de un esquema-tipo. Pensemos, p.ej. en el asunto del Chad, con intervención francesa, que además, veta y bloquea el Consejo; y el enfrentamiento directo de dos países africanos, Libia y Chad, que rompe la unidad del grupo afroasiático en la Asamblea. También fue silenciado en su día el Consejo por el veto norteamericano a un proyecto de resolución condenatoria de su agresión armada contra las ciudades libias de Trípoli y Bengasi, en abril de 1986 (S/4831), un mes después de los incidentes acaecidos entre unidades navales y aéreas de ambos países en aguas mediterráneas.

B. *En segundo lugar*, cuando una controversia, situación, amenaza de actuación o acción, pone en peligro la paz y es remitida al mecanismo onusiano, el sistema revela su *inoperancia*. La ineficiencia del mecanismo se revela normalmente *ante dos situaciones-tipo*.

1. *Supuesto de hecho en el cual está implicada una Gran Potencia.*

Puede constatarse que, a lo largo del período últimamente estudiado, el Consejo no pudo adoptar ninguna resolución en los asuntos de Afganistán, isla de Granada, isla de Mayotte e islas Malvinas, que implicaron directamente a la URSS, EEUU, Francia y Reino Unido. Excepcionalmente, en relación con Centroamérica se adoptó una resolución de «*baja intensidad*», quizá porque la implicación norteamericana en Nicaragua fue indirecta, a través de la «*contra*». Por su parte, la Asamblea únicamente ha sido capaz de adoptar resoluciones de constatación y condena en estos cinco supuestos. Ello es enteramente lógico, pues ni el Consejo hubiera actuado, ni los Estados miembros no implicados hubieran sido capaces de actuar ante una Gran Potencia. Como puede apreciarse, una vez más, salvo la República Popular China por el momento, las Grandes Potencias llevan a cabo en la práctica una política intervencionista dentro de la cual no dudan en utilizar la fuerza armada frente a un pequeño o mediano país.

2. *Supuestos de hecho provocados por una pequeña o mediana potencia*

Más grave aún es que el mecanismo siga resultando ineficaz ante supuestos de hecho provocados por una pequeña o mediana potencia que actúa protegida por una Gran Potencia. Resulta dramático recordar cómo el Consejo ni siquiera ha llegado a proponer sanciones contra Israel tras hechos como el bombardeo del reactor nuclear iraquí, el ataque al cuartel general de la OLP en Túnez, la invasión del Líbano y el genocidio palestino, tanto en los campos de refugiados como actualmente en los territorios ocupados. Puede, no obstante, llegarse a pensar que hubiera dado igual, a la vista de la inaplicación de las medidas sancionadoras adoptadas contra Sudáfrica en 1977, y repetidas año tras año. Por el contrario, la Asamblea ha volcado todo su esfuerzo verbal contra estos dos habituales

infractores. Desde una perspectiva estructural de análisis, puede verse cómo ello produce incidencias anecdóticas en el funcionamiento del sistema, como la negativa a otorgar credenciales a los representantes de estos Estados por parte del Comité de Verificación de Poderes de la Asamblea, privándoles así, en las ocasiones en que ha sido posible por la composición del mismo, de voz y voto en el órgano plenario.⁹³ Esta suspensión parcial del ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a la condición de miembro constituye sólo un lejano remedo de la imposible expulsión del sistema que debería corresponder a tan reiterados infractores.

Por otra parte, en dos ocasiones en esta década la Asamblea ha parecido llegar al paroxismo, convocando períodos extraordinarios de emergencia tras las invasiones en gran escala de Afganistán y Líbano. Sin embargo la Asamblea no se ha atrevido a recomendar una «acción». A la imposibilidad militar hubiera habido que añadir la imposibilidad constitucional en el caso de que la acción propuesta fuese coercitiva. Tampoco era posible actuar por la vía de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en estos dos casos. En Líbano porque ya la había, pero por su propia naturaleza y por sus escasos efectivos era incapaz de actuar frente a la agresión israelí. En Afganistán porque hubiera sido preciso contar con el consentimiento del Estado territorial, y era precisamente el gobierno afgano quien, al parecer, había solicitado la intervención soviética. La Asamblea estuvo pues, una vez más, atada de pies y manos, sin más recurso que la palabra.

II. Con respecto a las operaciones para el mantenimiento de la paz

A. LAS OPERACIONES DENTRO Y FUERA DEL SISTEMA

Las operaciones constituyen un mecanismo híbrido entre el sistema de seguridad que nunca existió y el arreglo de una diferencia, para cuyo concreto favorecimiento se emplea, provisionalmente, el innovador diseño de actuación no coercitiva. Un balance de las que hasta ahora han existido daría unos resultados bastante equilibrados, con éxitos en las dos FENU y en la actual FNUOS, y claros fracasos en Chipre y Líbano. La actuación de la ONUC en el Congo fue tan compleja que es difícil atribuirle un juicio de valor.

Sin embargo, puede apreciarse cómo hace más de diez años que no se crea una nueva Operación dentro del cauce de las Naciones Unidas, salvo que se consideren como tales los Grupos de Observadores. El contencioso de Namibia hubiera sido una ocasión ideal para el establecimiento de una nueva Operación en caso de que la fe en el mecanismo persistiese. De hecho, estuvo proyectada la creación de un Grupo de Observadores (GANUPT). Probablemente la causa principal de la ausencia de Operación fue la falta de consentimiento del Estado territorial. La experiencia ha demostrado también cumplidamente cómo, aún existiendo éste, el fracaso acecha a la operación si no existe además un consentimiento real por parte de todos los interesados. Sin embargo, no ha sido esa la única causa de que no hayan sido creadas nuevas operaciones. La falta de acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo no ha hecho posible la creación de otras Fuerzas dentro del sistema.

La práctica demuestra que en esta década han sido constituidas, fuera de la

Organización, dos Fuerzas Multinacionales (tripartitas) en el Líbano, más un Grupo de Observadores en el Sinaí. Además, la intervención norteamericana en Granada fue efectuada bajo la ya clásica tapadera formal de una Fuerza para el Mantenimiento de la Paz creada por una Organización Internacional. (Tras haber usado con ese fin a la ONU en Corea y a la OEA en Santo Domingo, ahora fue a la Organización de Estados del Caribe Oriental a quien se endosó la acción. Hay que precisar que, en este caso, la intervención no tuvo nada que ver con la actuación que normalmente es realizada en el curso de una Operación para el Mantenimiento de la Paz.)

Los datos que revela la práctica son, pues, de difícil análisis. En una primera lectura podría pensarse que las Operaciones son útiles, pues se siguen creando. El hecho de que se creen últimamente al margen de la Organización revela que lo que está dejando de ser útil es la Organización. En una segunda lectura, sin embargo, podría precisarse cómo también fracasan las Operaciones constituidas al margen de la ONU. Así, en el Líbano, la primera Fuerza Multinacional consiguió en breve plazo su objetivo evacuador; pero por el contrario, la segunda tuvo que retirarse en medio del fracaso y los atentados. Y es que el éxito de una Operación depende, no de la actuación dentro o fuera del margen de las Naciones Unidas sino del consentimiento de las partes interesadas en la aceptación de una actuación previa a una solución de la diferencia.

B. BALANCE ACTUAL

El balance respecto a las operaciones que aún existen no es alentador. Frente a la cómoda posición de la FNUOS a partir del cambio de estrategia de Siria, que prefiere aceptar el Líbano como campo de batalla con Israel a un enfrentamiento directo en el Golán, la FPNUL y la FNUMP se encuentran en una situación crítica, tanto a nivel político como económico.⁹⁵ Una Operación no puede ser más que un paso previo al arreglo directo de los interesados. Si no existe ánimo de resolver la diferencia, la Operación no va a poder hacerlo por sí misma, y su presencia continuada —durante más de veinte años en Chipre— no hace sino incidir negativamente en la credibilidad del sistema. Lo único que finalmente cabe preguntarse es si de retirarse la Operación la situación no sería aún peor. En ese sentido conviene pensar en la situación de los habitantes de los territorios afectados. Y ahí lo que sí parece cierto es que la presencia de las distintas Fuerzas ha sido positiva. Ahora bien, cabría preguntarse si, no dándose las condiciones de eficacia necesarias para el éxito de una Operación, puede tener sentido su existencia solamente por motivos humanitarios, y más aún en situaciones de conflicto interno donde van a ser absolutamente incapaces de impedir la desaparición de un Estado por desmembramiento (Líbano) o la secesión de parte de su territorio (Chipre).

De un modo u otro, parece inevitable constatar el «desvanecimiento» del sistema. A un primer nivel, el del sistema de seguridad que nunca llegó a funcionar, porque cada vez estamos más lejos de la utopía. A un segundo nivel, dentro del intento de revitalizar el sistema constituido por las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, porque ya no se crean nuevas Operaciones dentro del sistema (con la única excepción de los Grupos de Observadores no armados, como el recientemente constituido tras el alto el fuego entre Irán e Irak), y porque dos de las tres actualmente existentes se encuentran en una vía muerta, quizá conducente a su desaparición. A ello contribuye también el evidente desmayo finan-

ciero provocado, cualquiera que haya sido la fórmula diseñada para pretender solventar este problema. Por último, si ya eran borrosos los contornos de las anteriores Operaciones, justificar las presentes y las futuras por motivos humanitarios conduciría probablemente a una indefinición aún mayor. De todos los datos expuestos, parece deducirse la progresiva y silenciosa extinción de una fantasía, cimentada primero en un texto políticamente inaplicable, y luego en una mítica heroica, la de los «cascos azules», guardianes de la paz, que parece quedar reducida cada vez más a una función meramente investigadora.

Tras una primera redacción de estas líneas a finales de 1987, se hace preciso matizar el desencanto que rezuman al hilo de los esperanzadores acontecimientos de 1988. A lo largo de este año ha sido posible constatar el acercamiento de las dos superpotencias en diversos foros, y no parece casual el encadenamiento de acontecimientos tan importantes como la retirada soviética de Afganistán, la finalización repetida en el área del Golfo Pérsico de una guerra (Irán/Irak) que duraba ya muchos años, e incluso, la inicial retirada de contingentes cubanos de Angola que, parece ser, va a permitir el cese de las agresiones sudafricanas y el advenimiento a la independencia de la legendaria Namibia. Paralelamente, de un modo no menos sorprendente, por el cambio que supone en comparación con la etapa precedente, las Grandes Potencias se han acordado de la Organización, y a consecuencia de ese recuerdo —más vale tardé que nunca— se ha producido, entre otros, el afortunado protagonismo de su Secretario General, dando los últimos toques a una negociación rapidísima por la que se pone fin a la larga pesadilla bélica del Golfo Pérsico. No contentos con ello, en una nueva explosión de fervor onusiano, un nuevo Grupo de Observadores (en el que van a participar por primera vez siete militares españoles) va a encargarse de vigilar la veracidad de la retirada de los contingentes cubanos de Angola y la finalización de las agresiones transfronterizas de Sudáfrica, como paso previo a la independencia de la última colonia de grandes dimensiones territoriales en el África negra. De cara a la opinión pública pues, de nuevo parece estarse adornando a la Organización del «look» de la modernidad, la eficacia y la utilidad. Esperemos que dure, pero tengamos plena conciencia que resurgir de las propias cenizas es un proceso difícil, incluso para el Ave Fénix.

NOTAS

1. Carrillo Salcedo, J.A. *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid, CSIC, 1967.
2. Carrillo Salcedo, J.A. Cambios experimentado en Naciones Unidas como consecuencia de su universalización. En *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor Truyol Serra*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Vol. I, p. 277.
3. Moliner, M. *Diccionario de uso del castellano*. Madrid, Ed. Gredos, 1984.
4. T.P.J.I., Serie B, opinión consultiva nº 12, sobre el artículo 3, párrafo 2º del Tratado de Lausana, p. 29.
5. Skubiszewsky, K.J. Uso de la Fuerza por parte de los Estados. Seguridad colectiva. Derecho de guerra y de neutralidad. En *Manual de Derecho Internacional Público*. Editado por Sorensen, M. México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. española, 2ª reimpresión, 1981, p. 720.
6. *Idem*. p. 718.
7. Claude, I.L. The United Nations and the use of force. *International Conciliation*, nº 532, New York. Carnegie Endowment, 1961, pp. 110 y 144-145.
8. De Visscher, Ch. *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*. Barcelona, Ed. Bosch, 1962, p. 118.
9. Carrillo Salcedo, J.A. Cambios experimentados..., *op. cit.*, p. 276.
10. Jiménez de Arechaga, E. *El Derecho Internacional contemporáneo*. Madrid, Ed. Tecnos, 1980, p. 142.
11. Akehurst, M. *Introducción al Derecho Internacional*. Madrid, Ed. Alianza Universidad-textos, 1979, p. 263.
12. Goodrich, L.M.; Hambro, E. y Simons, A.P. *Charter of United Nations, commentary and documents*. New York, Columbia University Press, 1969, p. 303.
13. Simon D. Comentario al artículo 40 en «la Charte des Nations Unies», comentario dirigido por Cot, J.P. y Pellet, A. París, ed. Economica, 1985, pp. 670-673.
14. Cohen-Jonathan, G. Comentario al artículo 39 en «la Charte...» *op. cit.*, pp. 649-650.
15. Eisemann, P.M. Comentario al artículo 41, en «la Charte...» *op. cit.*, p. 695.
16. Virally, M. *L'Organisation Mondiale*. París, ed. Armand Colin, 1972, p. 462.
17. Eisemann, P.M. *op. cit.*, p. 697.
18. Eisemann, P.M. *Les sanctions contre la Rhodésie*. París, 1972; Fawcett, J.E.S. Security council resolutions on Rhodesia, *BYB.I.L.*, Vol. 41, 1965-1966, p. 103 y ss.; Halderman, J.W. Some legal aspects of sanctions in the rhodesian case, *I.C.L.Q.*, 1968, pp. 672-705; Ruzie, D. Les sanctions économiques contre la Rhodésie, *J.D.I.*, 1970, pp. 20-56; Los textos de las resoluciones en *International Legal Materials*, vol. 6, 1967, p. 141; *A.J.I.L.*, vol. 60, 1966, p. 924 y *Crónica Mensual ONU*, enero 1967, p. 23.
19. Chaumont, Ch. L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation. *A.F.D.I.*, 1965, pp. 436-437 y 442.
20. Guggenheim. *Traité de Droit International Public*. Gênéve, Librairie Georg, 1954, vol. II, p. 272; Kelsen, H. *The law of United Nations*. London, ed. Stevens, 1950, pp. 756 y ss.; Seyersted, F. United Nations forces, some legal problems. *BYB.I.L.*, 1961, pp. 359-362 y 438-439. Citados por Fischer, G. Comentario al artículo 42, en «La Charte...» *op. cit.*, pp. 705-716.
21. Rodríguez Carrión, A.J. *Uso de la Fuerza por los Estados*. Málaga, 1974.
22. Thierry, H. *L'emploi de la force dans les relations internationales*, en Thierry, H., Combacau, J., Sur, S. y Vallee, Ch., París, ed. Montchrestien, 1981, p. 519.
23. Akehurst, M., *op. cit.*, p. 269.
24. Reuter, P. y Combacau, J. *Institutions et relations internationales*. París, P.U.F., 2ª ed., 1982, p. 66.
25. Cour Internationale de Justice: *Certaines dépenses des Nations Unies Recueil*. 1962, p. 257.
26. Di Blase, A. Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU. *R.D.I.*, 1974, pp. 279-280; Pérez González, M. Las organizaciones internacionales y el derecho de la responsabilidad: Anteproyecto de ponencia. XIV Congreso del I.H.L.A.D.I., p. 13 col. izqda.
27. De inconstitucional la califica Reuter, P. *Derecho Internacional Público*. Barcelona, ed. Bosch, reimpresión 1984, p. 426; Jiménez de Arechaga, A., *op. cit.*, pp. 155-156 señala cómo el TIJ «evitó cuidadosamente hacer mención alguna de esta resolución en su opinión consultiva». Más adelante, sin embargo, matiza que «la parte esencial de la resolución "Acción Unida para la Paz" quedó así seriamente afectada por la opinión consultiva de la Corte» [p. 156].
28. Kelsen, H. El futuro de la seguridad colectiva. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Noviembre-Diciembre*, 1951, pp. 83-96. Citado por Miaja, A. *Introducción al Derecho Internacional Público*. Madrid, 7ª ed. Atlas, p. 667.
29. Carrillo Salcedo, J.A. *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 72-74.
30. Rodríguez Carrión, A.J. *Uso de la fuerza...* *op. cit.*, pp. 359-360.
31. Jiménez de Arechaga, E., *op. cit.*, p. 165.

32. Manin, Ph. *L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'état*. Paris, L.G.D.J., 1971, p. 106.
33. Chaumont, Ch. La situation juridique des Etats membres à l'égard de la Force d'urgence des Nations Unies. *A.F.D.I.*, 1958, pp. 399-439.
34. *Repertorio de la práctica de las N.U.*, Suppl. 3, vol. IV, 1983, pp. 56-95.
35. C.I.J. *Certaines dépenses des Nations Unies*. *Recueil*, 1962.
36. Rodríguez Carrión, A.J. United Nations Force in Cyprus: and uncertain case of peace-keeping. En *United Nations Peace-Keeping*, editado por Cassese, A., pp. 155-181.
37. Thierry, H., *op. cit.*, p. 526; Akehurst, M., *op. cit.*, pp. 278-279.
38. Thierry, H. L'accord israelo-egyptien du 4 septembre 1975. *A.F.D.I.*, 1975, pp. 45 a 64; Jiménez de Arechaga, E., *op. cit.*, p. 164.
39. ONU. *Crónica Mensual, junio 1974*, pp. 28 a 30; sobre ésta y la siguiente operación véase Remiro Brotons, A. *Derecho Internacional público, 1. Principios fundamentales*. Madrid, Tecnos, 1983, pp. 200 a 207.
40. Véanse, al respecto, las ambiguas manifestaciones, en 1979, de Waldheim (*Memoria del Secretario General*, 1979), Doc. A/34/1, punto IV, párrafos 4º y 6º. Puede verse en Carrillo Salcedo, J.A. *Textos básicos de Naciones Unidas*. Madrid, Tecnos, 2ª ed., 1982, pp. 379 y 380.
41. Informe del Secretario General y del Presidente de la Asamblea General al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Doc. A/AC.121/4, de 31 de Mayo de 1965, reproducido en Carrillo, J.A., *Textos Básicos de Naciones Unidas, Op. Cit.*, p. 365 y ss. En lo sucesivo se cita como *Informe, Cit.*, y por la p. correspondiente a su reproducción en *Textos... Cit.*
42. *Informe cit.*, p. 366.
43. *Informe cit.*, p. 367.
44. *Informe cit.*, p. 370.
45. Di Blase, A. The role of the host State's consent with regard to non-coercive actions by United Nations. En: Cassese, A., *United Nations Peace-Keeping, Op. cit.*, pp. 55-84; Higgins, R. A General assessment of United Nations Peace-Keeping. En: Cassese, A., *Op. cit.*, pp. 4-7; Arnon, Y., The United Nations Peace-Keeping Operations of the Middle East from 1965 to 1976. En: Cassese, A., *Op. cit.*, pp. 205-209; Manin, Ph., *Op. cit.*, especialmente, pp. 94-99; Virally, M. *Op. cit.*, pp. 489-490.
46. Reuter, P., *Derecho Internacional Público, Op. cit.*, p. 425; Akehurst, M., *Op. cit.*, p. 278.
47. Jiménez de Arechaga, E., *Op. cit.*, pp. 162 y 163, relacionándolo con la tesis de las competencias implícitas, o poderes implícitos de los Órganos de Naciones Unidas y el Dictamen de 11 de abril de 1949 del T.I.J.
48. Remiro, A., *Op. cit.*, pp. 204-205, y 206 inciso final.
49. *Ibidem*, p. 200.
50. Virally, M., *Op. cit.*, pp. 518-519, recuerda cómo fue descartada su alegación, entre otros en asuntos relativos a uso de la fuerza y descolonización.
51. Bou Malhab Atallah, D. La question du Liban: problème sociopolitique ou geopolitique? *AFDI* 1983, pp. 151 a 160.
52. Resolución 542 (1983), de 23 del XI de 1983, sobre la lucha interna de la OLP en el Norte del Líbano. Resolución 564 (1985), de 31 de mayo de 1985 por la que se pide que se ponga término a los actos de violencia contra la población civil y los campamentos de refugiados palestinos.
53. Resolución 540 (1983) de 31-X-1983, en la que se condena el ataque a objetivos civiles, afirma el derecho a la libre navegación por el Golfo Pérsico, y pide al S.G. que continúe su labor de mediación entre los contendientes. Decisiones de 5 y 15 de marzo de 1985, y de 25 de abril de 1985, en las que se solicita la suspensión de ataques contra la población civil, y se condena enérgicamente el uso de armas químicas y las violaciones de derecho humanitario.
54. Resolución 530 (1983), de 19 de mayo de 1983 en la que se encomia la labor del Grupo de Contadora. Resolución 562 (1985) de 10 de mayo de 1985, en la que se apoya la labor del Grupo de Contadora y se insta a los Estados a que se abstengan de tomar medidas que puedan perjudicar su labor.
55. Resoluciones 532 (1983), de 31 de mayo de 1983 y 539 (1983) de 28 de Octubre de 1983, en la que se califica de «ilegal» la ocupación del territorio namibiano por Sudáfrica, se insta a un alto el fuego y se condena la vinculación efectuada entre la presencia de soldados cubanos en Angola y la concesión de la independencia a Namibia.
56. Resoluciones 533 (1983), de 7-VI-1983 y 535 (1983), de 29-VI-1983, en la que se solicita el indulto de condenados a muerte en Sudáfrica. Resolución 545 (1983), de 20 de diciembre de 1983, en la que se condena la intervención militar de Sudáfrica en Angola, se afirma la existencia de una violación territorial que pone en peligro la paz y la seguridad internacional, y sin embargo, únicamente «se exige la retirada de las tropas sudafricanas» y se «considera» que Angola tiene derecho a una indemnización. Decisiones de 20 de agosto, y 17 de octubre de 1985, por las que se pide la revisión de condenas a muerte y se condena el *apartheid*. Resolución 560 (1985), de 12 de marzo de 1985, por la que se condena el asesinato de opositores al *apartheid*. Resoluciones 567 (1985), de 20 de junio de

1985, y 568 [1985], de 21 de junio de 1985 en relación con las agresiones de Sudáfrica contra Angola y Botswana respectivamente, en las que, aunque se califican los hechos de acto de agresión no se extrae del calificativo ninguna consecuencia.

57. Resolución 579 [1985], de 18 de diciembre de 1985, en la que se condena el secuestro del buque *Achille Lauro* por una facción terrorista palestina, y se solicita la puesta en libertad de los rehenes. Véase sobre este tema: Pancrazio, J.P., *L'affaire de L'Achille Lauro et le droit international*, *AFDI*, 1985, pp. 221-236.

58. Resolución 552 (1984), de 1 de junio de 1984, en la que constata que los ataques iraníes contra buques comerciales constituyen «una amenaza para la seguridad y estabilidad y tienen graves consecuencias para la paz», decidiendo reunirse, en su caso, para tomar medidas más eficaces.

59. Resolución 556 (1985), de 19 de junio de 1985, en la que se condena el nombramiento de un gobierno provisional namibiano, se afirma su nulidad y se insta a su no reconocimiento. Advierte enérgicamente a Sudáfrica de que si no coopera, el Consejo se verá obligado a tomar medidas conforme al Cap. VII, e insta a los Estados miembros a la adopción de «medidas voluntarias» contra este país.

60. Resolución 546 (1984), de 6 de enero de 1984 en la que, tras el bombardeo de Angola por Sudáfrica, y «consciente de la necesidad de tomar medidas eficaces», reafirma el derecho de Angola a utilizar la legítima defensa, y solicita a los Estados miembros que le presten ayuda y asistencia. (Como puede verse el mecanismo es similar al de las resoluciones iniciales en Corea, pero ni se establece un mando, ni se regula la composición de la fuerza, ni el carácter de la actuación de la misma.) Las Resoluciones 556 y 558 (1985), 23 de octubre y 13 de diciembre de 1984 respectivamente instan al no reconocimiento del resultado de las elecciones, y a la ayuda al pueblo sudafricano en su lucha por la independencia.

61. Resolución 541 (1983), de 18 de noviembre de 1983 en la que deplora la proclamación del pretendido Estado independiente de Chipre Septentrional, considera el acto carente de validez jurídica, y exhorta a los Estados miembros a su no reconocimiento.

62. Resolución 573 (1985), de 4 de Octubre de 1985, en la que se califica el «raid» israelí de acto de agresión y de amenaza a la paz, se «condena enérgicamente el acto de agresión armada», y se «insta a los Estados miembros a que tomen medidas para disuadir a Israel a recurrir a tales actos».

63. Resoluciones 529 (1983) de 18 de enero de 1983, 536 (1983) de 18 de julio de 1983, y 583 (1983) de 18 de octubre de 1983, en las que «respondiendo a la solicitud del Gobierno del Líbano se prorroga durante tres o seis meses, respectivamente, el mandato de la FPNUL». Resoluciones 531 y 543 (1983), de 26 de mayo y 29 de noviembre de 1983 respectivamente, en las que se prorroga por seis meses el mandato de la FNUOS. Resoluciones 534 y 544 (1983), de 15 de junio y 15 de diciembre de 1983 por las que se prorroga por seis meses el mandato de la FNUMP en Chipre. Resoluciones 549, 555, 551 y 557 (1984) de 19 de junio y diciembre, y de mayo y noviembre, por las que se prorroga por seis meses el mandato de la FPNUL y FNUOS respectivamente. Resoluciones 553 y 559 (1984) de 15 de junio y 14 de diciembre de 1984 por la que se prorroga el mandato de la FNUMPCH. Resoluciones 561 y 575, 563 y 576 (1985) de 17 de abril y 17 de octubre; 21 de mayo y 21 de noviembre respectivamente. Prórroga mandatos FPNUL y FNUOS. Resoluciones 565 y 578 (1985) respectivamente. Prórroga de la FNUMPCH.

64. Dentro de la jerga del Consejo de Seguridad, el término *decisión* se viene utilizando actualmente para designar algo muy diferente de lo previsto en determinados artículos de la Carta. En el presente viene a designar a un tipo de acto jurídico, empleado tanto para cuestiones de procedimiento como de no procedimiento, que consiste en una *declaración* del Presidente del Consejo, tras realizar unas *consultas oficiales* con el resto de los representantes, constatando la existencia de un acuerdo. Con ello parece, a primera vista, eludirse la posibilidad del ejercicio del veto. Puede verse un comentario a esta práctica en Smouts, M.C., *Réflexions sur les méthodes de travail du Conseil de Sécurité*, *AFDI*, 1982, pp. 601 a 612, especialmente. Sin embargo, esta autora parece poner de relieve la escasa eficacia que, con aquel fin, consiguen estas nuevas técnicas procedimentales.

65. Véase, por ejemplo, la Memoria de K. Waldheim como Secretario General en 1979. (Doc. A/34/1, reproducida en Carrillo, J.A., *Textos Básicos...*, *Op. cit.*, pp. 379-382), donde se incluye la referencia al Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT). Puede verse, en relación con este tema, la historia completa del UNOGIL, Grupo de Observadores creado en Líbano en 1958 en Pogany, I., *The evaluation of United Nations Peace-Keeping Operations*, *BYBIL*, 1986, pp. 357 a 369. En Namibia estuvo en proyecto la creación de un Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT), que no llegó nunca a crearse. Véase la Memoria del Secretario General de 1979, punto IV, [p. 379 en *Textos...*, *Op. cit.*]. Tiene también considerable interés la creación, tras los acuerdos de Camp-David en 1979, de la Fuerza Internacional del Sinaí, Grupo de Observadores creado al margen de la ONU, precisamente por la oposición de los países árabes a la aceptación de una paz parcial entre Israel y uno de ellos. Consecuentemente se opusieron en el seno de la Organización al establecimiento de cualquier nuevo órgano de Naciones Unidas tras la retirada de la segunda FENU, y los tres estados signatarios del acuerdo establecieron por su

cuenta el referido Grupo. Véase Lucchini, L. *La Force Internationale du Sinai: Le Maintien de la Paix sans l'ONU*, AFDI 1983, pp. 121 a 136.

66. Véase el Texto de la *Declaración del Gobierno Español sobre la proclamación de independencia de la comunidad turca de Chipre*, de 16 de noviembre de 1983 en: *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior española*, M.A.E., 1983, p. 840, en la que «deplora la proclamación unilateral de independencia» y la califica de «atentado contra la integridad y unidad de Chipre».

67. Véase nota 63.

68. Véanse, p.e., los Informes del S.G. al C. de S. de 11 de diciembre de 1981 y 10 de junio de 1982 respectivamente, resumidos en el Informe del Consejo a la Asamblea General, correspondiente al período 1981-1982, pp. 5 y 13, respectivamente, y sobre todo el Informe del S.G. de 13 de agosto de 1982, p. 13.

69. La Resolución 498 (1981) del Consejo de Seguridad, aprobada el 18 de diciembre de 1981, en su 2320ª sesión, por 13 votos a favor y dos abstenciones (RDA y URSS) decidía, en su punto 1, c) «a solicitud del Gobierno del Líbano, establecer inmediatamente, bajo su autoridad, una fuerza provisional de las Naciones Unidas para el Líbano meridional con el fin de confirmar el retiro de las fuerzas israelíes, restaurar la paz y seguridad internacionales y ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar el restablecimiento de su autoridad en la zona...». Al propio tiempo, decidía en su punto 8 renovar el mandato de la FPNUL por seis meses, o sea, hasta el 19 de junio de 1982. La primera de las referidas fuerzas no se llegó a constituir.

El momento de la necesaria renovación del mandato de la FPNUL coincide con el del cerco de Beirut por parte del ejército israelí. El Gobierno libanés carece en aquellos momentos de la más mínima autoridad efectiva en la zona. A comienzos de junio se suceden con rapidez los acontecimientos, y el día antes de la expiración del mandato de la Fuerza, en su 2379ª sesión, el Consejo, por 13 votos a favor y con las abstenciones de Polonia y la URSS, aprueba su Resolución 511 (1982) en la que «1. Decide, como medida provisional, prorrogar el mandato actual de la FPNUL por un período de dos meses, es decir, hasta el 19 de agosto de 1982». La ausencia de solicitud del Gobierno libanés quiebra así la práctica bien establecida desde 1964, y supone una vía de actuación ligeramente más audaz que, sin llegar, por supuesto, a la acción coercitiva, parece indicar una mayor voluntad de actuación de sus funciones por parte del Órgano. No obstante, el veto de los EEUU en la siguiente resolución impide la continuación de esta línea hacia extremos más audaces.

El 19 de junio se aprobó por unanimidad el proyecto de resolución 512, en cuyo punto 6 se pedía al S.G. que estacionase observadores militares alrededor de Beirut, y en cuyo punto 7, se pedía al S.G. «que estudie toda petición del Gobierno del Líbano encaminada al establecimiento de una fuerza de las Naciones Unidas que, en el marco de la aplicación de los párrafos precedentes, podría tomar posiciones junto a las fuerzas libanesas de interposición». No fue necesario esperar a saber si tal petición se podía producir o no, puesto que el veto de los EEUU impidió la aprobación de tan «atrevida resolución».

A finales de julio, un proyecto de resolución patrocinado por Francia y Egipto (S/15317), en el que se matizaba y suavizaba la propuesta anterior no llegó a ser discutido, y dos días antes de la expiración del nuevo período provisional, o sea, el 17 de agosto, se aprueba la Resolución 519 (1982), igualmente con las abstenciones de Polonia y la URSS, en la que, de nuevo sin que exista solicitud del Gobierno libanés, el Consejo «habiéndose estudiado... el Informe del Secretario General sobre la FPNUL... y tomando nota... de los deseos del Gobierno del Líbano expuestos en dicho informe...», decide prorrogar por otro período provisional de dos meses el mandato de la FPNUL.

70. Leben, Ch. Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. AFDI 1982, pp. 10-77, especialmente, pp. 31 a 33.

71. Res. 38/3, de 27 de octubre de 1983; Res. 39/5, de 30 de octubre de 1984; Res. 40/7 de 5 de noviembre de 1985. En todas ellas se reitera la convicción de la A.G. de la necesidad del retiro de las fuerzas extranjeras (vietnamitas) de Camboya, y se exhorta a los Estados a su cumplimiento. Se trata pues de la típica resolución que Remiro ha calificado de «repetitoria», pues su contenido se viene reiterando desde el 34º período de sesiones (1979), prácticamente sin variación.

72. Res. 38/7 de 2 de noviembre de 1983, en la que «insta a la cesación inmediata de la intervención armada y a la retirada inmediata de las tropas extranjeras de Granada».

Véase al respecto el completo informe del Secretario General (A/30/568), de 6 de noviembre de 1983 en el que se precisan los datos relativos a la Fuerza para el Mantenimiento de la Paz en el Caribe, proveniente de siete países de la conocida Organización de Estados del Caribe Oriental y que agrupa a 300 soldados bajo el mando del jamaicano coronel K. Barnes. La «Reggae Force» estaba, sin embargo, apoyada por una «agrupación táctica» de 8.000 marines estadounidenses.

Véase la *Nota Oficial del Gobierno Español sobre la situación en la isla caribeña de Granada*, de 26 de octubre de 1983, en la que se califican los hechos de «intervención militar de fuerzas extranjeras» y de «injerencia en asuntos internos», en: *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, MAE 1983, p. 743.

73. Res. 38/10, de 11 de noviembre de 1983, en la que se «condenan los actos de agresión», en especial «los ataques lanzados desde el exterior y dirigidos contra instalaciones estratégicas de Nicaragua»; Res. 39/4, de 26 de octubre de 1984, en la que se insta a los Estados implicados a favorecer la labor pacificadora del Grupo de Contadora.

74. Res. 38/12 de 16 de noviembre de 1983; Res. 39/6 de 1 de noviembre de 1984; Res. 40/21 de 27 de noviembre de 1981, en todas las cuales, con una u otra terminología se insta a las partes a que negocien de buena fe y arreglen pacíficamente sus diferencias.

75. Res. 38/13, de 21 de noviembre de 1983 en la que se pide a Francia la devolución de la isla comorana de Mayotte al conjunto constituido por la República Islámica de las Comoras.

76. Res. 38/29 de 23 de noviembre de 1983; Res. 39/13 de 15 de noviembre de 1984; Res. 40/12 de 13 de noviembre de 1985 en las cuales se pide el retiro inmediato de las «tropas extranjeras» que allí se hallan desde 1980.

77. Res. 39/71 de 12 de diciembre de 1984.

78. Res. 38/9, de 10 de noviembre de 1983, en la que se califican los hechos de «agresión y violación de la Carta». Res. 39/14, de 12 de diciembre de 1984, en la que constata la amenaza israelí de seguir destruyendo instalaciones semejantes en el futuro y pide al Consejo «que considere las medidas necesarias para garantizar que Israel acate la Res. 487 (1981) del Consejo», y disuadirle de repetir su ataque. Res. 40/6 de 1 de noviembre de 1985 de contenido prácticamente idéntico a la anterior.

79. Res. 38/53, de 5 de diciembre de 1983 en la que se recomienda la adopción de sanciones contra Sudafrica a los Estados miembros y al Consejo de Seguridad, existiendo una larga lista (apartados A a K) de sanciones propuestas que incluyen embargo de armas, petróleo, inversiones y créditos, etc.; Res. 39/2, de 28 de septiembre de 1984; 39/72 de 13 de diciembre de 1984, en las que se pide al C. de S. que examine la nueva constitución sudafricana y se solicita del C. de S. la adopción de medidas con arreglo al Capítulo VII, y de «medidas internacionales concertadas para la eliminación del *apartheid*»; Res. 40/94, de 10 de octubre de 1985 en la que de nuevo se insta al Consejo a la adopción de sanciones.

80. Res. 40/97 de 13 de diciembre de 1985 en la que se pide al Consejo que ejerza su autoridad con respecto a la aplicación de sus resoluciones a fin de lograr la independencia de Namibia.

81. Res. ES-6/2, de 14 de enero de 1980.

82. Res. ES-9/1, de 8 de febrero de 1982. Respecto a estas dos resoluciones de emergencia véase Guilhaudis, J.F., *Considerations sur la pratique de l'Union pour le maintien de la Paix*, AFDI 1981, pp. 382-391; Reicher, H., *The Uniting for Peace resolution and the Thirtieth Anniversary of its Passage*, *Columbia Journal of Transnational Law*, 1981, pp. 1-49. En general, Mourgeon, P.: *Les sessions peu ordinaires de l'Assemblée Générale*, AFDI 1979, pp. 491-499.

83. De Sola, M., Naciones Unidas y el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales: Unas reflexiones con motivo de su cuarenta aniversario, en: ONU año XL, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1987, pp. 107-121, en concreto p. 108.

84. Véase la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. A.G. Doc. Of. 37º per. ses., Supp. nº 1 (A/37/1), pp. 2-4.

85. «A fin de desempeñar efectivamente el papel preventivo previsto para el Secretario General en el art. 99, me propongo hacer más amplia y más sistemática la capacidad de investigar los hechos en las zonas de posible conflicto. Ese propósito, naturalmente, se llevará a cabo en estrecha coordinación con el Consejo. Por su parte, el propio Consejo podría idear procedimientos más rápidos y expeditivos para enviar misiones investigadoras o de buenos oficios, observadores militares o civiles o algún tipo de presencia de las Naciones Unidas a las zonas de posible conflicto.»

En un trabajo posterior, el propio S.G. desarrolla estas ideas. Véase Pérez de Cuéllar, J., *Le rôle du Secrétaire Général des Nations Unies*, RGDIP 1985, p. 233 y ss. En términos más generales, sobre las facultades del S.G.: Stein, E., Mr. Hammarskjöld, the Charter Law and the future role of the United Nations Secretary General, AJIL 1982, p. 9 y ss.

Los propios órganos de la Organización, sin embargo, no puede decirse que hayan acogido con entusiasmo las bienintencionadas propuestas del S.G. Así, pej., en relación con la «Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales» adoptada por la A.G. por Res. 37/10 de 15 de noviembre de 1982 hay que coincidir con Mariño, F. (Solución pacífica de controversias por órganos políticos de Naciones Unidas, en: ONU año XL, RFDUC 1986, pp. 155-186, en concreto, p. 179) en que el texto de la misma es «notoriamente parco» por lo que respecta a la descripción de las funciones del S.G. en ese campo.

Del mismo modo, cuando en 1983 el Consejo de Seguridad realiza el examen de la Memoria del S.G. del año anterior, tras 18 reuniones destinadas a consultas oficiosas se limita el 12 de septiembre de 1983 a la adopción de una *decisión* en la que se afirma que las «valiosas e interesantes ideas» del S.G. requerían un «análisis cuidadoso» y un estudio más detallado. (Informe del C. de S. a la A.G., 1983, p. 23. La *signatura* de la *decisión* es S/15971).

86. El 1 de octubre de 1982 el representante del Líbano en Naciones Unidas transmitió por carta

(S/15445) la petición de su Gobierno para que se efectuase el despliegue de una Fuerza Multinacional en Beirut, contando con la aceptación de los EEUU, Francia e Italia. La Fuerza estaría compuesta de 3.500 hombres y su período de actuación sería limitado.

De hecho, a la luz del completo trabajo de Brouillet, A., *La Force Multinationale d'interposition à Beyrouth* (AFDI, 1982, pp. 293-335), puede verse cómo su período de funcionamiento se redujo a poco más de tres semanas, durante las cuales cumplió su objetivo permitiendo la salida de la ciudad rodeada de más de 11.000 combatientes palestinos. Tres días después de la retirada de la Fuerza se produjo el genocidio de Sabra y Chatila.

Técnicamente la Fuerza fue constituida por medio de tres acuerdos bilaterales entre el Líbano y los tres Estados proveedores de contingentes armados. La Fuerza tenía una misión acordada entre los Estados partes, pero cada grupo militar estaba bajo el mando de su propio país. La Fuerza estaba basada también en el principio del consentimiento del Estado territorial, de modo que expresamente se recogía la posibilidad de su retirada a petición del Gobierno libanés. (Brouillet, A., pp. 313-317.)

Tras las matanzas en los campos de refugiados palestinos fue constituida una segunda Fuerza Multinacional, cuyo mandato duró desde el 24 de septiembre de 1982 hasta el 31 de marzo de 1984. (Brouillet, A., *La seconde Force Multinationale à Beyrouth*, AFDI 1985, pp. 115-165). La composición de esta segunda Fuerza fue idéntica a la primera y su misión principal, desarrollada sobre todo por los contingentes británico y francés, fue la protección de los campos de refugiados palestinos.

87. A.G. Doc. Of. 39º per. ses., Supp. nº 1, [A/39/1], p. 3.

88. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización. A/40/1. Naciones Unidas Nueva York, 1985, p. 220.

89. Conviene tener en cuenta que, además de los que a continuación se reseñan hay otros en los que la Organización no ha podido actuar ni siquiera a nivel simbólico. Valga como ejemplo el asunto del Chad, entre Francia y Libia. Véase Alibert, Ch., *L'Affaire du Tchad*, RGDIP, 1986/2, pp. 345-406.

90. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización. A.G. Doc. Of. 41º per. ses. Supp. nº 1 [A/41/1], pp. 1-3. Recuérdese que el alto el fuego entre Irán e Irak es de 19 de julio de 1988.

91. Así la ha cualificado Apollis, G., *Le Règlement de l'affaire du «Rainbow Warrior»*, RGDIP 1987/1, pp. 10-43.

92. El S.G. ha intentado, pacientemente, vías indirectas de penetración de sus ideas, como la del Grupo de Trabajo del Comité Especial para mejorar la eficacia del principio de la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, que, en su sesión de 13 de febrero de 1986 examina un documento de trabajo elaborado por Elaraby basado en las ideas de Pérez de Cuéllar [A.G. Doc. Of. 41º per. ses. supp. nº 41 [A/41/41]. N.U. 1986, pp. 12 y 13], pero el C. de S. sigue limitándose a afirmar que tales propuestas necesitan un examen más detallado (véase la decisión de 29 de agosto de 1985, C. de S. S/INF/41, 40º per. ses. p. 20).

93. Pueden verse al respecto, Halberstam, M., *Excluding Israel from the General Assembly by a rejection of its credentials*, AJIL 1984, pp. 179-182. Flauss, J.F., y Singer, Ph., *La verification des pouvoirs à l'Assemblée Générale des Nations Unies*, AFDI 1985, pp. 620-652.

94. Esa es la opinión de Virally, M., en *Panorama du Droit International Contemporain. Cours Générale de Droit International Public*, RCADI 1983, Vol. V, To. 183 (en concreto, p. 295 y nota 106).

95. Según *El País* de 15 de diciembre de 1985, el déficit de la FINUL ascendía a 250 millones de dólares. Téngase en cuenta que la aportación anual de los EEUU a la FINUL por aquellas fechas era de 36 millones de dólares, y que la nota de prensa informaba acerca de la decisión del Congreso norteamericano de reducirla a la mitad, presionado por el lobby judío. Una información más exacta fijaba el déficit en 237,7 millones. La posterior reacción soviética ha sido curiosa, pues aunque globalmente es aún deudora de una partida de 152 millones, anunció que comenzaría a pagar su parte correspondiente (18 millones anuales) de los gastos de la FINUL. En las mismas fechas, el déficit de la FNUMP era de 134 millones de dólares, pese a que en Chipre el mecanismo de pago era únicamente el de las contribuciones voluntarias. [United Nations Association of The United States of America, *Issues before the 41st General Assembly of the United Nations*, pp. 4 y 43]. El déficit acumulado por las tres operaciones que actualmente funcionan debe ser, por tanto superior a 400 millones de dólares, y eso, en unas fechas en las que los EEUU retienen el pago de su cuota anual a la Organización, puede ser un argumento de peso para no prorrogar el mandato de dos operaciones fracasadas.

La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico

ANTONIO BLANC ALTEMIR*

INTRODUCCIÓN

El establecimiento de la concepción de frontera en el derecho internacional como línea de separación de las competencias soberanas de los Estados data de finales del siglo XVIII. Esta frontera, a la que de forma muy gráfica se ha llamado «frontera-separación»,¹ obedecía a los temores derivados de la guerra y consecuentemente a las ansias de seguridad, teniendo escasa o nula incidencia los anhelos de paz y de cooperación que sin duda anidaban en los habitantes de esas zonas fronterizas.

La situación de contigüidad ha provocado históricamente numerosos incidentes fronterizos: penetración en el territorio del otro Estado sin autorización, utilización de éste como base de operaciones de grupos armados, actividades industriales con efectos contaminantes por vía fluvial o atmosférica al otro lado de la frontera, aprovechamiento de los recursos de agua... Sin embargo, al amparo de estas situaciones de hecho derivadas de la propia realidad geográfica, ha ido emergiendo un derecho internacional de vecindad destinado a prevenir y a dirimir los conflictos consustanciales a estas situaciones, así como a acomodar los derechos e intereses de los Estados vecinos, lo que constituye el presupuesto necesario de la cooperación en general y de la cooperación transfronteriza en particular. No hay pues cooperación transfronteriza posible sin relaciones de buena vecindad.²

Todas estas afirmaciones genéricas son especialmente transpolables al ámbito pirenaico. Las regiones pirenaicas, en su condición de periféricas, montañosas y fronterizas han adolecido históricamente de unas carencias estructurales, a las que sin duda ha contribuido una cierta marginalización de estas zonas, no sólo por parte de los Estados a los que pertenecen, sino por la circunstancia de que durante años «Europa acababa en los Pirineos».

* Profesor de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona (Facultad de Derecho de Lérida).

Sin embargo, otras zonas europeas, geográficamente asimilables como son los Alpes, no han sufrido este proceso marginal. Muy al contrario, gracias a una extraordinaria permeabilidad de las fronteras a través de la nutrida red de comunicaciones que los atraviesan, los Alpes han constituido y constituyen un importante núcleo de gran dinamismo económico, donde se desarrolla al mismo tiempo una muy relevante cooperación transfronteriza.

Las regiones más desarrolladas de Europa están muy bien intercomunicadas, lo que ha constituido sin duda un decisivo factor de progreso. La intercomunicación y el desarrollo económico son por lo tanto dos elementos íntimamente relacionados, ya que la existencia de uno presupone la del otro. Actualmente y gracias a la integración de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea, los Pirineos han dejado de ser una barrera psicológica, pero continúan siendo una barrera física que hay que superar. La cooperación transfronteriza, potenciada por el Consejo de Europa y por las propias instancias comunitarias, debe jugar un papel decisivo para el logro de dicha finalidad.

En esta línea de actuación y tras la Conferencia de las Regiones Pirenaicas, se constituyó en 1982 la Comunidad de Trabajo de los Pirineos como un órgano de animación de la cooperación transfronteriza en el marco pirenaico, formada por las siete regiones pirenaicas de Francia y España, además de Andorra.

1. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL ÁMBITO EUROPEO. EL CONVENIO-MARCO EUROPEO SOBRE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE LAS COLECTIVIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES

A. Consideraciones preliminares

La cooperación transfronteriza nace del íntimo deseo que une a las zonas fronterizas de superar su aislamiento secular, acercándose a otras poblaciones que, aunque separadas por una frontera, les une no sólo una historia y una cultura a menudo común, sino también el reto de superar unos problemas también comunes que van desde la despoblación y la depresión económica, a una carencia de servicios e infraestructuras. Razones pragmáticas y herencias históricas constituyen sin duda otros elementos que han conducido a los Estados a fomentar la cooperación transfronteriza.

Las relaciones internacionales de vecindad,³ que como ha señalado Andrassy están constituidas por un conjunto de disposiciones, en su mayor parte de origen convencional, que regulan las relaciones entre Estados vecinos,⁴ dependen para Pop de la «intensidad de la vida económica, social y cultural de la zona respectiva... así como de las relaciones generales de los países vecinos».⁵

La cooperación transfronteriza constituye, según el profesor Remiro Brotons, «un supuesto particular en el marco general del Derecho Internacional de la Cooperación»,⁶ que se compone de un conjunto de reglas articuladas jurídicamente y derivadas del hecho de la interdependencia que permite a los Estados descubrir problemas e intereses comunes y consecuentemente colaborar para supe-

rarlos. En su opinión, junto al derecho internacional de vecindad «aparece y se desarrolla un derecho internacional de cooperación en las relaciones de vecindad»,⁷ presupuesto necesario para una efectiva cooperación transfronteriza.

En este sentido el artículo 2,1 del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza establece:

«Est considéré comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin...».⁸

Las situaciones de contigüidad, que como ha quedado dicho han provocado numerosos conflictos, han constituido también un marco adecuado para la cooperación.⁹ Los vecinos de un lado y otro de la frontera se han visto frecuentemente obligados a cooperar en temas como la apertura de nuevas vías de comunicación, pastos, aprovechamiento de aguas... en los que, debido a la proximidad, tanto los perjuicios derivados de su irresolución como las ventajas de su superación, han sido sentidos de una forma más directa por aquéllos.¹⁰

La cooperación transfronteriza se lleva a cabo en varios niveles, a la vez complementarios y compatibles entre sí: a nivel interestatal o intergubernamental,¹¹ y a nivel infraestatal,¹² es decir regional y local, aunque conviene destacar que también otras instituciones públicas o privadas¹³ están interesadas en fomentarla. El Convenio-marco reconoce ambos niveles de cooperación, interestatal e infraestatal, en sus artículos 2 y 3, así como en el Anexo que introduce una serie de modelos y esquemas de acuerdos, de estatutos y de contratos.

Aunque tradicionalmente las relaciones de cooperación transfronteriza se han llevado a cabo a nivel interestatal, conviene sin embargo poner de manifiesto el progresivo protagonismo de las colectividades territoriales en su fomento y desarrollo. Las colectividades regionales y locales, que acusan de una forma más directa los efectos de aquélla, deben estar dotadas, como afirma Pueyo Losa, de un adecuado nivel de autonomía para lograr una auténtica defensa de sus intereses, a través de las relaciones de cooperación transfronteriza.¹⁴

Cabe afirmar, no obstante, que la cooperación entre regiones y municipios fronterizos, aunque se lleve a cabo a niveles infraestatales no escapa totalmente del campo del derecho internacional.¹⁵ Como ha afirmado Dupuy: «Sería erróneo creer que el derecho internacional debe desinteresarse de estas relaciones a bajo nivel». La diversidad de los problemas jurídicos que plantean... incita por el contrario a pensar que la acción internacional de los Estados para facilitar esta cooperación debería desembocar en la conclusión de convenios-marco, destinados a armonizar procedimientos y facilitar contactos entre dichas entidades...¹⁶

El «interés» del derecho internacional por el tema de la cooperación transfronteriza se debe, además del indiscutible elemento internacional que presenta el fenómeno, a la firme actitud de varias organizaciones internacionales, principalmente europeas, que contribuyen a su promoción e institucionalización, y al hecho de que la cooperación transfronteriza constituye un factor dinamizador de las relaciones internacionales, contribuyendo al mismo tiempo a la construcción y unificación europea.¹⁷ Así lo ha considerado el Consejo de Europa al incluir en el Tercer Plan a Medio Plazo (1987-1991) la intensificación de la cooperación entre regiones y municipios fronterizos.¹⁸

B. El proceso de elaboración del Convenio-marco

El fenómeno de la cooperación transfronteriza, que tiene hondas raíces en Europa,¹⁹ ha experimentado en los últimos años un gran auge debido principalmente a la obra del Consejo de Europa, aunque también la OCDE y la Comunidad Europea han tomado posiciones al respecto.²⁰

Las iniciativas para lograr un marco convencional que potenciara la cooperación transfronteriza partieron de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la década de los sesenta: En 1964, a través de su directiva N.227, la Asamblea encargó a la Comisión de Poderes Locales, «examinar la oportunidad y... las modalidades de cooperación entre colectividades locales de diferentes Estados miembros del Consejo de Europa, en particular entre municipios vecinos situados en las fronteras de los Estados miembros».²¹ Partiendo del informe presentado por el senador italiano Sibille,²² la Asamblea, a través de su Recomendación 470 transmitió un proyecto de Convenio al Comité de Ministros, que éste rechazó. A partir de principios de la década de los setenta, la cuestión de la cooperación transfronteriza, así como la necesidad de elaborar un convenio sobre la materia, se va a intensificar. La Asamblea Parlamentaria continuará llevando la iniciativa en este tema, mediante la adopción de Recomendaciones y Resoluciones, la preparación y propuesta de convenios internacionales, movilización de la opinión pública y la convocatoria de reuniones, congresos y conferencias.

La situación se desbloqueó con el informe Ahrens que, presentado bajo la forma de una Recomendación, fue aceptado por el Comité de Ministros, proponiendo la potenciación, en el sentido más amplio, de la cooperación de las colectividades territoriales fronterizas.

A partir de este momento se va a desencadenar un proceso de reflexión destinado en opinión de Decaux tanto a «hacer madurar la cuestión frente a las reticencias estatales, como a movilizar en torno suyo las fuerzas vivas que iban a constituir un verdadero grupo de presión».²³ Este proceso desembocó en la convocatoria de dos importantes conferencias: La I Conferencia Europea de Regiones Fronterizas, organizada por la Asamblea, que tuvo lugar en Strasbourg en julio de 1972, y la II Conferencia, organizada conjuntamente en la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, que se desarrolló en Innsbruck en 1975. En ellas se trazaron las líneas básicas para el fomento de una cooperación transfronteriza eficaz.

Sin embargo, el despegue definitivo tuvo lugar con ocasión del encuentro que mantuvieron en París a finales de 1975 los Ministros responsables de las Colectividades Locales,²⁴ que supuso un desbloqueo político. La Conferencia de Ministros europeos fijó el examen de un proyecto de Convenio-marco como tema principal para su segundo encuentro que se celebraría en Atenas en 1976. En su Resolución I adoptada en la Conferencia de Atenas, los ministros constataban que los obstáculos principales con los que topaba el correcto desarrollo de la cooperación transfronteriza eran, además de la disparidad de los sistemas jurídicos, la ausencia de instrumentos jurídicos apropiados, motivo por el que se mostraban decididos a proporcionar a las colectividades locales los instrumentos necesarios para tal fin.

Examinado y aprobado sin reservas el proyecto de Convenio elaborado por el Comité de Cooperación para las cuestiones municipales y regionales, la Conferencia recomendó su adopción al Comité de Ministros, recomendación que hicieron igualmente suya la Asamblea Parlamentaria²⁵ y la Conferencia Permanen-

te de los Poderes Locales y Regionales de Europa.²⁶ El proyecto de Convenio fue sometido al Comité de Ministros en marzo de 1977, el cual, una vez aprobado el texto dos años más tarde, lo remitió a la Asamblea para su dictamen. Emitido éste favorablemente, se dio luz verde a la adopción definitiva del proyecto por el Comité de Ministros el 5 de febrero de 1980, poniéndose fin a quince años de esfuerzos y de serias resistencias estatales.

El Comité decidió abrir el Convenio a la firma con ocasión de la IV Conferencia de Ministros responsables de las colectividades locales el 21 de mayo de 1980 en Madrid. El Convenio fue firmado por ocho estados: Austria, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia, a los que sucesivamente irían añadiéndose otros.²⁷ De conformidad con su artículo 9,2, el Convenio entró en vigor el 22 de Diciembre de 1981, tras haber sido ratificada por cuatro Estados.²⁸

C. Alcance y contenido del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales

El largo proceso de elaboración del Convenio-marco²⁹ demuestra la existencia de serias divergencias y reticencias de los Estados, aunque al final se alcanzó un compromiso digno y aceptable para el logro de los objetivos propuestos.³⁰

El Preámbulo sitúa el Convenio en el marco referencial del Consejo de Europa al afirmar que el fin de la Organización es «realizar una unión más estrecha entre sus miembros y promover la cooperación entre ellos», fórmula ya utilizada en otros convenios adoptados en su seno. Más novedosas resultan sin duda las afirmaciones que se introducen a continuación en el sentido de que «en los términos del artículo 1 del Estatuto del Consejo de Europa, este fin será perseguido fundamentalmente por la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo», así como mediante «la cooperación de las colectividades o autoridades territoriales fronterizas en materias como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de infraestructuras y de servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda en caso de siniestro». Cooperación que los Estados se hallan resueltos a favorecer «en la medida de lo posible», contribuyendo de este modo «al progreso económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une a los pueblos europeos».

Los principios fundamentales sobre los que bascula el Convenio-marco pueden resumirse en los siguientes:

- La aceptación por parte de los Estados Contratantes del compromiso de «facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las colectividades o autoridades territoriales», mediante la «conclusión de acuerdos y arreglos necesarios para tal fin...» (Art. 1).

- El compromiso de los Estados Parte a favorecer las iniciativas de las colectividades o autoridades territoriales, tomando en consideración los esquemas de acuerdos elaborados en el seno del Consejo de Europa. (Art. 3).

- El compromiso de las Partes Contratantes a resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan obstaculizar el desarrollo y el buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza (Art. 4).

— La concesión a las colectividades territoriales, por parte de los Estados Contratantes, de las mismas facilidades que si la cooperación se llevara a cabo a nivel interno (Art. 5).

— El compromiso de los Estados Parte a facilitarse mutuamente la información necesaria y de transmitirla a las colectividades o autoridades territoriales, en particular la referida a los medios de acción ofrecidos por el propio Convenio, así como al Secretario General cuando se refiera a los acuerdos mencionados en el artículo 3 (Arts. 6, 7 y 8).

— Por otra parte, el Convenio ha puesto mucho énfasis en el respeto de la soberanía de los Estados, al manifestar en su artículo 1, el «respeto a las disposiciones constitucionales propias de cada Parte», renunciando de este modo los Estados signatarios a sugerir cualquier evolución constitucional con lo que se crea, como muy acertadamente ha indicado Decaux,³¹ una especie de círculo vicioso, precisamente en una materia donde es necesaria una voluntad decidida de los Estados de adaptar y actualizar las disposiciones constitucionales para potenciar la cooperación transfronteriza.³²

El escrupuloso respeto al derecho interno vuelve a aparecer en el artículo 2,2 del Convenio, al reservarse los Estados Parte la calificación de qué debe entenderse por colectividades, autoridades u organismos locales y regionales. El artículo 3,4 introduce igualmente una referencia muy significativa en este sentido:

«Les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales».

Las referencias a las «relaciones internacionales» y a la «orientación política general» son polémicas pues el evitar conferir un carácter internacional a las relaciones transfronterizas³³ choca con la opinión mayoritaria de la doctrina que considera como relación internacional aquella en la que se da un flujo transfronterizo.³⁴

La garantía del respeto a la soberanía de los Estados de que el Convenio hace gala, se manifiesta igualmente en la determinación por los derechos internos de las competencias, formas y límites que ostentan las colectividades territoriales para actuar en el marco de los acuerdos interestatales de cooperación, así como de los controles a los que se somete su ejercicio.³⁵

El Convenio incorpora a título indicativo una serie de «acuerdos-tipo» que las Partes pueden adoptar voluntariamente. Como estipula el artículo 3,1 «estos modelos o esquemas de acuerdos, estatutos y contratos, siendo de naturaleza indicativa, no tienen valor convencional». Los Estados Parte se limitan de esta forma a fijar un marco referencial que las colectividades territoriales pueden utilizar dentro de los límites de sus competencias. Ambos tipos de acuerdos: interestatales e infraestatales, no se excluyen entre sí y pueden ser utilizados conjuntamente. Como ha afirmado el profesor Remiro Brotons, «el abanico de modelos de acuerdos interestatales y de esquemas de acuerdos, contratos y estatutos indicados en el anexo del Convenio-marco suponen un esfuerzo no sólo de flexibilidad y gradualismo sino también de racionalización de la práctica existente, de institucionalización de la misma y de armonización, normalización o stan-

darización de los instrumentos jurídicos en que se concreta».³⁶

Los modelos de acuerdos interestatales incluidos en el Anexo del Convenio presentan unas cláusulas generales y comunes a todos ellos que hacen referencia a cuestiones como qué debe entenderse por autoridades locales, regionales y superiores (Arts. a y d), la compatibilidad de tales modelos con otros modos de cooperación transfronteriza (Art. b), el compromiso que adquieren las Partes de informar a las autoridades regionales y locales de los medios de acción existentes (Art. c), así como al Secretario General del Consejo de Europa de las actividades de comisiones, comités u otros órganos creados para la ejecución del acuerdo (Art. g), la competencia exclusiva de los Estados para designar las zonas de su territorio afectadas, así como el objeto y las formas de cooperación (Art. f), y otras cuestiones referidas a la duración del acuerdo, la denuncia... (Art. i).

Los cinco modelos de acuerdos interestatales incorporados al Anexo son los detallados a continuación:

1. Modelo sobre la cooperación transfronteriza (1.1) mediante el que las Partes Contratantes se comprometen a proporcionar a las autoridades regionales los medios que les permitan establecer vínculos de colaboración, así como a favorecer las iniciativas de las autoridades locales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

2. Modelo sobre la concertación regional transfronteriza (1.2) que prevee el establecimiento de una Comisión Mixta con uno o varios Comités regionales.

3. Modelo sobre la concertación transfronteriza local (1.3) que posibilita la formación de grupos de concertación entre autoridades locales fronterizas para el estudio de temas de interés común, intercambio de información, etc.

4. Modelo sobre la cooperación transfronteriza contractual entre autoridades locales (1.4) que posibilita la conclusión de contratos de naturaleza administrativa, económica o técnica entre autoridades locales en los límites de su competencia establecidos por el derecho interno y bajo cierto control de las autoridades centrales.

5. Modelo sobre organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales (1.5) que posibilitan que las autoridades locales y otras personas de derecho público de un Estado participen en asociaciones y mancomunidades de municipios de otro Estado, de conformidad con su derecho interno.

Los esquemas de acuerdos, estatutos y contratos a concluir entre las autoridades locales, que incorpora el Anexo son los siguientes:

1. Esquema de acuerdo para la creación de un grupo de concertación entre autoridades locales (2.1).

2. Esquema de acuerdo para la coordinación en la gestión de asuntos públicos locales transfronterizos (2.2).

3. Esquema de acuerdo para la creación de asociaciones transfronterizas de derecho privado (2.3).

4. Esquema de contrato de provisión o de prestación de servicios entre colectividades locales fronterizas (de tipo «derecho privado») (2.4).

5. Esquema de contrato de provisión o de prestación de servicios entre colectividades locales fronterizas (de tipo «derecho público») (2.5).

6. Esquema de acuerdo para la creación de organismos de cooperación intermunicipal transfronteriza (2.6).

El Convenio presenta unas características específicas que le diferencian del resto de convenios internacionales adoptados en el seno del Consejo de Europa, como son su técnica jurídica y la elección de un convenio-marco con unos anexos que, aunque con un carácter meramente indicativo, producirán sin duda un efecto benefactor al precisar el modo de participación de las colectividades territoriales armonizando y legitimando al mismo tiempo los procedimientos de cooperación transfronteriza.

El Convenio viene a establecer un marco propicio para el fomento y desarrollo de la cooperación entre colectividades territoriales, a través de la potenciación de los contactos y en el más prudente respeto a las competencias exclusivas de los Estados en las relaciones internacionales. El principal factor que aconsejaba prudencia era el de la heterogeneidad de los Estados miembros del Consejo de Europa con estructuras administrativas distintas y con diverso grado de regionalización y descentralización. La práctica seguida hasta la fecha demuestra que en los Estados federales, las relaciones transfronterizas no han provocado fricciones relevantes entre las distintas administraciones que operan en su territorio, lo que se ha traducido en una pronta ratificación del Convenio-marco.

Sin embargo, en los Estados de tradición más centralista, los conflictos competenciales entre la administración central y las administraciones periféricas aparecen con frecuencia, lo que deriva en la adopción de una actitud más expectante ante la Convención.

Sin embargo, se observa últimamente que a nivel europeo, se da una creciente participación de las colectividades territoriales en la cooperación transfronteriza,³⁷ fenómeno que se incardina en otro más amplio a nivel europeo cual es el de la regionalización, lo que determina que pueda hablarse³⁸ de cierta participación de las diferentes comunidades infraestatales en la política exterior del Estado, aunque el nivel de la misma sea en muchos casos irrelevante por la tradicional resistencia de los poderes centrales a la descentralización de la acción exterior.

2. LAS CONFERENCIAS EUROPEAS DE REGIONES FRONTERIZAS Y DE REGIONES DE MONTAÑA. LA CONFERENCIA DE LAS REGIONES PIRENAICAS

Progresivamente interrelacionadas por una cooperación internacional creciente, las regiones fronterizas europeas que se encuentran separadas por una o varias fronteras estatales y sometidas a regímenes administrativos diferentes, se han visto compelidas a dotar de cierta institucionalización a unos contactos que en un principio tuvieron un carácter meramente ocasional y espontáneo. En este contexto, en el que se acentúan por otra parte las tendencias a la descentralización regional en Europa, la cooperación transfronteriza va adquiriendo mayores cotas de consolidación, aunque ciertamente los obstáculos a que se enfrenta son todavía considerables.

Para intentar superarlos se fueron constituyendo de forma espontánea, en la mayoría de las ocasiones, organismos privados o públicos, siendo en este caso por iniciativa de los poderes locales correspondientes. Paralelamente se programaban encuentros destinados a perfilar un catálogo de los problemas en presen-

cia, así como a buscar los medios para resolverlos.³⁹

Una particular incidencia en este proceso han tenido las Conferencias europeas de regiones fronterizas, que desde 1972 hasta la actualidad se han venido desarrollando por iniciativa del Consejo de Europa:

La I Conferencia Europea de Regiones Fronterizas, organizada por la Asamblea Parlamentaria, tuvo lugar en Strasbourg en julio de 1972 con la participación de los cargos electos locales y los responsables técnicos de las principales regiones fronterizas europeas. La declaración final adoptada traza las líneas básicas para una cooperación transfronteriza: estudios comparativos sistemáticos, situación particular de las regiones fronterizas en relación con los planes nacionales de ordenación del territorio, creación de comisiones regionales transfronterizas, armonización de las legislaciones, concertación entre los Estados y las instituciones europeas (Consejo de Europa, CEE)...

La II Conferencia Europea de Regiones Fronterizas fue organizada conjuntamente por la Asamblea y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, y se desarrolló en Innsbruck en septiembre de 1975. Tras analizar los progresos, siempre insuficientes, logrados en materia de cooperación transfronteriza, se trazaron tres líneas de intensificación relativas a: 1. la ordenación del territorio suprafonterizo, 2. la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y 3. los problemas del trabajador fronterizo.

La III Conferencia Europea de Regiones Fronterizas tuvo lugar en Borken (RFA) en septiembre de 1984. En ella se delimitaron los problemas clave de la cooperación transfronteriza:⁴⁰ ordenación del territorio, desarrollo económico y política regional, trabajadores fronterizos, política de transportes, medio ambiente, cooperación cultural transfronteriza y protección civil.

Conviene destacar que en el punto 5 de la Declaración Final, los participantes en la Conferencia solicitan del Consejo de Europa la adopción de un instrumento jurídico que suponga la creación de un organismo suprafonterizo «de derecho público internacional cuya ausencia actual constituye uno de los principales obstáculos a la cooperación transfronteriza», y recomiendan a los municipios y regiones de los Estados miembros del Consejo de Europa que hayan ratificado el Convenio-marco, a ejercer su derecho a dicha cooperación «en el marco de sus competencias en el seno del territorio nacional, promoviendo de esta forma la aplicación concreta del Convenio» (Punto 8). Es interesante señalar igualmente la petición contenida en el Punto 15 al Consejo de Europa y a la Comunidad Europea para que coordinen estrechamente sus esfuerzos para mejorar la cooperación transfronteriza.⁴¹

La IV Conferencia Europea de Regiones Fronterizas, organizada conjuntamente por la Asamblea Parlamentaria y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, se celebró en Zaragoza durante los días 23 a 26 de marzo de 1987. La Conferencia reunió alrededor de doscientos representantes de las autoridades estatales, regionales y locales, a los que se unieron representantes de Yugoslavia y del Consejo Nórdico, interesados igualmente por los problemas de las regiones fronterizas.

La Declaración Final de la Conferencia invita al Consejo de Europa a crear un Centro europeo para la cooperación transfronteriza así como un Comité compuesto de representantes de las instituciones y asociaciones de cooperación transfronteriza, con participación de la Asamblea y de la CPLRE. La Declaración incluye en un anexo las conclusiones sobre los diferentes temas desarrollados en la Conferencia: reducción y supresión de los obstáculos de entrada y salida de

fronteras, protección de la naturaleza y del medio ambiente, política de transportes, cooperación cultural, política regional y ordenación del territorio y cooperación marítima.⁴²

La Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, en colaboración con otras instancias del Consejo de Europa⁴³ ha puesto frecuentemente de manifiesto la especificidad de los problemas de las regiones de montaña, tanto en lo que concierne a los problemas propiamente rurales y agrícolas (derivados del relieve o del clima) como los problemas particulares del medio ambiente y de las comunicaciones. Estas iniciativas se centraron en un primer momento en los Alpes. El arco alpino, atravesado por numerosas fronteras estatales, constituye un lugar privilegiado donde se desarrolla uno de los niveles más altos de cooperación transfronteriza en Europa. Baste mencionar la vitalidad de organismos como la Comunidad de trabajo de los países alpinos (Arge-Alp), formada por ocho regiones que pertenecen a cuatro Estados diferentes,⁴⁴ la Comunidad de trabajo de los Länder y Regiones de los Alpes Orientales (Apen-Adria), formada por catorce regiones de cinco Estados diferentes,⁴⁵ la Comunidad de trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), o el Comité de iniciativa para la cooperación entre las regiones del arco alpino que cubre la práctica totalidad del macizo.⁴⁶

En abril de 1976, los representantes de las regiones alpinas, reunidos en Grenoble por iniciativa de la CPLRE y la Asamblea Parlamentaria, solicitaron al Consejo de Europa la organización de un Encuentro europeo de autoridades regionales del arco alpino. Dicha propuesta se materializaría dos años más tarde en la convocatoria de la I Conferencia de las regiones del arco alpino celebrada en Lugano en septiembre de 1978. La Declaración Final adoptada por unanimidad, tras recordar la doble vocación del arco alpino (marco geográfico donde se desarrolla la vida de sus habitantes y patrimonio europeo), dirige una serie de recomendaciones a las instancias locales, regionales, estatales y europeas sobre los siguientes temas: conservación de una población de montaña activa y de una agricultura de montaña viable, desarrollo equilibrado y controlado del turismo, subordinación de los lazos transalpinos a los imperativos ecológicos (lo que conllevaría a la potenciación del ferrocarril frente a la carretera), y cese de la construcción de nuevas obras hidroeléctricas importantes.⁴⁷

Los responsables de las regiones alpinas, conscientes de que sus conclusiones y recomendaciones pueden aplicarse a otras zonas montañosas de Europa, invitaron a las autoridades regionales de otros macizos europeos, en particular los Pirineos, a tomar iniciativas similares.

En este sentido conviene destacar que en la I Conferencia Europea de Regiones de Montaña que tuvo lugar en la ciudad italiana de Trento en el mes de mayo de 1988, a instancias de la CPLRE, se trataron temas específicos que afectan a las regiones de montaña: situación y perspectivas de las zonas de montaña media y alta en Europa, políticas locales y regionales de protección y desarrollo de dichas zonas, así como la importancia de las políticas europeas (del Consejo de Europa y de la CEE) en relación con dichos temas. Los problemas específicos de los Pirineos, con su singularidad propia de región de montaña, fueron igualmente tratados en el seno de la Conferencia, en la que estuvo presente una representación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.⁴⁸

Aprovechando la experiencia de la Conferencia del Arco Alpino y de la Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales, se celebró en 1982 la Conferencia de las Regiones Pirenaicas⁴⁹ que reunió por primera vez a iniciativa de la Asam-

blea y de la CPLRE a los representantes de las regiones y comunidades pirenaicas de Aquitania, Aragón, Catalunya, Euzkadi, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Navarra, así como Andorra.

La Conferencia, que traduce de una forma clara la voluntad del Consejo de Europa de profundizar en la construcción europea, proclamó en su Declaración Final la urgencia de adoptar medidas a nivel local, regional, estatal y europeo para frenar los factores de subdesarrollo que se derivan de la condición específica de las regiones pirenaicas, en cuanto que montañosas, fronterizas y despobladas, apelando a la solidaridad entre el Norte y el Sur de Europa.

La Declaración Final de la Conferencia vuelve a poner de manifiesto la estrecha conexión existente entre la cooperación transfronteriza y la unión europea:

*«L'union européenne et les déclarations officielles à son sujet n'ont aucun sens si elles ne s'accompagnent d'une coopération franche et loyale aux frontières intérieures de l'Europe. L'engagement d'un Etat dans l'Union se mesure à l'ouverture de sa coopération, son étendue, son efficacité, sont étroitement fonction du degré d'engagement à tous les niveaux concernés et particulièrement au niveau des populations frontalières et de leurs activités».*⁵⁰

Por otra parte se pone de relieve la condición de los Pirineos como vínculo entre el Norte y el Sur de Europa, que ha favorecido la progresión constante de las relaciones económicas, y que podría incrementar sin duda una política dirigida al desarrollo de las regiones meridionales europeas. Se propugna igualmente la superación de las carencias estructurales, a través de una estrategia de desarrollo regional que se concrete en un aumento sustancial de las inversiones en materia de infraestructura y equipamientos, dirigida a proteger a largo plazo los intereses de las poblaciones pirenaicas y al reequilibrio y ordenación del desarrollo en dicha zona.

Todos estos objetivos, unidos a la preservación del patrimonio natural y cultural de los pueblos pirenaicos, deben constituir según la Declaración final de la Conferencia, las líneas de actuación prioritaria de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que deberán encuadrarse en un programa de acción para dicha zona a los niveles local, regional, estatal y europeo, siguiendo el modelo de la Conferencia de las regiones del Arco Alpino de 1978 y destinado a sensibilizar a los estados francés y español, así como a las instituciones europeas de la imperiosa necesidad de potenciar el desarrollo de las regiones pirenaicas.

Puede considerarse no obstante que, al margen de delimitar dicho programa de acción, el verdadero logro de la Conferencia radicó en la creación de una pequeña infraestructura que permite potenciar la cooperación transfronteriza en el marco pirenaico. En este sentido, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos propugna la permeabilización de los Pirineos que, aunque barrera natural, constituye al mismo tiempo un nexo de unión entre poblaciones físicamente muy próximas, en ocasiones con una historia y cultura común, lo que redundará sin duda en facilitar el proceso de construcción europea.

3. LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS COMO ÓRGANO DE ANIMACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos fue constituida⁵¹ en Burdeos en 1983 por los ocho firmantes de la Declaración final de la Conferencia, con el objeto de intercambiar informaciones, discutir cuestiones técnicas y buscar soluciones coordinadas en los temas de transportes y comunicaciones, energía, agricultura, economía hidráulica, turismo, medio ambiente, urbanismo y patrimonio cultural, según se establece en el artículo 2 de su Carta constitutiva.

La Comunidad de Trabajo debe conceptuarse según la expresión del profesor Remiro Brotons como un órgano de animación de la cooperación transfronteriza, debiendo enmarcarse su nacimiento en la «espectacular floración de organismos de animación que con distintos nombres (comunidades de intereses o de trabajo, asociaciones...) y con estatuto, composición, funcionamiento, objetivos, eficacia y dinamismo muy variables, han surgido para estimular la cooperación transfronteriza y han sido y son, en cierto modo, el reflejo de la escasez o falta de competencias propias de los entes cuyos representantes los forman —generalmente colaborando con los de los grupos sectoriales— para resolver por sí mismos los problemas que les preocupan».⁵²

En este sentido la Comunidad de Trabajo⁵³ se encamina a fomentar y desarrollar la cooperación, por otra parte ya existente, entre uno y otro lado de los Pirineos, potenciando y canalizando las vías de actuación, sin imponer verdaderas obligaciones jurídicas a los miembros, y en el más escrupuloso respeto a los poderes centrales.

La Comunidad, de la que son miembros las regiones francesas de Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées; las comunidades autónomas españolas de Aragón, Catalunya, Euzkadi y Navarra, así como Andorra, según se estipula en el Art. 1 de su Acuerdo constitutivo, presenta por otra parte la siguiente estructura orgánica:

- El Consejo de la Comunidad, que según el artículo 5 del Acuerdo, se compone de siete representantes por cada miembro, entre los que se recomienda la presencia del presidente de cada una de las colectividades fronterizas subregionales (departamentos, provincias u otras).

- La Presidencia, que asume por turno y en orden alfabético, cada miembro en la persona de su presidente, según establece el artículo 4.⁵⁴

- El Secretariado, que asume sus funciones bajo la responsabilidad del presidente (Art. 7), y que es designado por acuerdo del Consejo de la Comunidad con ocasión de cada cambio de Presidencia.

- Los Organismos técnicos (Art. 7, párr. 2), que podrán crearse para facilitar los trabajos de la Comunidad, y las Comisiones permanentes consultivas, que pueden constituirse entre representantes de colectividades territoriales subregionales (Art. 3).

De conformidad con el artículo 8 del Acuerdo, los documentos de trabajo se prepararán en lengua francesa y castellana, pero las demás lenguas habladas en los Pirineos podrán utilizarse como lenguas de trabajo.⁵⁵

Durante 1988, y bajo la presidencia de la comunidad autónoma de Catalunya, se ha dinamizado considerablemente el papel de la Comunidad de Trabajo

a través de las dos sesiones plenarias llevadas a cabo últimamente: la V celebrada en las localidades de Sort y Rialp en febrero de 1988, y la VI celebrada en la Seu d'Urgell en noviembre del mismo año.⁵⁶

Las diversas ponencias, así como los acuerdos adoptados giraron en torno a los siguientes temas: comunicaciones, cultura, turismo, cartografía, medio ambiente y economía de montaña. Entre ellas destaca por su importancia la dedicada a las comunicaciones que en la V sesión plenaria incluyó un esquema viario y ferroviario del Pirineo, así como un programa de acciones concretas.⁵⁷ El objetivo global a corto y largo plazo es permeabilizar los Pirineos mediante una red apropiada de comunicaciones por carretera y ferrocarril que conlleve una vertebración conjunta del territorio pirenaico, mejorando al mismo tiempo la conexión de la península ibérica con el resto de Europa. Tanto el esquema viario como el ferroviario hacen referencia solamente a las líneas básicas para la mejora de la accesibilidad al Pirineo y a través del mismo, dejando para fases posteriores la definición de vías locales o específicas y sin establecer plazos, prioridades o distinción entre las diferentes competencias sobre las vías, ya que se pretende expresar de forma consensuada las aspiraciones de las regiones y comunidades pirenaicas.

El programa de acciones concretas propone el acondicionamiento continuo y progresivo de las vías que se encuentran en peores condiciones, así como la realización de nuevos trazados y tramos que posibiliten el acceso a las diferentes zonas, y el restablecimiento de líneas ferroviarias en desuso y de nuevos servicios. Destaca igualmente la propuesta adoptada durante el desarrollo de la VI sesión plenaria en el sentido de sugerir a los gobiernos francés y español que la entrada del Tren de Alta Velocidad en España se realice al mismo tiempo por la zona atlántica, vía Irún, y por la mediterránea, vía La Jonquera, sugiriendo igualmente que las redes viarias de Canfranc y Puigcerdà se adapten al ancho de vía europeo, así como la apertura de una conexión ferroviaria que atravesase transversalmente los Pirineos. Para el logro de tales objetivos se propone una financiación coordinada de los Estados, Comunidades autónomas, Regiones, Departamentos, Provincias y demás entidades locales y Administraciones institucionales, así como gestionar la declaración de «interés comunitario» para la obtención de ayuda financiera de la Comunidad Económica Europea.⁵⁸

Las conclusiones de las diversas ponencias y los acuerdos adoptados hacen referencia a la creación de Comisiones específicas en las diversas áreas de Cultura, Turismo, Cartografía, Medio Ambiente y Economía de Montaña con lo que se amplía considerablemente su número,⁵⁹ así como a otras iniciativas como la creación de espacios culturales pirenaicos, protección del patrimonio histórico, artístico, etnográfico y natural, realización de un inventario de recursos turísticos y un plan de aprovechamiento y marketing para lanzar la imagen de marca «Pirineos»,⁶⁰ potenciación del uso de las nuevas tecnologías cartográficas para la representación del conjunto pirenaico, mantenimiento y fomento de las iniciativas de cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente, en particular para el aprovechamiento equilibrado de los recursos pirenaicos, política forestal y agropecuaria, reforzando la concertación entre las distintas instituciones y administraciones, así como la elaboración de una planificación socioeconómica integral y participativa, coordinando y potenciando el papel de las instituciones presentes en el territorio para conseguir ayudas financieras para la puesta en marcha de los proyectos pirenaicos.⁶¹

4. CONSIDERACIONES FINALES

El fenómeno de la cooperación transfronteriza en Europa ha experimentado en los últimos años un espectacular progreso en todos los aspectos, garantizando y potenciando al mismo tiempo el papel de las entidades territoriales fronterizas en su desarrollo. El Convenio-marco, y la formación y eficaz funcionamiento de ciertos organismos y asociaciones de carácter público o privado, constituyen instrumentos muy válidos para una progresiva institucionalización de la cooperación transfronteriza.

— La cooperación transfronteriza, en el contexto más amplio de las relaciones internacionales de vecindad, juega un papel benefactor en el proceso de construcción y unificación europea a través de la progresiva permeabilización y desactivación de las fronteras y de la consecución de objetivos de desarrollo integral y regional de las colectividades fronterizas, repercutiendo favorablemente en la ordenación del territorio europeo, así como en la homogeneización y superación de desequilibrios entre las diferentes regiones europeas.

— Un papel particularmente activo e intenso debe jugar la cooperación transfronteriza en el marco pirenaico, en cuanto que zona de economía precaria y despoblada, que posibilite avanzar en la superación de las carencias de infraestructura y de servicios de que adolece, especialmente en materia de comunicaciones. La consecución de tales objetivos sobrepasan los intereses de los habitantes de la zona, para enmarcarse en un ámbito estatal y comunitario al afectar directamente a la efectiva comunicación de la península Ibérica con el resto de Europa.

— En este contexto, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, como órgano de animación de la cooperación transfronteriza en la zona, se perfila como un foro de opinión y de encuentro para fijar acuerdos que permitan soluciones globales destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la montaña. En esta línea de actuación, la Comunidad de Trabajo ha de potenciar sus lazos internos para presionar a los Gobiernos de sus respectivos Estados y a la Comunidad Económica Europea a fin de conseguir las ayudas financieras que requieren los planes de desarrollo, los cuales, teniendo la aquiescencia general de todos los afectados, asegurarán el futuro de las comunidades pirenaicas.

NOTAS

1. Vid. en este sentido Remiro Brotons, A., El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza, en *I Semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza, 1983, p. 104.
2. Como ha señalado Pop, la buena vecindad debe constituir el objetivo principal de la política exterior de los Estados, al margen de que se dé entre ellos una contigüidad geográfica. Pop, I., *Voisinage et bon voisinage en droit international*. París, 1980, pp. 205 y ss.
3. Para el profesor Celestino del Arenal los elementos que determinan la noción de vecindad son tres: los actores o sujetos, la contigüidad física entre los mismos y su relación o comunicación, aunque en su opinión se impone la necesidad de superar la noción clásica de vecindad y de «proceder con urgencia a la elaboración de una nueva noción acorde con la realidad internacional actual». Celestino del Arenal, En torno a la noción de vecindad en las relaciones internacionales, en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, San Sebastián, 3-5 de junio de 1985, pp. 21 y 25.
4. Andrassy, J., Les relations internationales de voisinage, *R.C.A.D.I.* 1951-II, t. 79, p. 130.
5. Pop, I., *Op. cit.*, p. 118.
6. Remiro Brotons, A., *Op. cit.*, p. 110.
7. *Ibid.*, p. 111.
8. Série de Traités européens, N 106: *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, Section des Publications, Edition Janvier, 1983, p. 2.
9. Vid. en este sentido A. Ch. Kiss: La frontière-coopération, en *La frontière*, Société Française pour le Droit International, Colloque de Poitiers, 17-19 mai 1979, E. Pedone, Paris 1980, pp. 181 y ss.
10. La Declaración final de Borken (RFA), aprobada el 6 de septiembre de 1984 por la Tercera Conferencia de las Regiones Fronterizas Europeas reconoce en su punto 50 la especificidad de los problemas fronterizos. En un sentido similar se pronuncia la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984 sobre el reforzamiento de la cooperación transfronteriza. JOCE, núm. C 127, de 14 de mayo de 1984.
11. Francia y España crearon, mediante canje de notas de 30 de mayo y 19 de julio de 1875, la Comisión Internacional de los Pirineos en tanto que comisión fronteriza intergubernamental de carácter permanente y competencia general sobre la frontera pirenaica. La Comisión, que se reúne cada dos años alternativamente en cada uno de los dos países y bajo una presidencia compartida, tiene en la actualidad como objetivos esenciales el de desarrollar los intereses comunes en la región fronteriza, así como el de la resolución de problemas derivados de la frontera pirenaica. Sobre la Comisión Internacional de los Pirineos vid.: Sermet, J., Le centenaire de la Commission Internationale des Pyrénées, *Revue d'Histoire Diplomatique*, 1976, janvier-juin, en especial pp. 63 y ss.; y Fernández de Casadevante Román, C., Las Comisiones fronterizas en las relaciones de vecindad hispano-francesas; en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas... cit., en especial pp. 192-196; y Remacha Tejada, J.R., La frontera pirenaica, en *Anuario de Derecho Internacional*, 1975-II, pp. 259 y ss.
12. Sobre la cooperación entre los organismos infraestatales de distintos Estados vid.: Burdeau, G., Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, en *Mélanges Reuter*, Pedone, Paris 1981, pp. 103-126. La doctrina anglosajona emplea el término «low level relations» para referirse a los acuerdos de naturaleza administrativa celebrados entre comunidades fronterizas infraestatales.
13. Como Universidades, Cámaras de Comercio y asociaciones de carácter cultural o de otro tipo.
14. Pueyo Losa, J. Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas, en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas... cit. p. 255.
15. Conviene destacar sin embargo que los contratos, estatutos y acuerdos celebrados entre colectividades locales fronterizas están regulados por el derecho interno de los Estados en cuestión.
16. Dupuy, P.M. La coopération régionale transfrontalière et le droit international, *AFDI*, 1977, p. 853.
17. Vid. en este sentido Albiol Biosca, G., Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980. *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, N 2, en especial pp. 458 y ss., y Van der Auwera, G., Les régions frontalières et l'intégration européenne. *Revue du Marché Commun*, Paris, N 182, febrero 1975, p. 67.
18. Troisième Plan à Moyen Terme 1987-1991. L'Europe des démocraties: Humanisme, diversité, universalité. Strasbourg, décembre 1986, pp. 70 y 71.
19. Es de destacar que en los valles pirenaicos, y ya desde antes de la delimitación de la frontera entre Francia y España por los tratados de 1856, 1862 y 1866, existían relaciones de cooperación en materia de pastos, pesca y uso de aguas. Por otra parte, en la década de los cincuenta del siglo actual y por iniciativa pública en unas ocasiones y privada en otras, se inició una creciente cooperación en-

tre las regiones fronterizas de Francia, República Federal de Alemania y Suiza.

20. En este sentido, conviene resaltar que la Comunidad Económica Europea adoptó en 1985 el programa CORINE (JOCE N° L-176, 16 de julio de 1985), que constituye un ejemplo de cooperación transfronteriza de aplicación de la política comunitaria medioambiental. Por otra parte, el Parlamento europeo se ha manifestado favorable, en aras de lograr una mayor potenciación de la cooperación transfronteriza, a estimular los contactos oficiosos a uno y otro lado de la frontera, además de profundizar en la vía de la institucionalización. JOCE, N° C 127, de 14 de mayo de 1984.

21. Rapport Ahrens, doc. 4402, p. 1.

22. Rapport Sibille, doc. 2109 de 26 de septiembre de 1966, presentado bajo la forma de recomendación al Comité de Ministros.

23. Decaux, E., La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales. RGDIP, 1984/3, p. 582.

24. Reunidos por iniciativa del gobierno francés. Por otra parte, conviene señalar que el Comité de Ministros había encargado mientras tanto al Comité de cooperación para las cuestiones municipales y regionales, un estudio sobre el tema de la «Cooperación entre poderes locales en las regiones fronterizas», que fue remitido en 1973 y que desembocó en la adopción de la Resolución 8 (1974) destinada a fomentar dicha cooperación.

25. Mediante sus Recomendaciones 784 de 1976, y 802 de 1977. A través de esta última, la Asamblea solicitó al Comité de Ministros que abriera a la firma de los Estados miembros el proyecto de Convención con ocasión de la III Conferencia de Ministros responsables de las colectividades locales.

26. Mediante su Resolución 90 de 1977.

27. Bélgica (24 de septiembre de 1980), Suiza (16 de abril de 1981), Dinamarca (2 de agosto de 1981), Francia (10 de noviembre de 1982), Liechtenstein (20 de octubre de 1983).

28. Noruega (12 de agosto de 1980), Suecia (23 de abril de 1981), Dinamarca (2 de agosto de 1981) y República Federal de Alemania (21 de septiembre de 1981). España, que firmó el Convenio con fecha de 1 de octubre de 1986 todavía no lo ha ratificado.

29. Sobre el mismo vid. Albiol Biosca, G., Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 225-227.

30. No obstante, cabe destacar que el alcance de éstos fue reduciéndose a lo largo de los quince años de gestación como consecuencia de la persistencia de tales recelos.

31. Decaux, E., La Convention-cadre européenne..., cit. p. 594.

32. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, a través de su Recomendación 1013 de 1985 (adoptada el 14 de julio por la Comisión permanente actuando en nombre de la Asamblea) propuso al Comité de Ministros que hiciera un llamamiento a los gobiernos de los Estados Miembros para que procuraran que su situación constitucional interna no obstaculizara el desarrollo de una cooperación transfronteriza sistemática y efectiva.

33. Como hace el Informe explicativo del Convenio: «Rapport explicatif de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.» Conseil de l'Europe, 1981, p. 11.

34. En este sentido es interesante resaltar la afirmación que hace Decaux al respecto: «Sea cual sea el alcance de este nominalismo [...] las relaciones transfronterizas son relaciones de carácter internacional. Se las puede prohibir o favorecer pero no se puede cambiar el sentido de las palabras». Decaux, E., Op. cit. p. 596. Para De Visscher dicho carácter se deriva del principio de unidad de la acción exterior del Estado. De Visscher, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, París, 1970, p. 412.

35. Derivado en cualquier caso del principio constitucional de la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales. (Art. 149.1.3 de la Constitución española de 1978).

36. Remiro Brotons, A., *El territorio, la frontera...* Op. cit., p. 160.

37. Vid. en este sentido Fonseca Morillo, F.J., Relaciones de vecindad y cooperación transfronteriza desde el ángulo del derecho internacional público, en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas... cit. pp. 213-215.

38. Como lo hacen Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, cit. p. 32. Sobre el mismo tema vid. igualmente Remiro Brotons, A., La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza 1979, pp. 355 y ss.

39. Señalamos a título de ejemplo la Conferencia de las regiones de la Europa del Noroeste, la de los países alpinos, los encuentros periódicos entre los representantes de Francia, República Federal de Alemania y Suiza, entre otros.

40. Puntos 17 a 48 de la Declaración Final. Vid. texto de la Declaración Final de la III Conferencia Europea de Regiones Fronterizas (Borken-RFA, 4-6 de septiembre de 1984) en *Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, Doc. CPL/P (18) 51, Strasbourg 1984.

41. En este sentido conviene destacar la referencia al artículo 230 del Tratado de la CEE conteni-

da en la Declaración Final.

42. *Vid.* Conseil de l'Europe. Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Vingt-Deuxième Session, Strasbourg, 20-22 Octobre 1987, pp. 11 y 12.

43. Especialmente la Conferencia europea de ministros responsables de la administración del territorio (CEMAT).

44. Austria (Salzburgo, Tirol, Vorarlberg), Italia (Bolzano-Tirol del Sur, Lombardía, Trentino), República Federal de Alemania (Baviera) y Suiza (Grisons). Su estructura organizativa interna consta de la Conferencia de los jefes de gobiernos regionales, las Comisiones, el Grupo de Trabajo de altos funcionarios y el Secretariado.

45. Fundada el 20 de noviembre de 1978 en Venecia, está compuesta por catorce miembros pertenecientes a cinco Estados con sistemas sociales y políticos diferentes: Italia, Yugoslavia, Austria, República Federal de Alemania y Hungría. El conjunto de la Comunidad abarca un territorio de 270.000 kilómetros cuadrados en el que viven unos 37 millones de habitantes.

46. Con el fin de coordinar las actividades de las tres Comunidades de trabajo alpinas ha sido creada la Comunidad de trabajo de las regiones alpinas. Sobre las Comunidades de trabajo que operan en los Alpes *vid.* Pierret, J., *Vivre l'Europe autrement. Les régions entrent en scène*, París 1984, pp. 167 y ss.

47. La adhesión de los diferentes responsables regionales del arco alpino a tales principios y su voluntad de continuar cooperando por encima de las fronteras, les condujo a solicitar a la CPLRE y a la Asamblea Parlamentaria, la creación de un Consejo de las Regiones Alpinas.

48. El contenido de la ponencia dedicada a los Pirineos versó sobre los siguientes temas: criterios definidores de las zonas de montaña en las diferentes regiones pirenaicas, principales problemas demográficos, socio-económicos y medio-ambientales que les afectan, políticas regionales y estatales con respecto a la montaña y búsqueda de soluciones compatibles entre los objetivos de desarrollo económico y protección de medio ambiente en el ámbito pirenaico.

49. Celebrada en Jaca y Olorón-St. Marie del 8 al 10 de junio de 1982.

50. *Déclaration finale de la Conférence des Régions Pyrénéennes.* Jaca-Oloron, 8-10 Juin 1982. Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire. Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, p. 2.

51. Aunque el Acuerdo constitutivo de la Comunidad se adoptó en Burdeos, acordándose que su sede permanente estaría en la ciudad de Jaca, la firma se aplazó para la reunión siguiente que se celebraría en Pau durante los días 4 y 5 de noviembre de 1983.

52. Remiro Brotons, A., *El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas...* cit., p. 166.

53. Sobre su composición, estructura y funcionamiento *vid.* Bernad Álvarez de Eulate, M., *La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza, REDI*, 1984/2, en especial pp. 487-490.

54. Actualmente ostenta la presidencia la comunidad autónoma de Catalunya en la persona del president de la Generalitat.

55. El propio texto del Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos fue adoptado en catalán, vasco, gascón y fabla, además de castellano y francés.

56. Las sesiones, presididas por el president de la Generalitat M.H. Sr. Jordi Pujol, actual presidente de la Comunidad de Trabajo, contaron con una nutrida representación de las siete regiones que la integran, además de Andorra, así como de diversos ayuntamientos y otras instituciones públicas o privadas: Diputaciones, Parlament de Catalunya, departaments, consells comarcals, entidades culturales, cámaras de comercio, etc.

57. En este sentido, y por lo que se refiere a la red viaria, se propuso durante el desarrollo de la V sesión plenaria en febrero de 1988, el acondicionamiento continuo y progresivo de las dos vías de la red Esmeralda en peores condiciones: E07 y E09 comenzando por los estrangulamientos básicos (falta de ciertos túneles, travesías urbanas...) y continuando por el resto de los itinerarios: Pau-Túnel de Somport-Autovía de Huesca-Zaragoza (E07), y Barcelona-Túnel de Puymorens-Toulouse (E09); así como nuevos trazados con características de autovía (tramo Izurzun-San Sebastián); y acceso norte a Andorra por el túnel de Envalira. En relación con la red ferroviaria se propone el restablecimiento inmediato del tramo Olorón-Canfranc de la línea ferroviaria Pau-Zaragoza, el establecimiento de nuevos servicios así como de una línea de ancho internacional para alta velocidad entre Perpignan-Barcelona-Zaragoza-Pamplona-Irún y su conexión con Bilbao y la prolongación de los servicios de alta velocidad previstos en Francia (París-Bordeaux-Toulouse y París-Montpellier) para extenderlos a la vía pirenaica de alta velocidad como parte del programa de extensión al resto de la península. *Vid.* en este sentido: V sesión plenaria, Comunidad de Trabajo de los Pirineos Sort-Rialp (Pallars-Sobirà) 18-19 de febrero de 1988, Generalitat de Catalunya (D.G. Afers Interdepartamentals) Ponencia de comunicaciones pp. 18 y 19.

58. En este sentido conviene destacar que la CEE ha aprobado últimamente conceder una ayuda al gobierno francés de 3.430 millones de pesetas para la construcción del túnel de Puymorens, cifra

que representa un 30 por ciento del coste de la obra, calculado en unos 9800 millones de pesetas. La realización del túnel, impulsada desde hace tiempo por la Comunidad de Trabajo como la mejor solución para el eje París-Toulouse-Barcelona, fue puesta inicialmente en entredicho por el Gobierno francés debido fundamentalmente a las objeciones de la región de Languedoc-Roussillon, que consideraba la obra perjudicial para sus intereses económicos. El hecho de que haya sido el Gobierno francés el que haya solicitado la ayuda de la CE supone un desbloqueo de la situación por lo que la construcción del túnel y del eje Barcelona-Toulouse podría estar terminado para 1992. Conviene destacar igualmente que con fecha 20 de diciembre de 1988, se firmó en París un acuerdo entre los Ministros de Obras Públicas francés y español que incluye, además de la construcción del túnel de Puymorens y de las obras de acondicionamiento y acceso al mismo, la apertura de dos nuevos pasos fronterizos situados en Somport (Huesca) y Viella (Lérida). Los tres nuevos pasos fronterizos serán construidos como alternativa a las actuales comunicaciones costeras, teniendo diversos plazos de finalización hasta 1992 y contando para ello con ayudas de la CE y en algunos casos con la aportación de las comunidades autónomas afectadas.

59. Hasta la V sesión plenaria tan sólo funcionaba la Comisión Sectorial de Coordinación de las Comunidades Pirenaicas, constituida en 1984. Conviene destacar igualmente que en la VI sesión plenaria celebrada en noviembre de 1988, se aprobó la creación de una Oficina Interpirenaica de la Juventud que se encargará de la promoción de los intercambios y encuentros entre los jóvenes de las distintas regiones para un mayor conocimiento mutuo y una sensibilización mayor sobre el hecho y la conciencia pirenaicos.

60. Durante el desarrollo de la VI sesión plenaria se acordó igualmente promocionar el turismo de esquí en invierno y de montaña en verano, sin límites fronterizos, de manera similar al modelo de colaboración turística que impera en los Alpes.

61. Sobre las posibles formas de participación de las instancias comunitarias en la financiación de tales proyectos, *vid.* Linazasoro, J.L., *La coopération transfrontalière dans les Communautés Européennes: Bilan et perspectives*, *Revue du Marché commun*, N° 315, Mars 1988, en especial pp. 149-151.

Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)

ESTHER BARBE*

La reciente celebración del 20 aniversario de los acontecimientos de 1968 ha traído a debate, nuevamente, el significado de dicha fecha. Desde la perspectiva del estudioso de las relaciones internacionales 1968 se ha convertido en un momento clave para señalar el inicio de una *era de cambios en la sociedad internacional*.

El mismo 1968 nos ofrece ejemplos notables: la ofensiva Têt en Vietnam supone la derrota de la potencia hegemónica en el mundo; la ocupación de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia y el abandono francés de la estructura militar integrada de la OTAN destacan las divergencias en el seno de los bloques, y el acuerdo entre soviéticos y norteamericanos para iniciar negociaciones sobre la limitación de armas estratégicas comporta el comienzo de la distensión.

Veinte años después sabemos que las relaciones Norte-Sur y el papel de los organismos internacionales habían de variar sustancialmente a lo largo de los años setenta llevados de la filosofía que impregnaba la Resolución 3201 de las Naciones Unidas sobre un Nuevo Orden Económico Internacional; conocemos el impacto sufrido por el sistema internacional a partir de la crisis monetaria y energética de principios de los setenta y, todavía, vivimos en la era Reagan que, desde el punto de vista internacional, ha supuesto el paso de una segunda guerra fría¹ a la esperanza de una nueva distensión.

En definitiva, se han producido una serie de novedades que han modificado sustancialmente las características del sistema internacional. De ahí que, llevados por los cambios de la realidad, los teóricos de las relaciones internacionales hayan generado en las dos últimas décadas nuevos instrumentos de análisis ca-

* Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.

paces de explicar la situación actual. Situación que, de modo general, se presenta bajo un calificativo: el de la complejidad.

Complejidad que se explica por el funcionamiento paralelo de diversos juegos en las relaciones internacionales contemporáneas. Entre los diversos juegos existentes hay que destacar por su papel dominante el juego de las grandes potencias centrado en la disuasión nuclear y el juego de las relaciones económicas internacionales, generador de interdependencia. Parafraseando a Henry Kissinger se puede apuntar que mientras en el primer juego, representado por el equilibrio del poder de base nuclear, el éxito se halla en el mantenimiento del «statu-quo»; en el segundo caso, el éxito de una política pensada para una situación de interdependencia se halla en la negociación permanente.

La convergencia de ambos juegos —las relaciones diplomático-estratégicas entre Washington y Moscú y las relaciones económicas internacionales— constituye hoy en día el centro de interés de un buen número de analistas. Este es el caso de los nuevos realistas, que dominan en la actualidad el panorama teórico de las relaciones internacionales en Estados Unidos.²

Desde el punto de vista analítico estos realistas de los ochenta han dotado a la teoría de las relaciones internacionales de nuevos instrumentos; entre los que destaca el *régimen internacional* que, para algunos autores, ha abierto «la línea de investigación más fecunda y sugerente»³ de los últimos años en el campo de estudio que nos ocupa.

1. ¿QUÉ ES UN RÉGIMEN INTERNACIONAL?

Antes de presentar las definiciones más habituales del concepto se puede precisar que el régimen internacional es *una construcción teórica* que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino *las situaciones de orden* (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) *existentes en un campo de actividad (issue-area)⁴ internacional*.

Por su complementariedad y su amplia aceptación se pueden recoger aquí dos definiciones sucesivas de régimen internacional. Se trata, en primer lugar, de la definición de Stephen Krasner, para quien «los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad».⁵

En segundo lugar, para Robert Keohane y Joseph Nye «los regímenes son redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad».⁶

Una vez definido el concepto de régimen internacional, este artículo pretende profundizar el tema desde una doble perspectiva. En primer lugar se trata de presentar este instrumento de análisis en base a dos coordenadas (los cambios de la realidad internacional y la formulación teórica consecuente); y en segundo lugar se trata de aplicar dicho instrumento a un campo de actividad internacional concreto (el mar).

2. MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL

El concepto de régimen hace su aparición en las relaciones internacionales a mediados de los años setenta y de la mano de la aproximación sistémica.⁷

Las condiciones históricas del momento motivan la aparición de este instrumento teórico que introduce novedades respecto del paradigma del realismo, basado en la lucha por el poder, dominante en las relaciones internacionales a lo largo de toda la guerra fría. En este sentido se puede avanzar que los «usuarios del régimen como instrumento de análisis» parten de la noción de Organización Internacional (obsérvese la utilización del singular y de mayúsculas) frente a la concepción de los realistas clásicos, como Hans Morgenthau o Raymond Aron, de anarquía internacional.

La aparición de un nuevo instrumento de análisis en los años setenta, como es el régimen internacional, se explica en base a las condiciones cambiantes de la realidad. De este modo, el régimen internacional pretende explicar una situación para la que no existían instrumentos adecuados, pues «el impacto de los acontecimientos internacionales durante los setenta y más adelante se produjo de un modo para el que no se disponía de explicaciones elaboradas de antemano».⁸

Los acontecimientos de los setenta —la distensión USA-URSS basada en la paridad nuclear, la capacidad comercial de Europa y de Japón, la crisis del sistema monetario, la derrota de los Estados Unidos en Vietnam y la política de la OPEP de embargo y aumento de precios— tendrán consecuencias de carácter global, para el conjunto del sistema internacional. Situación que queda recogida en el «espíritu de la época»: la voz de alarma levantada por el Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento (1972), según el cual los problemas del momento (polución, explosión demográfica, subalimentación) son de carácter planetario.

De este modo, la realidad internacional comienza a interpretarse en términos de globalidad. La teoría de las relaciones internacionales genera un nuevo paradigma de interpretación —*el paradigma globalista*— que surge frente al modelo estatocéntrico del realismo dominante durante la guerra fría y a partir del fracaso de las teorías de la integración regional, motivadas por el fenómeno comunitario, de los años sesenta.

3. VISIÓN GLOBAL, ORDENADA Y REALISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La suma de los aspectos históricos y teóricos citados hasta ahora crea el marco en el que se encuadra la noción de régimen internacional. Es un marco de *carácter global*, en el que se admite la existencia de *orden internacional* y en el que se opera con *categorías realistas*.

El carácter global está determinado por las condiciones de *interdependencia compleja* del sistema internacional que se recogen en los siguientes puntos: 1. Disminución del papel de la fuerza militar; 2. Importancia de múltiples campos de actividad, no ordenados jerárquicamente, y 3. Existencia de diversos canales de contacto entre las sociedades.⁹

A partir de lo dicho se rompe el esquema estatocéntrico (comunicación intergubernamental y prioridad de lo militar) para adoptar una visión global y pluralista de los acontecimientos internacionales.

La existencia de un cierto orden —una *Organización Internacional*— derivaría de la propia realidad. Los cambios de los setenta suponen una violación de acuerdos institucionales y una alteración de la estructura del sistema internacional (retroceso de la hegemonía americana). De hecho, el discurso sobre la erosión de la hegemonía de los Estados Unidos es un elemento central en la teoría de regímenes.

Sin embargo, y a pesar del fracaso de las instituciones formales y de la alteración sistémica, no se produce de manera generalizada una reacción centrífuga por parte de los estados. Es por ello, justamente, que los analistas han creído detectar la existencia de un cierto orden o de un cierto gobierno (en un sentido menos formal que el de las organizaciones internacionales institucionalizadas y alejado de las concepciones supranacionales de los integracionistas. *El concepto de régimen internacional conceptualiza dicho fenómeno*. Idea que queda bien precisada en los siguientes términos: «los regímenes continúan en cierto modo limitando y condicionando el comportamiento de los estados entre ellos a pesar del cambio sistémico y de la erosión institucional. Desde esta perspectiva se considera que los regímenes internacionales disfrutan de un grado relativo de autonomía, si bien su duración es desconocida».¹⁰

Se ha dicho que la teoría de regímenes introduce *categorías de análisis realistas*. Para ser más precisos, tal y como queda recogido en estudios recientes, «la literatura sobre regímenes ha de ser vista como un experimento que reconcilia las tradiciones del realismo y del idealismo».¹¹

En efecto, la misma idea de régimen supone que el comportamiento del estado está influido por normas de carácter internacional a la vez que es totalmente coherente con la política dictada por el interés nacional. Así, las categorías de *poder* y de *interés nacional*, propias del realismo clásico de Hans Morgenthau,¹² están presentes en el análisis de regímenes.

Se formula, por tanto, una aproximación, en la que convergen elementos del estudio de los organismos internacionales de base idealista (origen de la concepción integracionista mundial o regional) y de la visión realista de un mundo totalmente anárquico en el que el único dictado del comportamiento es la maximización del poder estatal.

4. NIVELES DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL

Este comportamiento organizado —la existencia, por tanto, de regímenes— queda limitado a algunos *campos de actividad*. De ahí que los estudios realizados se hayan centrado en temas tales como el comercio, la moneda, el petróleo o el mar. Campos de actividad en los que no se impone el determinismo estructural del modelo realista.

Tal y como expone Kal J. Holsti, «es un error creer actualmente que la estructura del poder y de la influencia en el mundo polariza todos los campos de actividad, ya que existen problemas a los que deben enfrentarse estados de características muy diferentes y en los que las dos grandes potencias no ocupan,

o no se han apropiado, las posiciones dominantes. En resumen, la estructura del poder y de la influencia en el mundo (...) aparece bajo formas diferentes según el campo de actividad que se toma en consideración».¹³

Se excluye, por tanto, el análisis en términos de régimen internacional en aquellas áreas que tengan relación directa con «la lucha por el poder y por la paz» (formulación clásica de Morgenthau). Si bien la mayor parte de autores lo hacen así, en algunos casos el concepto de régimen se ha ampliado hasta llegar a confundirse con la propia estructura del sistema internacional, hablándose de régimen bipolar tal y como hacen algunos teóricos italianos.¹⁴

Al margen de ejemplos concretos como el anterior, interesante para nosotros por la proximidad del marco académico en el que se produce, se pueden establecer tres grandes grupos a partir de la visión que se ha adoptado del régimen internacional.

El primero de dichos grupos está formado por aquellos autores que *supeditan la existencia del régimen al equilibrio del poder* y a la expresión de los intereses nacionales, negándole autonomía en todos los campos de actividad. De este modo, el régimen es un instrumento inútil para el análisis. Esta posición ha sido defendida en los últimos años por teóricos norteamericanos de primera línea, como Kenneth Waltz,¹⁵ o por autores británicos como Susan Strange.¹⁶

El segundo grupo divide su análisis entre el modelo realista, aplicado a los campos de actividad en los que la seguridad se ve afectada (juegos de suma nula o situaciones de maximización de poder) y el modelo de la interdependencia compleja. En los campos de actividad en los que se da esta última situación (comercio, petróleo y moneda, entre otros) el régimen pretende explicar la *armonización de los comportamientos estatales para conseguir los resultados deseados en campos concretos de actividad*.

De este modo, el régimen actúa al margen de la estructura internacional y tiene por función aumentar beneficios a partir de una actuación coordinada. Ésta es la posición que defienden Ernst Haas¹⁷ y Robert Keohane.¹⁸ El trabajo teórico de este último¹⁹ resume las dos corrientes (no excluyentes) de mayor novedad en el panorama teórico de las relaciones internacionales en Estados Unidos: el realismo estructuralista (que comparte con autores anti-régimenes como Kenneth Waltz) y la teoría de regímenes.

Finalmente, el tercer grupo defiende la idea antes recogida por la escuela italiana de que los «regímenes existen en todas las áreas de las relaciones internacionales, incluso en aquellas en las que hay mayor rivalidad entre potencias, tradicionalmente consideradas como claros ejemplos de anarquía».²⁰

De este modo, el término de régimen es utilizado de manera puramente descriptiva para agrupar una serie de comportamientos estatales en un campo concreto de actividad aplicándose, como han hecho algunos autores, a fenómenos tales como el colonialismo, el Concierto Europeo del siglo XIX o la disuasión nuclear. Esta última interpretación es la menos aceptada entre los estudiosos.

5. ESTUDIO NEOREALISTA DEL MAR

De lo dicho anteriormente se desprende que la noción de régimen se aplica a campos específicos de la actividad internacional. En concreto, la teoría de regíme-

nes ha sido ampliamente aplicada a lo largo de los años setenta al estudio del mar. De ahí que existan diversos estudios sobre el *régimen de los océanos* (oceans regime). Antes de profundizar en ellos hay que precisar que el concepto de régimen no responde a formulaciones jurídicas;²¹ si bien en el caso del mar coincide con la fórmula de régimen jurídico adoptada en la Convención de Montego Bay (1982).

Entre los estudios existentes hay que destacar el análisis realizado por Robert Keohane y Joseph Nye en su famoso trabajo de 1977, *Power and Interdependence*, hoy convertido en un clásico de las relaciones internacionales. A pesar del tiempo transcurrido y de que el tema del mar ha sido uno de los más afectados por la «era Reagan» y su aplicación de política de gran potencia, que ha moderado la lógica interdependentista de los setenta en este campo de actividad, el trabajo de Keohane y de Nye mantiene su validez. Su interés analítico y el hecho de que sea prácticamente desconocido en España, dada la poca difusión de las obras teóricas actuales en relaciones internacionales, justifican la referencia al mismo en estas páginas.

El trabajo de Keohane y Nye se sitúa en el marco teórico del nuevo realismo o neorealismo en relaciones internacionales. Esto es, que combina el modelo realista clásico con el de la interdependencia compleja, cuyas características han sido anotadas anteriormente. En este marco, la función analítica del régimen es la de «dotar a los neorealistas de un vehículo útil para explorar los límites de la cooperación en un mundo inherentemente conflictivo».²²

Para los autores de «Power and Interdependence», los océanos constituyen un «campo de actividad» —base para la existencia de un régimen— que se determina de manera subjetiva. Así, según ellos, «los actores políticos establecen relaciones entre los temas de los océanos y, en consecuencia, los agrupan. Por ejemplo, hay muy poca relación funcional directa entre los derechos de pesca y las reglas para acceder a los minerales de los fondos marinos (...) mientras las actividades en los océanos sean consideradas de manera colectiva, se puede decir en nuestra terminología que existe un "campo de actividad" de los océanos».²³

Dicho campo de actividad merece en el análisis de «Power and Interdependence» una aproximación histórica. De ahí que Keohane y Nye centren su estudio en la evolución de los principios, normas, reglas y procedimientos (el régimen, por tanto) que se da en el tratamiento del mar.

El análisis está dividido en tres periodos (1920-1945; 1946-1967 y 1967-1975) que se justifican así: «en el medio siglo que sigue a la Primera Guerra Mundial, el principio de la libertad de los mares ha declinado desde el status de un régimen al cual se adhería la práctica totalidad de los estados relevantes (hasta 1945) a un régimen casi fuerte al que se adhería en principio la mayor parte de estados, pero existían desafíos importantes (1946-1966) y finalmente, a un régimen casi débil en el que los desafíos son tan grandes que el status de las reglas se ha puesto en duda (desde 1967) (...) El principio de la libertad de los mares ha sufrido una erosión gradual haciendo la identificación de los periodos del régimen un tanto arbitraria. Sin embargo, dos momentos decisivos —la Declaración Truman y el discurso de Pardo— son suficientes para permitirnos identificar los tres periodos del régimen».²⁴

El primero de dichos momentos (la Declaración Truman de 1946) responde a un comportamiento clásico —el apetito económico y territorial de una nueva gran potencia (en este caso las demandas de los Estados Unidos sobre la plataforma continental)— mientras que el segundo (el discurso del embajador Pardo, en 1967) responde a un comportamiento revolucionario en el marco internacio-

nal (la filosofía de la redistribución de la riqueza aplicada a la explotación de los fondos marinos).

El objetivo de Keohane y de Nye —a partir de su estudio de la evolución del régimen de los océanos— es demostrar que este campo de actividad está más próximo del modelo de la *interdependencia compleja* que del modelo realista.

La situación de *interdependencia* se habría generado sobre todo a partir de 1967. El momento simbólico de 1967 comporta el paso de un juego de suma no nula (por ejemplo, la regulación del tráfico en los mares es una ganancia para todos los usuarios) a un juego de suma nula (así, en una distribución de recursos limitados la ganancia de un usuario comporta la pérdida o no-ganancia de los restantes).

La *complejidad* en este campo de actividad se debe tanto a razones objetivas (la tecnología incorpora nuevos temas de discusión a la política del mar) como a razones subjetivas (la voluntad política de los nuevos estados tendrá un peso importante).

La nueva situación en las relaciones internacionales, propia de los años setenta y bien recogida en el caso de la evolución del régimen del mar, lleva a algunos autores a afirmar que se está generando una *nueva conciencia*. Explicación a múltiples preguntas, como las que plantea Ernst Haas: ¿Qué causa el cambio hacia las zonas de conservación para la pesca, las zonas libres de polución, las restricciones en el tránsito y los controles internacionales en la explotación de los fondos marinos? ¿Quién es responsable de la norma de que los océanos sean «patrimonio de la humanidad», un bien público por excelencia? Mientras el régimen en evolución está lejos de crear reglas que reconozcan esta norma por completo o de institucionalizar el bien público, ello representa sin embargo un progreso en nuestro pensamiento acerca de la pesca, los productos químicos, el precio del manganeso y la seguridad de los petroleros. Estos temas, antes de 1970, no se veían ligados entre sí. Los cambios inconexos en la manera de pensar, hoy en día, acerca de los recursos, de la economía del desarrollo, de las dietas y de la toxicidad se presentan juntos en un *síndrome nuevo, una nueva conciencia* considerada *conocimiento para adaptarse* por todos aquellos que piensan que estos temas deberían estar ligados.²⁵

Complejidad e interdependencia serían, por tanto, dos conceptos que podrían aplicarse, a partir de la nueva conciencia existente, al mar como campo de actividad. Ese es el objetivo de Keohane y Nye: elaborar para el estudio de los océanos un modelo alternativo al generado por los realistas clásicos, centrado en la utilización militar del mar por parte de las grandes potencias.

Su objetivo responde, claramente, a las necesidades del momento. Sobre todo, si tenemos en cuenta que a lo largo de los años setenta los mismos clásicos del realismo americano, como Hans Morgenthau, reconocen la existencia de nuevas temáticas externas al modelo bipolar del mundo, en general, y del mar, en particular, y a las que se da un tratamiento casi-idealista: por ejemplo, la proposición de Morgenthau de crear agencias supranacionales para gestionar diversos temas (la polución, la energía, los fondos marinos, etc.).²⁶

6. APLICACIÓN DEL MODELO DE INTERDEPENDENCIA COMPLEJA AL ESTUDIO DEL MAR

El trabajo empírico de Keohane y Nye sobre el régimen de los océanos está centrado en dos aspectos fundamentales. Se trata, en primer lugar, de demostrar que el campo de actividad de los océanos se ajusta al modelo de la interdependencia compleja y, en segundo lugar, de explicar la evolución del régimen a partir de 1967 en base a varios modelos de interpretación (recogidos más adelante).

¿Por qué el modelo de la interdependencia explica mejor que el realista —basado en el uso de la fuerza, el predominio de lo militar y las relaciones intergubernamentales— el campo de actividad de los océanos durante los años setenta?

En primer lugar, Keohane y Nye consideran que *el papel de la fuerza ha variado en el campo de actividad de los océanos*, entendiéndose que se trata de la utilización del espacio y de los recursos en tiempo de paz. Este cambio se traduce en tres fenómenos: 1. la fuerza está presente en este área pero es más utilizada por los pequeños que por los grandes países; 2. la aparición de nuevas problemáticas relacionadas con los cambios tecnológicos o con la erosión del régimen invalidan la eficacia del recurso a la fuerza y 3. la fuerza se usa cada vez menos y en cualquier caso no es el factor determinante en el resultado.

En segundo lugar, porque *ha aumentado el número de temas de negociación*, como muestra el análisis histórico-comparativo de los foros en los que se ha abordado el Derecho del Mar (la Conferencia de La Haya de 1930 abordó seis temas centrales mientras que en la reunión de Caracas de 1974 la agenda negociadora tenía 25 temas centrales y 100 subtemas), y *no existe orden jerárquico entre ellos*. La aparición de nuevos temas está ligada a las innovaciones tecnológicas y a la erosión del régimen producida por los actores internacionales en alza durante los setenta (los estados jóvenes y las firmas multinacionales).

La ausencia de jerarquía significa que el supuesto militar (libertad de acción de las flotas) no se impone sistemáticamente frente a otros supuestos (económicos, tecnológicos). Keohane y Nye extraen esta conclusión del comportamiento negociador norteamericano durante la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar. Apuntan al respecto que «la defensa de la libertad de acción por parte de la Marina no siempre ha tenido una prioridad superior a la de los intereses económicos en la explotación de los recursos oceánicos o a la de las preocupaciones ecológicas respecto de la polución. La Marina, las grandes firmas petrolíferas y el Club Sierra a menudo no están de acuerdo y el gobierno de los Estados Unidos no ha sido capaz de mantener una jerarquía constante entre los diversos temas».²⁷

En tercer lugar, porque *se ha multiplicado el número de vías de contacto* en el campo de los océanos. Hay que destacar el aumento de relaciones transgubernamentales (entre burocracias nacionales), el papel cada vez más amplio de las organizaciones internacionales y la difusión de la actividad transnacional (compañías petrolíferas, por ejemplo).

Todo ello incide en la política exterior de los grandes estados democráticos. En concreto, los autores de «Power and Interdependence» estudian este tema en el caso de la delegación americana durante las reuniones de Caracas de la III Conferencia sobre Derecho del Mar. La suma de diversos intereses, representados en la delegación, genera contactos transgubernamentales y favorece las relaciones transnacionales, dificultando la elaboración de una política de estado coherente.

7. MODELOS DE EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL MAR

Para explicar la evolución sufrida por el régimen de los océanos —dividida, como se ha visto, en tres periodos— Keohane y Nye han aplicado cuatro modelos sucesivos de interpretación, denominados: modelo del proceso económico, modelo de la estructura global, modelo de la estructura funcional y modelo de la organización internacional.

1. Según el *modelo del proceso económico*, el cambio de régimen consiste en una reacción ante innovaciones económicas y tecnológicas. Esta explicación está presente en muchos momentos (la filosofía de «patrimonio común de la humanidad», aplicada a los fondos marinos, está basada en la percepción de los beneficios derivados de los avances tecnológicos) pero no es suficiente. Obvia, por completo, el marco político.

2. El *modelo de la estructura global* reposa sobre la premisa de que el fuerte hace las reglas. De este modo, el cambio de régimen estará determinado por la distribución del poder militar en el sistema internacional.

Keohane y Nye hacen una observación interesante sobre la aplicación de este modelo a partir de 1945: «Como poder nuclear, limitados por su condición de líder en una alianza dentro de un sistema militar bipolar, los Estados Unidos tienen menos margen para ejercer su potencial hegemonía naval que el que tuvo Gran Bretaña. En el sistema militar multipolar del siglo diecinueve esta última no se tuvo que preocupar por las objeciones de sus aliados o por las amenazas nucleares.»²⁸

3. El *modelo de la estructura funcional* reposa sobre la misma premisa que el anterior, pero en este caso lo importante es la capacidad no a nivel global, sino dentro del campo de actividad. De ahí que se precise, a modo de ejemplo, que «el modelo de la estructura funcional concuerda con la primera época de la política de los océanos. De hecho, cuando el régimen de la libertad de los mares fue establecido existía un equilibrio del poder de tipo multilateral en el sistema militar global pero el poder naval era unipolar».²⁹

Una vez aplicados los tres modelos anteriores, los dos autores consideran que los mismos no explican suficientemente la evolución del régimen de los océanos entre 1967 y 1975. Quedan dudas como las siguientes: «¿Cómo se explica la incapacidad del estado naval dominante (Estados Unidos) para impedir el uso de la fuerza contra su flota pesquera en un área geográfica (América Latina) donde su poder hegemónico global es importante? (...) ¿Cómo explicar el hecho de que la minúscula Islandia prevalezca sobre Gran Bretaña en las guerras del bacalao? ¿Cómo explicar que las dos potencias navales dominantes, Estados Unidos y la Unión Soviética, hayan estado a la defensiva en las negociaciones sobre la ordenación de los espacios y de los recursos marinos?»³⁰ En definitiva, se observan incongruencias entre la estructura (global y/o funcional) y el funcionamiento del régimen.

4. De ahí que se necesite un cuarto modelo, útil para explicar esa incongruencia a partir de componentes del propio régimen. Se trata del *modelo de la organización internacional*, que explica la evolución del régimen a través de los cambios operados en las normas y en los procesos organizativos de la política mundial.

Así, en el caso del régimen de libertad de los mares, la erosión se ha debido a las normas y a los procesos políticos generados en Naciones Unidas. De tal modo que a partir del proceso iniciado por la Asamblea General para celebrar una Conferencia sobre Derecho del Mar «las cuestiones de los océanos fueron determinadas tanto por los procedimientos organizativos igualitarios y por la confrontación entre naciones ricas y naciones pobres como por la potencia naval».³¹

Lo que viene a decirnos que a lo largo de los años setenta se produce una *divergencia entre la capacidad global* de una gran potencia (se piensa en los Estados Unidos) y *su influencia en la evolución de un régimen particular* (caso concreto del régimen del mar).

De lo que se deduce, tal y como se apuntaba al inicio de este artículo que la teoría de los regímenes está ligada a una interpretación específica del actual sistema internacional: la interpretación centrada en *la crisis de la hegemonía americana en el mundo*. Problemática que, como sabemos, ha impregnado la filosofía de la política exterior de los Estados Unidos desde la llegada del presidente Reagan a la Casa Blanca.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Antes de entrar en las consideraciones políticas de la teoría de los regímenes internacionales en la actualidad, se puede finalizar la presentación del análisis de Keohane y Nye recordando sus objetivos y viendo en qué medida los resultados de su trabajo se ajustan a dichos objetivos.

Los objetivos de «Power and Interdependence» se pueden sintetizar en dos puntos: 1. elaborar un modelo complejo como alternativa al modelo realista, calificado por Keohane y Nye de simple y parcial (la perspectiva bipolar centrada en la capacidad militar de las grandes potencias) y 2. ofrecer un análisis que responda a las características del momento (interdependencia compleja) en el que los Estados Unidos han de aprender a ejercer su liderazgo sin contar con una capacidad hegemónica.

En el primer caso, el del modelo complejo, se debe criticar el análisis de estos autores porque al igual que el realista es parcial y simple. Así, cuando Keohane y Nye exponen su modelo de la organización internacional para explicar la evolución del régimen del mar desde 1967 olvidan el tema de *las flotas militares*, como si se tratara de un factor ajeno al «uso de los mares en tiempo de paz» (supuesto de su análisis). De este modo, reproducen en su análisis el carácter «invisible» —obvian la importancia por omisión— de los temas militares en la Conferencia.³² En su modelo, la influencia de las superpotencias en la utilización militar es simplista quedando reducida al uso posterior de la fuerza caso de que los acuerdos no convengan a sus intereses.

Los autores no consideran la influencia de las grandes potencias para actuar con éxito (tema de los estrechos, por ejemplo) en su modelo de la organización internacional. Así pues, no tienen en cuenta el papel de los Estados Unidos y de la Unión Soviética —por acción o por omisión— para defender sus intereses militares a lo largo del proceso político que debía conducir a la formalización jurídica del régimen del mar.

De este modo, Keohane y Nye reducen la influencia de las grandes potencias

al ejercicio de la fuerza en un modelo estructural (basado en la distribución de la capacidad militar). Con ello, dan claras muestras de parcialidad, alejando a los dos grandes del marco político negociador y centrando su actuación en el uso «a posteriori» de sus fuerzas navales. En consecuencia, el modelo elaborado en «Power and Interdependence» padece del mismo mal que el modelo realista: la parcialidad del análisis.

En el segundo caso, se entra en un tema que conecta con la actualidad política, antes anunciada: *la cuestión de la hegemonía americana*. En su análisis sobre la evolución del régimen del mar Keohane y Nye destacan la erosión que sufre, a partir del desafío del Nuevo Orden Económico Internacional, el «status» internacional de los grandes estados democráticos industrializados (especialmente Estados Unidos) durante la Conferencia sobre el Derecho del Mar.

Los autores de «Power and Interdependence» abundan en la idea de que los países del Tercer Mundo tienen en una situación de interdependencia compleja como la tratada en la Conferencia factores a su favor —la composición de la misma conferencia diplomática o la incoherencia en la política de los grandes estados democráticos— que facilitan la adopción de principios contrarios al régimen tradicional de libertad de los mares.

En este caso, al igual que en el anterior, los autores llevan a cabo un análisis parcial. Análisis reducido al terreno de los principios que no toma en consideración las realidades económicas derivadas «a posteriori» de las demandas de los países del Tercer Mundo que, en muchos casos, han favorecido más a los grandes estados industrializados que a los propios impulsores de las demandas como ha ocurrido con la explotación de los recursos en la zona económica exclusiva.³³

A finales de los ochenta, el estudio de Keohane y de Nye sobre el régimen del mar ha quedado desbordado por la realidad de los hechos. Como sabemos, la militarización de este campo de actividad ha llevado al uso de la fuerza por parte de las superpotencias (por ejemplo, el tema del golfo de Sidra ha jugado un papel importante en el contencioso entre Estados Unidos y Libia que llevó al bombardeo americano de territorio libio en abril de 1986).

El alejamiento del campo de actividad del mar del modelo de la interdependencia compleja y su aproximación al modelo realista (predominio del tema militar y uso de la fuerza) está íntimamente conectado a la formulación de la política exterior de los Estados Unidos. En cualquier caso, cuando se aborda el análisis de Keohane y de Nye hay que tener en cuenta la dimensión política del mismo, su carácter de propuesta para la elaboración de la política exterior americana. Propuesta pensada para una situación concreta (la presidencia Carter y los Estados Unidos del síndrome Vietnam). No en vano el mismo Joseph Nye fue asesor del presidente Carter.

Ahora bien, aunque el momento y la propuesta política sean diferentes el modelo de «Power and Interdependence» introduce elementos permanentes hoy en día. Ese es el caso del discurso sobre la pérdida de la hegemonía americana. Del discurso de Keohane y Nye —la función de las organizaciones internacionales es contraria a los intereses de la política exterior americana— la presidencia Reagan extraerá conclusiones prácticas: el caso de la UNESCO es elocuente en este sentido.

Asimismo, este discurso se verá ampliado, con una dimensión propia del modelo realista de la guerra fría. La ocupación de Afganistán por las tropas soviéticas resitúa a partir de 1979 el tema de la hegemonía, ya no en la dimensión económico-política Norte-Sur sino en la dimensión político-militar Este-Oeste.

De ahí que la teoría de las relaciones internacionales en los años ochenta —dominada por el nuevo realismo— combine interdependencia (basada en el mundo global y complejo de la economía, la ecología o la comunicación) con realismo (centrada en la lucha por el poder de las grandes potencias). Combinación que centra en estos momentos el debate de los ochenta entre los teóricos de las relaciones internacionales: *el debate globalismo-realismo*.³⁴

NOTAS

1. Halliday, Fred, *The making of the second cold war*, Londres, Verso, 1986 (1ª edic. 1983).
2. Keohane, Robert, *Neorealism & its critics*, Nueva York, Columbia U.P., 1986.
3. Bonanate, Luigi, y Santoro, Carlo M., *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bolonia, Il Mulino, 1986, p. 37. El compendio de mayor interés sobre regímenes internacionales es Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell U.P., 1983.
4. El término *issue*, de difícil traducción, ocupa un lugar destacado en los estudios actuales de relaciones internacionales. Se puede definir así: «[...] *issues* son problemas que conciernen a los elaboradores de la política (policy makers) y que éstos consideran relevantes para la política pública (public policy)». A lo que sigue que «cuando los gobiernos activos en una serie de *issues* los consideran altamente interdependientes y actúan con todos ellos a la vez, podemos denominar a esta serie de *issues* una *issue area*», en Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977, p. 65. En este estudio se ha adoptado la traducción «campo de actividad» para el término «*issue area*», siguiendo el ejemplo de autores de lengua francesa que han usado el concepto «*champ d'activité*» (Brecher, Michael, «Système et crise en politique internationale», *Etudes Internationales*, vol. XV, n. 4, Diciembre 1984, p. 760).
5. Krasner, Stephen D., «Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables», *International Organization*, vol. 36, n. 2, primavera 1982, p. 185.
6. Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 19.
7. Haas, Ernst B., «On systems and international regimes», *World Politics*, vol. 27, n. 2, enero 1975.
8. Kratochwil, Friedrich y Ruggie, John Gerard, «International Organization: a state of the art on an art of the state», *International Organization*, vol. 40, n. 4, otoño 1986, p. 759.
9. Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 99.
10. Kratochwil y Ruggie, *op. cit.*, p. 760.
11. Haggard, Stephen, y Simmons, Beth, *Theories of international regimes*, (inédito), p. 2.
12. Morgenthau, Hans, *Politics among Nations. A struggle for power and peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985 (6ª edic.), (trad. Buenos Aires, 1963). Sobre el realismo de Morgenthau v.: Barbé, Esther, El papel del realismo en las relaciones internacionales. (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau), *Revista de Estudios Políticos*, n. 57, julio-septiembre 1987, pp. 149-176.
13. Holsti, Kai J., *International Politics. A framework for analysis*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1977 (3ª edic.), p. 79.

14. Bonanate y Santoro, *op. cit.*, p. 31.
15. Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading (Mass), Addison-Wesley, 1979, p. 118.
16. Strange, Susan, What about International Relations?, en *Paths to International Political Economy*, (S. Strange, ed.), Londres, Allen and Unwin, 1986, pp. 183-197.
17. Haas, Ernst B., Words can hurt you; or who said what to whom about regimes, *International Organization*, vol. 36, n. 2, primavera 1982, pp. 207-244.
18. Keohane, Robert, *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton U.P., 1984.
19. Keohane, Robert, Theory of World Politics: Structural Realism and beyond, en *Political Science: the state of the discipline*, (A.W. Finifter, ed.), Washington D.C., American Political Science Association, 1983, pp. 503-540.
20. Puchala, Donald y Hopkins, Raymond, International regimes: lessons from inductive analysis, *International Organization*, vol. 36, n. 2, primavera 1982, p. 270.
21. Sobre la utilización del concepto de régimen en la economía política, el derecho internacional y la ciencia política vid.: Donnelly, Jack, International Human Rights: A regime analysis, *International Organization*, vol. 40, n. 3, verano 1986, p. 600.
22. Rochester, Martin J., The rise and fall of international organization as a field of study, *International Organization*, vol. 40, n. 4, otoño 1986, p. 600.
23. Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 64-65.
24. *Ibidem*, p. 92.
25. Haas, Words can hurt you, *op. cit.*, p. 208.
26. Morgenthau, Hans J., Five critical problems: Foreign policy and the next president, *The New Leader*, 16 abril 1976, p. 8.
27. Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 105.
28. *Ibidem*, p. 134.
29. *Ibidem*, p. 143.
30. *Ibidem*, p. 146.
31. *Ibidem*, p. 148.
32. V.: Pontecorvo, Giulio, A Note: Military Uses of the Ocean and the Law of the Sea Conference. En *The New Order of the Oceans. The Advent of a Managed Environment*, (G. Pontecorvo, ed.), Nueva York, Columbia U.P., 1986, pp. 60-64.
33. V.: Pontecorvo, Giulio, Division of the Spoils: Hydrocarbons and Living Resources, en G. Pon-

Las relaciones entre Marruecos y la Comunidad Europea. Proceso global de una política de acercamiento

MIGUEL de la FUENTE CASAMAR*

INTRODUCCIÓN

Cuando en julio de 1987, el Reino de Marruecos presentó formalmente una demanda de adhesión a la Comunidad Europea, se alcanzó, probablemente, el punto culminante de la estrategia marroquí en su progresivo acercamiento a la Europa comunitaria. Desde que en 1969 se firmó el primer acuerdo, la historia de las relaciones entre el estado magrebí y la organización europea se ha caracterizado por una búsqueda de lazos contractuales que permitieran un gradual, pero constante acercamiento entre ambas partes, con el propósito no sólo de mejorar su flujo de intercambios comerciales, sino también de encontrar, por parte marroquí, un marco privilegiado que permitiese definir su posición respecto de la Comunidad dentro de una línea situada más allá de los Estados miembros, pero más acá que la de los países terceros.

El rechazo de la solicitud marroquí, acordado por el Consejo de Ministros de la CE en su sesión del 15 de septiembre del mismo año, ha puesto nuevamente de manifiesto esa necesidad por encontrar un equilibrio —difícil por definición— entre la geografía y la política, que son los ejes que condicionan la cooperación entre la Comunidad y el país mediterráneo, especialmente cuando se trata de las relaciones entre una organización como la CE, ampliada con el ingreso de España, y Marruecos, vecino del sur, con quien las relaciones entre el nuevo miembro de la CE y el país del Magreb, no siempre han sido fáciles.

* Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

I. RELACIONES BILATERALES EN UN CONTEXTO MULTILATERAL

Los lazos establecidos entre Marruecos y la CE no pueden ser calificados exclusivamente como relaciones bilaterales entre dos actores de la escena internacional. Las características peculiares de uno y otro hacen que tales relaciones se muevan en un medio complejo.

El Reino de Marruecos es, dentro de una perspectiva histórica, un Estado joven y, sin embargo, con un enorme pasado y una gran historia en la que destaca el peso de sus tradiciones culturales y religiosas. Ahora bien, esa condición de estado joven sitúa a Marruecos dentro del grupo de países llamados «en vías de desarrollo», lo que introduce una variable en el modelo de relación exterior que es la de la cooperación para el desarrollo.

La Comunidad, dentro de su acción exterior mantiene importantes lazos con la práctica totalidad de los países, si bien siguiendo modelos de relación que varían en función de las características, fundamentalmente económicas, aunque sin desechar las demás, de sus interlocutores. En el caso de los países subdesarrollados o de los en vías de desarrollo, la política de la Comunidad es la de emprender acciones globales, siguiendo líneas de actuación por zonas geográficas y/o niveles de desarrollo. Tales son los casos de las relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), con el Pacto Andino, o, como es el caso que nos ocupa, los países de la cuenca mediterránea. Así, uno de los rasgos definidores de la política comunitaria de ayuda al desarrollo es que va dirigida a las regiones y no sólo a los Estados. En todo caso, esta concepción regional no impide, en determinados casos, la negociación bilateral.

Por otro lado, la tradición religiosa tiene un peso considerable en la acción exterior de Marruecos. Su condición de país musulmán hace que se sitúe en la esfera del mundo árabe, lo cual introduce en sus relaciones bilaterales con la CE el trasfondo del marco establecido entre los países de la Europa comunitaria y el mundo árabe: el llamado diálogo Euro-Árabe.

En consecuencia, podemos decir que si bien las relaciones entre Marruecos y la CE son bilaterales, ello ni impide que se inscriban en marcos de actuación que se corresponden con las diversas políticas exteriores regionales de la Comunidad.

1.1. La política mediterránea

La idea de la política mediterránea es más el resultado de un cúmulo de voluntades por parte de los países ribereños que de una acción planificada por parte de la Comunidad. Pese al pasado (y presente) mediterráneo de una buena parte de los Estados miembros de la CE, no puede decirse que en el momento de la creación de la Comunidad existiese un interés específico por el Mediterráneo como conjunto.¹ Lo cierto es que desde la creación de la CE hasta la adopción de lo que se conoce por «política global mediterránea» transcurrieron quince años, a lo largo de los cuales existieron relaciones entre la CE y los Estados ribereños terceros, pero sin que tales relaciones se basaran en un modelo concreto² y sin que los principios que debían regir tales relaciones estuviesen formulados. Los países mediterráneos, debido a razones económicas y culturales (no olvidemos que existían lazos coloniales o poscoloniales entre ambos grupos de países) de-

seaban un acercamiento, unas relaciones más estrechas con la CE. Por su parte, los Estados miembros de la CE, inicialmente los seis —las sucesivas ampliaciones no han modificado sustancialmente la cuestión— estaban interesados en entablar lazos más sólidos con los países de esta región por razones políticas, como era el mantenimiento de su *status* de potencia colonial o neocolonial, así como el de hacer valer su peso en las relaciones internacionales comerciales, especialmente en los primeros años sesenta, cuando interesaba destacarse de la AELC/EFTA, con la que mantenía «un pulso por ver cuál de las dos organizaciones de integración económica prevalecería en Europa».³ Sin embargo, habida cuenta de que el gran (y entonces único) instrumento de acción exterior de que disponía la CE era la política comercial común, tales relaciones debieron tener un carácter comercial.

Por otra parte, la noción de Estado mediterráneo abarcaba una amplia gama de países con grandes rasgos diferenciadores entre sí. En primer lugar, estaban los llamados países europeos mediterráneos, Grecia, Turquía, España; en segundo lugar, estaban los países ribereños del sur y este del mediterráneo: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Líbano y Siria; a continuación estarían los países socialistas mediterráneos, Yugoslavia y Albania —si bien, éste, al estar cerrado al comercio exterior no mostraba ningún interés por la CE— y los pequeños Estados de la cuenca, Malta y Chipre. Finalmente, una serie de países, que no siendo estrictamente ribereños, estaban asimilados al concepto de Estado mediterráneo, como Portugal y Jordania.

Con este abanico tan dispar de posibles socios, la Comunidad difícilmente podía lograr una acción uniforme y continua en sus relaciones exteriores. En efecto, tras la celebración de los primeros acuerdos, de asociación con Grecia (1961) y Turquía (1963), todo parecía indicar que la vía del artículo 238 del TCEE —que regula la asociación a la CE— sería el camino a seguir en la realización de la política mediterránea. Sin embargo, ante el aluvión de solicitudes y la enorme disparidad entre los candidatos a socios, se impuso un frenazo que sirviera de recapitulación. Esto vino de la mano del gobierno italiano, que en 1964 presentó un memorándum en el que se formulaba una serie de principios que pretendían ser una definición de la política de asociación, en particular respecto de los países mediterráneos.⁴

Es interesante destacar dos aspectos de los considerados en este memorándum. En primer lugar, se hablaba de un reparto equitativo entre los Estados miembros de las concesiones que debían otorgarse a los países terceros, con el fin de que los posibles perjuicios de unas relaciones comerciales que podían ir más allá de las simples concesiones arancelarias, no supusieran desequilibrios internos. En segundo lugar se consideraba el hecho de que determinadas concesiones pudiesen afectar los intereses de uno o varios Estados miembros, en cuyo caso éstos tendrían derecho a algún tipo de compensación o contrapartida. Ambos aspectos suponían una vinculación o *linkage* entre política exterior y política interior de la CE, en el sentido de que determinadas actuaciones exteriores —léase concesiones— acarrearían medidas internas que compensasen los efectos de la acción exterior en determinadas regiones comunitarias. Ello, afortunadamente para la buena marcha de la integración europea, ha sido una constante en las relaciones exteriores comunitarias.

Así pues, visto que la vía de la asociación se había reducido ostensiblemente para los países europeos, quedaba la cuestión de saber qué harían los restantes Estados mediterráneos, la mayoría de los cuales tenían un pasado colonial. Pre-

cisamente esta característica les hubiera podido abrir otra puerta de acceso a la CE: la prevista en el artículo 131 del TCEE. Sin embargo, excepción hecha de Argelia, expresamente mencionada en el Tratado, los restantes países eran difícilmente asimilables al concepto de Países y Territorios de Ultramar, tal y como se recogía en el Tratado, no viniendo, además, expresamente mencionados en el Anexo IV de dicho Tratado. Por consiguiente, no quedaba más que la vía de la Asociación. Sin embargo, a pesar de la delimitación geopolítica realizada y de la definición de lo que debe ser una estrategia negociadora por parte de la CE, unido a la voluntad de la vía de la Asociación formulada por los países afroasiáticos del mediterráneo, la Comunidad no realizaría una acción de conjunto, prefiriendo una solución de negociaciones parciales, considerando caso por caso.

La CE utilizó en esta fase de la política mediterránea tres instrumentos en su acción exterior. El acuerdo comercial no preferencial, previsto en el artículo 113 del TCEE y el acuerdo de asociación, previsto en el 238, así como el acuerdo comercial preferencial, instrumento que no estaba previsto en los tratados y que era una especie de híbrido de los dos primeros.⁵ El primero de estos instrumentos se utilizó en los casos de Líbano, Israel y Yugoslavia, si bien los dos primeros países sustituirían, en el transcurso de pocos años, sus acuerdos por otros de carácter preferencial. Por su parte España y Egipto serían beneficiarios de acuerdos preferenciales.⁶ De esta forma el marco de la asociación seguía reservado para los países europeos, como lo demuestra la conclusión de acuerdos de este tipo con Chipre y Malta, con la sola excepción de algunos países del norte de África que, debido a sus tradicionales lazos con Europa, pretendían una relación convencional más sólida, pero no podían acogerse al marco privilegiado del artículo 131. Tales fueron los casos de Túnez y Marruecos, países con los que la Comunidad firmó, en 1969, unos acuerdos parciales de asociación.

Esta metodología comunitaria basada en la utilización de diferentes instrumentos de la política comercial, no tuvo mayor trascendencia que la de establecer una red de relaciones que permitieran afianzar la posición exterior de la CE dentro de la cuenca mediterránea. Ahora bien, esto se realizó dentro de una acción dispersa que adolecía de coordinación, lo que planteó numerosos problemas de toda índole. Los diversos acuerdos no tenían el mismo alcance ni en cuanto a las materias reguladas por ellos, ni al alcance temporal de los mismos, así como a las posibles consecuencias de los mismos de cara al futuro, especialmente si tenemos en cuenta que en los casos de asociación o de acuerdo preferencial debían desembocar en zonas de libre cambio o uniones aduaneras.

La ampliación de la CE como consecuencia del ingreso de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda forzaría, al igual que más tarde lo harían las sucesivas ampliaciones, una revisión de la política comunitaria en esta zona. Aparecerá, entonces, la idea de una «política global en el Mediterráneo» que permita la elaboración de un acuerdo «tipo» que sea de aplicación a todos aquellos países de la zona que no sean posibles candidatos a Estado miembro, lo que señala ya una importante clasificación dentro de los países ribereños.

Las razones que motivaban esta nueva formulación de lo que debían ser las relaciones entre la Comunidad y los países del Mediterráneo las expuso la propia Comisión de la CE,⁷ al señalar que:

«Las Comunidades Europeas y los países de la cuenca mediterránea son vecinos. Están unidos por un conjunto de relaciones múltiples que confieren a estos lazos una calidad particular. Todos los *partenaires* de esta zona asu-

men una responsabilidad específica en cuanto a sus propios intereses, en el marco de estas relaciones, con vistas a asegurar las condiciones de la estabilidad y del desarrollo económico.»

«Los intereses de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y de los países de la cuenca mediterránea son recíprocos. Su interdependencia es la condición, no solamente de la garantía de la seguridad exterior, sino también del abastecimiento interior. Se trata de la idea de crear relaciones fundadas en el principio de cooperación, excluyendo la dependencia.»

«Las Comunidades Europeas tienen relaciones particulares con numerosos países africanos, que serán mantenidas y desarrolladas. La cuenca mediterránea constituye el lazo de unión entre las Comunidades Europeas y los países africanos deseosos de aproximarse a las Comunidades.»

El contenido económico-formal de esta concepción global se centraba en la creación de una zona de libre comercio, inspirada en el acuerdo que la CE acababa de concluir con Portugal,⁸ y que en el caso de los productos industriales debía quedar culminada en 1977. Por otro lado se preveía un incremento de las acciones en el campo de las concesiones agrícolas y, sobre todo, en el de las ayudas financieras y de la cooperación técnica, así como en materia de inmigración de trabajadores.

Los primeros pasos en esta nueva política global mediterránea se dieron en 1972 con la apertura de negociaciones con los países del Magreb —con quienes se pensaba que los acuerdos se concluirían en 1974—; posteriormente se continuaría con el Machrek para, sucesivamente negociar con Israel, España y los restantes países mediterráneos. Lamentablemente, no pudo cumplirse el calendario previsto, por lo que los nuevos acuerdos no se firmarían hasta 1976, en el caso de los países del Magreb y en 1977 con los del Machrek.

Entretanto, en junio de 1975, una vez superado el «régimen de los coroneles», Grecia solicitaba su adhesión a la CE; por su parte, Portugal y España, una vez recobrada la democracia, hacían lo propio en marzo y julio de 1977, respectivamente, por lo que la política mediterránea cobraba nuevas dimensiones. Desde ese momento, las relaciones entre la Comunidad y los países de la cuenca mediterránea han estado dominadas por las negociaciones para la llamada «segunda ampliación» o ampliación hacia el sur o hacia el mediterráneo, que si bien se ha realizado en dos fases, podemos decir que forman parte de un mismo concepto de ampliación de la Comunidad.

Para los restantes países mediterráneos, este período de cerca de diez años que han durado las fases de la segunda ampliación ha sido una época de reflexión y de valoración de lo conseguido hasta el momento, así como de análisis del posible impacto que tal ampliación pudiera tener en sus relaciones con la Comunidad, mientras que para la propia organización ha sido una época de ajuste en su política mediterránea con los consiguientes protocolos de adaptación de los diferentes acuerdos bilaterales, lo que ha significado que se han producido pocos o, más bien ningún cambio en la concepción de la política mediterránea.

1.2. El diálogo Euro-Árabe

Cuando se aborda la cuestión de las relaciones bilaterales que mantiene la

CE con cualquier Estado, la mayor parte de las veces el análisis suele consagrarse exclusivamente al estudio de los lazos económicos y comerciales que se establecen entre ambas partes, lo que supone, en buena medida, una reducción de las relaciones exteriores de la Comunidad a simple política comercial exterior. Sin embargo, la acción exterior de la CE es más amplia, incluyendo aspectos de cooperación y desarrollo internacional, ayuda a los países menos desarrollados, y también, con carácter más general, cuestiones de política internacional general, dentro del marco de la llamada «Cooperación Política Europea».⁹ Así, la acción exterior comunitaria gira en torno a dos ejes, difícilmente separables uno del otro: el marco comunitario de las relaciones económicas exteriores y el sistema de la Cooperación Política.

En las relaciones entre Marruecos y la CE, aparece también este mecanismo dual de relaciones, si bien inserto en un contexto más amplio que el simplemente bilateral, ya que se desarrollan en el interior del Diálogo Euro-Árabe.

Los lazos establecidos entre la CE y los países del norte de África, a diferencia del marco ACP no habían podido cristalizar en acuerdos de cooperación colectiva, debiendo conformarse con una serie de acuerdos individuales, bilaterales en sentido jurídico-formal. Uno de los objetivos que marcó, en 1973, el inicio del Diálogo Euro-Árabe fue precisamente el intento de superar esa situación, mediante una cooperación colectiva.

No vamos a hacer un estudio detallado acerca de las relaciones entre la Comunidad y el mundo árabe en este marco, ya que nos parecería un tanto reiterativo habida cuenta que desde las páginas de esta misma publicación acaba de ser tratado el tema.¹⁰

No obstante, sí conviene señalar que el lento avance de los aspectos políticos del Diálogo no ha impedido que en el terreno de la cooperación económica y técnica se hayan producido resultados satisfactorios. Así, en el campo de las realizaciones conjuntas habría que destacar desde el Convenio Euro-Árabe para la Promoción y Protección Mutua de las Inversiones, hasta los estudios técnicos para el refinado del petróleo y petroquímica —proyecto que ya figuraba en el presupuesto CE de 1983 con una dotación de 76.760 Ecus—, pasando por los Centros Árabes para la Transferencia de Tecnología, para la Cooperación Comercial y el Instituto Árabe para el desalado del agua del mar, etc...¹¹ Por lo que se refiere a acciones financiadas por la Comunidad, citaremos tan sólo, por interesar a nuestro estudio, la construcción de la presa de Ait Chuarit, en Marruecos, que con un costo total de 242 millones de Ecus, la CE interviene en una tercera parte, 87 millones, de los que 50 provienen del BEI y 37 a cargo de la Comisión.¹²

Podría decirse que el balance del Diálogo es ciertamente positivo. A pesar de algunas dificultades, se ha conseguido estabilizar un foro de relaciones institucionales permanentes que, tanto en el campo de la cooperación económica —el más importante desde la perspectiva europea— como en el de la cooperación política —al que la parte árabe otorga una mayor relevancia—, está permitiendo acercar posiciones entre ambas partes, al tiempo que contribuye a la estabilidad en el Mediterráneo.

1.3. La situación en el Magreb

La situación, tanto política, como económica, en la zona del Magreb, no ha

presentado, en los últimos años, unas características demasiado homogéneas que nos permitan referirnos a ella como un área compacta, capaz de establecer unas relaciones de grupo con terceros países.

Las diversidades, tanto políticas como económicas, existentes hacen que los países de la zona presenten más puntos de posible fricción que causas comunes que permitan un acercamiento.

No obstante, algunos de los recientes cambios acaecidos en la vida política de los países de la zona han vuelto a resucitar —por enésima vez— lo que sin duda es su mayor causa común: la creación del Gran Magreb, objetivo perseguido por unos y deseado por otros, aun dentro de estrategias muy divergentes, pero todos con el propósito y la esperanza de que el Magreb pueda, realmente, convertirse en un área propicia para la paz y la colaboración de los pueblos que la habitan.

En efecto, tras el acercamiento, al menos formal, que se produjo en 1985 entre Marruecos y Libia, y que permitió el deshielo de unas relaciones un tanto tensas entre ambos, se produjo en mayo de 1988 el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Argel y Rabat, lo que supuso una reconciliación entre dos países que llevaban 12 años de espaldas y que propició la convocatoria de una conferencia en la *cumbre* (15 al 18 de febrero de 1989) entre los jefes de Estado de los cinco países —Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez— en la que se anunció, formalmente, la constitución de una organización: la Unión del Magreb Árabe.

En esta ocasión, da la sensación de que los países magrebíes han afrontado la nada fácil empresa de la puesta en marcha de una organización supranacional con realismo político y pragmatismo económico, abandonando —es de esperar que definitivamente— las declaraciones grandilocuentes y las utopías unionistas que habían marcado algunos de los intentos anteriores.

La CE, por su parte, debe contemplar la futura integración del Magreb como un hecho altamente beneficioso para sus relaciones exteriores, ya que en el caso de que la proyectada organización tuviese éxito —lo cual es deseable— ello permitiría a Europa diseñar una estrategia de cooperación global más coherente y homogénea que la actual política mediterránea, pudiéndose, incluso, llegar a hablar de una política magrebí, capaz de intensificar las relaciones con unos países con los que, además de lazos de vecindad, les unen vínculos históricos y culturales que merece la pena conservar y estrechar.

II. DE LA ASOCIACIÓN A LA COOPERACIÓN CON LA CE

Desde 1957 hasta 1988, el conjunto de las relaciones bilaterales entre el país magrebí y la organización europea, puede escalonarse en cuatro etapas, cada una de las cuales se rige por su correspondiente ordenamiento jurídico, y que no son sino fruto de las correspondientes actitudes políticas demostradas por ambas partes en el transcurso de estos treinta años largos de relaciones.

En este sentido, una primera etapa iría desde la firma de los tratados constitutivos de la CE, en 1957, apenas un año después de la independencia de Marruecos, hasta la firma del primer acuerdo celebrado entre ambas partes, en 1969. Es una etapa caracterizada por unas relaciones basadas en el «cordón umbilical»

—si se me permite la expresión para definir el protocolo anejo al Tratado de Roma— que, a través de Francia, unía a Marruecos con los mercados europeos. A lo largo de esta etapa de más de diez años, el Estado marroquí vio cómo sus exportaciones a los mercados europeos se deterioraban a medida, y en la misma proporción, que avanzaba el proceso de integración europeo. Por esta razón, a mediados de este período, en 1964, Marruecos y la CE iniciaron conversaciones con el fin de lograr un nuevo marco, más favorable, para los productos marroquíes. Las negociaciones iniciadas aquel año transcurrieron en forma paralela a las que mantenían Túnez y la Comunidad, situación ésta que será una constante en las relaciones de ambos países con la CE.

La segunda etapa es la definida por el acuerdo de Asociación, concluido en 1969 y que, con las consiguientes adaptaciones durará hasta la entrada en vigor del acuerdo de Cooperación, en septiembre de 1978. Es el período en el que se produce el acercamiento global de Marruecos; es decir, se pasa de un marco de referencia limitado a la relación con Francia, a un marco global, en el que el vínculo convencional se establece con el conjunto de países que, entonces, integraban la Comunidad. Además, es un acuerdo que se concluye, en cierto modo, como consecuencia de lo dispuesto en los documentos anejos al propio Tratado de Roma, donde, por dos veces y con mención expresa¹³ se apunta la pertinencia de dicho acuerdo. Será un acuerdo que podríamos calificar de «primario», que en muy poco va a satisfacer las aspiraciones marroquíes, pero, al menos marca el punto de partida de unas relaciones que, por parte de Marruecos estaban dominadas por una cierta desconfianza, fruto de los años posteriores a la descolonización,¹⁴ mientras que por parte de la CE tienen el valor de haberse desarrollado en un momento en que sus relaciones exteriores sufrían una cierta «congelación» como consecuencia de su política interna.¹⁵

La fecha del 28 de septiembre de 1978, marca el comienzo de la tercera etapa. Ese día, entraba en vigor el acuerdo de cooperación que había sido firmado en Rabat el 27 de abril de 1976. Este período, caracterizado por unas relaciones basadas sobre criterios más racionales dentro de la estrategia exterior comunitaria, y más acordes con lo que habían sido las aspiraciones marroquíes, en el sentido de que los vínculos con la Comunidad abarcaran algo más que las simples relaciones comerciales, tendrá, más que un final, diríamos que un punto de inflexión en la fecha del 1 de enero de 1986. Ese día se culmina la llamada «segunda ampliación» de la Comunidad, o apertura mediterránea. La adhesión de España y Portugal acarreará una lógica y necesaria revisión de la política mediterránea de la CE, pero por parte de Marruecos se producirá un cambio cualitativo en las relaciones con la organización europea.

En primer lugar, uno de los capítulos tradicionalmente exento de conflictos en las relaciones convencionales, como es el tema pesquero, pasa a erigirse en protagonista de esas relaciones debido a un doble factor: a la importancia que los caladeros marroquíes tienen para las flotas de los nuevos socios, especialmente para la española y a la situación conflictiva interna en que se encuentra la zona saharauí, cuyo litoral, en donde se encuentran los principales caladeros de esa región atlántica, es considerado como zona exclusiva de pesca por parte de Marruecos.

En segundo lugar, las relaciones entre el Estado magrebí y la CE habían estado exentas de contenciosos debidos a cuestiones políticas o, más exactamente, territoriales. La adhesión de España va acompañada del efecto contrario. El tema, siempre espinoso, de Ceuta y Melilla hará que determinados aspectos de las nue-

vas relaciones que deben establecerse con la Comunidad ampliada deban tratarse con suma delicadeza para no producir un deterioro en unas relaciones que, tradicionalmente, vienen siendo amistosas, y en segundo lugar para no interferir en cuestiones que, *a priori*, pertenecen a la esfera de lo estrictamente bilateral entre España y Marruecos.

Por consiguiente y en buena lógica con lo anterior, podríamos marcar una cuarta etapa a partir de la adhesión de los dos nuevos miembros de la CE. Una etapa en la que los hitos principales han sido, en primer lugar, la negociación del nuevo acuerdo pesquero entre la Comunidad y el reino de Marruecos, que, por lo difícil y conflictivo de su gestación, ha condicionado las relaciones bilaterales a lo largo de los últimos meses; y, en segundo lugar, la demanda de adhesión a la CE que Marruecos presentó en el verano de 1987, a nuestro modo de ver, enmarcada en una estrategia de acercamiento progresivo y cuyo fin último no era sino un intento de búsqueda de una identidad propia dentro de la zona del Magreb; una acción que le permitiera de algún modo hacer valer, frente a sus vecinos, la idea de Marruecos como socio privilegiado de la Comunidad, más allá incluso de la propia definición de la política mediterránea. Creemos que la velocidad de respuesta de la CE a la pretensión marroquí ha podido servir de revulsivo, pudiendo haber sido la mecha que ha prendido la llama de la integración magrebí. Volveremos sobre este punto más adelante, una vez que hayamos analizado lo que han sido las tres primeras etapas mencionadas.

2.1. De la mano de Francia

En el momento de la creación de la Comunidad Económica Europea, el recién independiente reino marroquí, tenía sus relaciones comerciales exteriores enmarcadas por dos coordenadas: la dependencia de Francia en materia de comercio exterior, con un 60 % de sus exportaciones dirigidas hacia este país comunitario; y la línea de conducta, iniciada en 1906 con el Tratado de Algeciras,¹⁶ de no conceder preferencias arancelarias a ningún país, ni siquiera a las potencias protectoras —España y Francia. A su vez, Marruecos pertenecía a la llamada Zona del Franco francés, que incluía, entre otros territorios, a las antiguas colonias francófonas del continente africano. Esta pertenencia le vinculaba a una región económica donde los intercambios comerciales se realizaban en dicha moneda, si bien gozaba de un estatuto especial, mediante el cual sus reservas de moneda francesa no quedaban fiscalizadas por el Banco Central de Francia.

En estas condiciones, era evidente que la aparición de la CEE en el panorama comercial marroquí suponía una cierta intranquilidad, a no ser que la organización europea —de la mano de Francia— reconociera su relación de dependencia económica con respecto al Estado galo y arbitrara las medidas necesarias para que no se produjeran graves perturbaciones en el comercio exterior marroquí, que, de haber ocurrido, hubiese supuesto, como consecuencia, un deterioro general de las relaciones, primero con Francia y luego con el resto de Europa, con la consiguiente inestabilidad en la zona mediterránea.

Efectivamente, como ya hemos mencionado, el Tratado de Roma considera la situación particular de Marruecos respecto de Francia en dos textos —un protocolo y una declaración—¹⁷ anejos a dicho tratado.

En virtud del protocolo, el régimen —ciertamente preferencial— que Francia

aplicaba a las mercancías provenientes de Marruecos no sufría ninguna variación.

Por su parte, la declaración suponía una propuesta firme y concreta de que Marruecos se asociara a la Comunidad.

Este último documento puede hacernos pensar que, en buena lógica, ambas partes —Marruecos y la CE— emprenderían las correspondientes negociaciones para la conclusión de un acuerdo que permitiera la asociación del país mediterráneo a la Comunidad. Sin embargo, tales negociaciones se fueron posponiendo de forma tal que su inicio formal no tuvo lugar hasta junio de 1964. Así pues, la pregunta que cabría hacerse sería la de ¿por qué este retraso de siete años en la apertura de unas negociaciones, que se adivinaban casi inmediatas en 1958? A este respecto, se han señalado, a modo de respuesta, razones tanto de índole política como económica, e incluso psicológica;¹⁸ razones, todas ellas, interrelacionadas y que difícilmente podrían ser consideradas por separado.

En primer lugar un Estado joven como era el caso de Marruecos en 1958, es un país celoso de su soberanía nacional, situación ésta que perturba —al menos en una primera etapa— cualquier intento de asociación internacional, máxime cuando los socios son países altamente industrializados entre los cuales, a mayor abundamiento, se encuentra la antigua potencia colonial. Es evidente que una tal asociación hubiera podido infundir un cierto estado de frustración nacional en un país que acaba de independizarse y que inmediatamente precisa asociarse para poder controlar su comercio exterior y por ende su economía nacional. Además, es precisamente ese control de la economía nacional, otra de las razones del retraso en el acuerdo; y es que, después de años de gestión de los asuntos internos —incluida la economía— por parte de la metrópoli, las nuevas autoridades nacionales estaban deseosas de poder tomar sus propias decisiones, sin injerencias externas, aun cuando éstas pudieran venir de un socio. Por otro lado, qué duda cabe que dicho socio tampoco inspiraba, en 1958, la confianza que podía hacerlo unos años más tarde, cuando la organización europea comenzaba a dar sus frutos, tanto en el plano interior —consolidación de la unión aduanera y establecimiento de las políticas comunes— como en el exterior, esto es, celebración de los primeros acuerdos de asociación, Grecia (1961) y Turquía (1963), así como la avalancha de solicitudes para la apertura de negociaciones, incluidas la demanda de adhesión del Reino Unido, formulada en agosto de 1961 y la primera solicitud española, de febrero de 1962.¹⁹

En otro orden de cosas, hay que tener en cuenta que, por parte de la Comunidad, la zona del Magreb no era, en los primeros años de rodaje de la organización, un área proclive a la apertura de negociaciones; no olvidemos que en esos años estaba teniendo lugar la guerra de Argelia, con la consiguiente inestabilidad regional, lo cual, en cierto modo, hipotecaba todo intento de negociación entre la CE —el peso de Francia en el seno de la Comunidad era incuestionable en aquellos años— y esa parte del norte de África.

Ahora bien, del mismo modo que por las razones mencionadas la asociación marroquí a la CE se vio postergada, también surgieron toda una serie de razones que impulsaron la apertura de negociaciones bilaterales, especialmente a partir de una fecha concreta: julio de 1962. En esta fecha se producen dos acontecimientos de capital importancia; uno de orden internacional, el fin de la guerra en Argelia, con la proclamación de la independencia de la nueva república magrebí (5 de julio); y otro de orden interno comunitario, pero de gran trascendencia para el comercio exterior de los países terceros y en especial los mediterráneos: la entrada en vigor de la reglamentación agrícola comunitaria que instaura

el mecanismo regulador de exacciones para las importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países, los llamados «prélèvements».²⁰

En efecto, el fin del conflicto en Argelia permitirá que se despejen las vacilaciones comunitarias acerca del norte de África y que se pueda pensar en acciones que conduzcan al establecimiento de vínculos convencionales con esa zona geográfica al igual que está a punto de hacerse con otros territorios del mismo continente.²¹

Sin embargo, Argelia estaba vinculada a la CEE en virtud del artículo 227 y, como consecuencia de una actitud común de los seis Estados comunitarios, los lazos existentes con anterioridad a la independencia no se rompieron de golpe sino en forma paulatina, lo que en cierto modo daba al antiguo territorio francés una posición de ventaja respecto de sus vecinos del Magreb, de ahí, en parte, que éstos se vieran en la necesidad de abrir negociaciones con la Comunidad con el fin de contrarrestar su posición de desventaja con respecto a Argelia.²²

En este cambio de actitud marroquí no es menos importante el papel que juega la ya apuntada política agrícola comunitaria.

La entrada en vigor de la reglamentación comunitaria en la materia supuso un freno a las exportaciones agrícolas marroquíes, hasta el punto de que el comercio exterior de cereales cayó desde el 88 % que la CE absorbía en 1957, hasta tan sólo el 2,7 % en 1964.²³ Era evidente que la elevación de los precios de los productos importados en la CE como consecuencia de la introducción de los «prélèvements» previstos en el reglamento 19/62,²⁴ dificultaba —y casi podríamos decir que impedía— la entrada en la CE de unos productos que constituían la base de las exportaciones marroquíes hacia la Europa comunitaria, lo que acarrea una merma importante en los ingresos por exportación de un país que se encontraba en fase de desarrollo.

Pero las dificultades no se encontraban en la vía de los precios, sino que también comenzaron a aparecer restricciones cuantitativas, merced a la cláusula de salvaguardia que el reglamento 23/62²⁵ autorizaba a Francia en caso de perturbaciones en su mercado interior. No es difícil deducir que si tales perturbaciones se producían —y se produjeron— los afectados por ellas debían ser los países terceros, y entre ellos, lógicamente Marruecos, que tenía un acceso directo al mercado agrícola de Francia.

Finalmente, a lo anterior se unía el hecho de que la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común supuso un nuevo perjuicio para las exportaciones marroquíes como consecuencia de la aplicación de derechos arancelarios más altos en algunos casos (R.F. de Alemania), sin poder beneficiarse de la reducción en el caso de Francia y teniendo que sufrir la competencia de otros países terceros que, globalmente, sí se habían beneficiado del nuevo arancel (tal era el caso de España en determinados productos concurrentes con los marroquíes, como las naranjas).

En consecuencia, la fuerza de los hechos imponía la necesidad de llegar a algún tipo de acuerdo con la CE, que restableciese los niveles de intercambio previos a la creación de la Comunidad y, por otro lado, que facilitaran a los países del Magreb los medios adecuados para obtener beneficios de una organización de integración que, al comenzar a dar sus primeros frutos, estaba elevando el nivel de vida de sus ciudadanos y, en consecuencia, su poder adquisitivo, lo que previsiblemente debía aumentar la demanda de productos mediterráneos. En esta perspectiva, el medio más adecuado era el acuerdo de asociación que el propio Tratado de Roma había previsto.

2.2. La Asociación con la Comunidad Económica Europea

2.2.1. *La negociación del Acuerdo*

La gestación del Acuerdo entre Bruselas y Rabat no fue, en modo alguno, una empresa fácil, habida cuenta de la situación interna que vivía la Comunidad en aquellos años —en realidad, se estaba construyendo Europa—, así como por el hecho de la ausencia de modelo, o mejor aún, de la incertidumbre sobre lo que debía ser el contenido de un acuerdo de asociación con un país no europeo.²⁶ Si a ello se unen una serie de factores como son las reticencias marroquíes a hablar de asociación, debido a las connotaciones políticas que el término conllevaba; la negociación paralela que la CE estaba llevando a cabo con el Estado vecino de Túnez; la propia metodología negociadora, que implicaba una técnica a tres bandas, con el Estado tercero, la Comisión y los Estados miembros representados en el Consejo; y, finalmente, el factor tiempo, que corría en contra de Marruecos, ya que cuanto más se dilataran las negociaciones, mayor sería el deterioro de sus intercambios comerciales con la CE. Todo ello permite entender que unas negociaciones cuya apertura formal se solicita el 14 de diciembre de 1963, no comiencen realmente hasta julio de 1965.

En el curso de la primera sesión negociadora, que tuvo lugar los días 12 a 14 del mes de julio, la delegación marroquí tuvo la ocasión de exponer cuáles eran sus posiciones de partida: eran partidarios del establecimiento de una zona de libre cambio, sobre las bases del GATT, pero corregida en función de la realidad económica de Marruecos, esto es, que la CE otorgase una preferencia generalizada para los productos marroquíes, mientras que la contraprestación para los productos comunitarios se haría con escalonamiento a más largo plazo. Todo ello con las correspondientes cláusulas de salvaguardia en caso de desequilibrios en la balanza de pagos. En el capítulo financiero, se solicitaban préstamos y subvenciones, algunas de ellas justificadas sobre la base del deterioro producido por la política agrícola comunitaria en las exportaciones de Marruecos. Por último formulaban una serie de peticiones en materia de política social, en especial referidas a las condiciones de los trabajadores marroquíes emigrantes y ya instalados en los países de la CE.

Sobre la base de esta posición de partida, la Comisión pudo obtener del Consejo un primer mandato de negociación en octubre de ese año. Desgraciadamente, la crisis de la Comunidad, como consecuencia de la postura francesa de retirarse temporalmente de las instituciones, bloqueó hasta la resolución de la misma, en enero de 1966,²⁷ las negociaciones con Marruecos.

En la reanudación de las negociaciones, el escollo lo constituía, dentro del capítulo agrícola, el régimen que la CE debía aplicar a las frutas y hortalizas y al aceite de oliva, sobre todo considerando la nueva normativa comunitaria en la materia, el Reglamento 65/65 sobre frutas y hortalizas. Esto condujo a la Comisión a solicitar del Consejo, en diciembre de 1966, un nuevo mandato negociador,²⁸ que el Consejo no aprobó hasta el 24 de octubre de 1967.²⁹ Este nuevo mandato no contenía, sin embargo, ninguna oferta comunitaria en el capítulo vinícola, ya que la propia CE estaba negociando en su seno este sector. Como puede verse, los mandatos negociadores eran siempre parciales, ya que los temas a negociar eran también objeto de negociación interna, de ahí la lentitud con que se desarrollaban las negociaciones.

En febrero de 1968, la Comisión realizó un informe que resumía todas las

cuestiones planteadas en los diversos capítulos de que constaba la negociación. El acercamiento de posturas que produjo la exposición clara de los problemas que se habían planteado a lo largo de las negociaciones permitió que, finalmente, el 31 de marzo de 1969, en Rabat se firmara el Acuerdo de Asociación entre Marruecos y la CE. Hay que señalar que las conversaciones paralelas mantenidas por la Comunidad con Túnez, desembocaron en la firma, apenas dos días antes, de un acuerdo de iguales características.

2.2.2. *El contenido del Acuerdo*

En sus líneas generales, el Acuerdo, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1969,³⁰ suponía la creación de una zona de libre cambio, otorgándose, desde el principio de su vigencia, un régimen preferencial para la mayor parte de las exportaciones marroquíes hacia la CEE. Se establecía una franquicia aduanera para la casi totalidad de los productos industriales, a excepción del corcho manufacturado y de los productos que eran de la competencia de la CECA, mientras que para los productos agrícolas se establecían unas preferencias que llegaban incluso a la franquicia, para algo más de la mitad de los productos importados en la CE. En los casos de productos sensibles, como los agrios y el aceite de oliva se establecían unos mecanismos, que iban desde reducciones en los derechos arancelarios (80 % para los agrios), hasta bonificaciones en el «prélèvement» (caso del aceite de oliva), con el objeto de elevar al máximo posible los ingresos por exportación. Por último, quedaba un grupo de productos sobre los que la Comunidad no había establecido ningún tipo de régimen interior; para ellos, se decidió que las exportaciones marroquíes en Francia continuarían beneficiándose del Protocolo que venía rigiendo dicho comercio, así como de las medidas que este país europeo les había concedido de forma unilateral.

El Acuerdo se concluía por un período de cinco años, si bien ya el artículo 14 dispone que al término del tercer año a más tardar podrán iniciarse negociaciones con vistas a la conclusión de un nuevo acuerdo sobre bases más amplias, posibilidad ésta que quedaba reiterada por el propio Parlamento Europeo en el preceptivo dictamen emitido con ocasión de la firma del Acuerdo.³¹

Al igual que los primeros acuerdos de este tipo, el acuerdo de asociación con Marruecos instituía, en su artículo 10, un Consejo de Asociación, que era el órgano encargado de la gestión y ejecución del Acuerdo. Este Consejo se componía, de una parte, de miembros de la Comisión y del Consejo de la CE; y de la otra, de representantes del gobierno marroquí. Las decisiones adoptadas en el seno de esta institución se hacían de común acuerdo entre las partes y revestían la forma de recomendaciones. La presidencia de este Consejo la ejercían, por turnos rotatorios, un miembro del Consejo de la CE y un miembro del gobierno de Marruecos. Se reunía al menos una vez al año o siempre que fuera necesario para la aplicación del Acuerdo. También quedaba prevista la posibilidad de crear órganos auxiliares o comités subsidiarios, siempre que fueran necesarios para el funcionamiento del Consejo de Asociación. En cuanto a la cooperación administrativa necesaria para la adecuada ejecución del Acuerdo, especialmente por lo que se refiere a las modalidades de circulación de las mercancías, ésta quedaba recogida en un protocolo adicional al propio Acuerdo.

Creemos que es conveniente destacar dos aspectos importantes del Acuerdo, recogidos ambos en el artículo 4. El primero se refiere al trato otorgado por Marruecos a la CE. El párrafo 1 del mencionado artículo señala que la concesión

a la Comunidad de la cláusula de nación más favorecida, lo que unido a las concesiones y preferencias recogidas en el Anexo 3 del Acuerdo supone la quiebra de la doctrina comercial mantenida por Marruecos desde 1906 y que ya ha sido mencionada más arriba. A nuestro modo de ver, tal sesgo en la política comercial exterior marroquí suponía una voluntad firme de abandonar prácticas ciertamente en desuso y poco propicias para el establecimiento de relaciones firmes y duraderas con la Europa comunitaria, y así incorporarse a unos sistemas económicos, y por ende a unas estructuras políticas, que propiciasen el desarrollo económico y social que un Estado moderno precisa.

El segundo aspecto, recogido en el párrafo 3, reviste, desde un punto de vista práctico, una importancia menor; sin embargo, desde una perspectiva teórico-política, nos parece de vital importancia. En dicho párrafo, Marruecos formulaba una reserva en el sentido de que nada de lo previsto en el artículo 4 —y casi se podría decir que en todo el Acuerdo, ya que, en definitiva, este artículo, junto con el 2.1, constituye la base de las concesiones marroquíes— sería un obstáculo a la posible integración económica de los Estados del Magreb. Era esta una aspiración que había nacido prácticamente con la independencia de dichos Estados, y que figura, con idéntica redacción en el acuerdo de asociación suscrito por Túnez. Hasta 1989, los acontecimientos políticos en esa zona del Mediterráneo no habían permitido la realización de ese objetivo, si bien, como ya hemos señalado más arriba, tal aspiración está en vías de convertirse en una realidad al haberse puesto ya los cimientos de dicha integración magrebí con la constitución de la Unión del Magreb Árabe. En todo caso, lo que es importante señalar es que lo que entonces se consideraba como posibles realizaciones que pudieran llevarse a cabo en el futuro habían sido ya previstas desde los primeros contactos con la organización que ha marcado la pauta internacional en lo que a integración económica se refiere.

2.2.3. *Valoración del Acuerdo*

La entrada en vigor de este Acuerdo tuvo muy diversas repercusiones en las partes implicadas en el mismo. Así, mientras que por parte de la Comunidad, tuvo una acogida ciertamente favorable, entendiéndose que lo acordado respondía a lo demandado por un país que por razones históricas quería orientar, al menos en una parte sustancial, su economía hacia la CE, por la parte marroquí la valoración que se hizo del Acuerdo no era tan positiva, estando incluso la propia opinión pública dividida al respecto.

En general, nadie en Marruecos estaba satisfecho con el Acuerdo. Había, eso sí, un sector que, aceptando las insuficiencias del mismo y reclamando una ampliación de su contenido, lo defendían en tanto que base inicial de negociación cuando llegase el momento de la renovación.³²

El otro sector era mucho más crítico, y denunciaba la conclusión de un acuerdo que había puesto la economía marroquí al servicio de la europea y en franca desventaja respecto de sus competidores fuera de la CE, en clara alusión a España y en general a los restantes países del Mediterráneo fuera del área del Magreb.³³

En todo caso, hay que señalar que el Acuerdo era un convenio parcial, negociado en un momento delicado para la economía marroquí, debido al deterioro que sufría su comercio exterior y cuyo objetivo global era frenar tal deterioro y sentar las bases para una más estrecha colaboración.

Creemos que ambos objetivos se cubrieron, como lo demuestra el hecho de que, entre 1970, primer año de aplicación del Acuerdo, y 1973, que marca el momento a partir del cual se empieza a negociar la renovación, las exportaciones marroquíes, no sólo frenaron su caída, sino que crecieron casi un 4 % para el conjunto del período, mientras que las importaciones en Marruecos, provenientes de la CE, apenas si crecieron un 2 %, ³⁴ lo que mejoró, en buena medida, la relación de intercambio entre ambas partes en el Acuerdo.

Además, en octubre de 1973, comenzaron las conversaciones para la renovación del nuevo acuerdo que se firmó el 26 de abril de 1976. Apenas dos años y medio para renovar un tratado que había costado algo más de seis años de elaboración, creemos que, dadas las dificultades que entraña toda negociación con la CE, puede considerarse un triunfo diplomático para el reino de Marruecos.

2.3. El Acuerdo de Cooperación

Cuando comienzan las conversaciones para la renovación del acuerdo de asociación, la estrategia de la Comunidad frente a este tipo de relación exterior ha cambiado diametralmente, pasando de una concepción particularizada a cada caso concreto, a una perspectiva global de lo que debían ser las relaciones con los vecinos del sur.

Como ya vimos al hablar de la Política Mediterránea, en 1972, en la Cumbre de París de Jefes de Estado y Gobierno, se establecieron las bases de lo que debían ser unas relaciones a las que la Comunidad daba una importancia esencial para su acción exterior, considerando que los acuerdos que se celebraron (o que tuvieran que renovarse) con los países del mediterráneo, debían quedar incluidos dentro de una estrategia «global y equilibrada». ³⁵ Global, no sólo en el sentido de que los países mediterráneos fuesen considerados como un conjunto coherente, algo a lo que algunos de ellos, y en concreto Marruecos, se oponían, sino en cuanto al contenido de los acuerdos que debían incluir, además de los aspectos comerciales, cuestiones económicas generales, así como aspectos sociales y financieros.

En cuanto a la noción de equilibrio, ésta venía a ser una matización del primer sentido dado a la noción anterior, ya que se pretendía que los acuerdos tuvieran en cuenta las particularidades de cada país o región, al igual que sus aspiraciones concretas en sus relaciones con la CE.

A partir de esta definición de la estrategia mediterránea, el Consejo encargó a la Comisión la negociación de los nuevos acuerdos sobre la base de unos postulados mínimos que incluían el régimen de preferencias para las exportaciones de estos países, la cooperación industrial, la ayuda financiera y, por último, pero no por ello menos importante —especialmente para países como Marruecos— un capítulo sobre mano de obra emigrante en la CE y procedente de esta región.

Como puede verse, la oferta comunitaria se veía sustancialmente ampliada en relación con lo que había sido la Asociación de 1969. Además, respondía, al menos en sus planteamientos iniciales, a lo solicitado por el sector más crítico de la opinión pública marroquí, para quien una simple zona de libre cambio extendida a los demás competidores, vaciaba de contenido a la Asociación que estaba en vigor, máxime cuando no incorporaba mecanismos de cooperación financiera e industrial.

2.3.1. *El periodo de transición hacia la cooperación*

En este ambiente distendido y más propicio para una nueva negociación que se presumía rápida, se inician en la segunda mitad de 1973, las negociaciones entre las delegaciones de la CE y Marruecos. Conviene señalar que, previamente, en 1972, había tenido lugar una ronda negociadora para la adaptación técnica del Acuerdo de Asociación como consecuencia de la ampliación de la CE a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Estas negociaciones dieron lugar a un acuerdo alcanzado en julio de 1973³⁶ y que entró en vigor el 1 de enero de 1974.

Desgraciadamente, las conversaciones para el nuevo acuerdo se vieron drásticamente interrumpidas como consecuencia del conflicto árabe-israelí de octubre de 1973 (guerra del Yom Kippur o del Ramadán), lo que supuso una paralización de un año entero, ya que no se reanudaron hasta noviembre de 1974. En esta fecha, lo más urgente era la prórroga del Acuerdo de Asociación, que en medio de la paralización de las negociaciones, había llegado a su término. Antes de que terminara el año se había alcanzado un acuerdo que permitiera la continuidad de la Asociación hasta que se negociara el nuevo marco de cooperación, y en marzo de 1975, se hizo efectiva dicha prórroga.³⁷

En el lapso de tiempo en el que las negociaciones se interrumpieron, tuvieron que ser modificadas las bases de negociación, o dicho en términos más propios de la jerga negociadora comunitaria, fue preciso un nuevo mandato negociador, a la vista de las nuevas circunstancias por las que atravesaban las economías, tanto comunitaria como del país asociado. En primer lugar, el conflicto árabe-israelí fue el factor desencadenante de la crisis económica de los últimos quince años, y cuya primera manifestación fue un alza generalizada de los precios de los combustibles, lo que afectó muy seriamente a algunos Estados miembros (p. ej. Países Bajos), haciendo que la CE recortase sus ofrecimientos iniciales, o al menos no cediendo a las demandas más generosas solicitadas por la otra parte negociadora. En segundo lugar, uno de los escollos de la nueva negociación era, dentro del capítulo agrícola, la cuestión del vino, que en el acuerdo anterior había quedado fuera, con grave trastorno para este sector de la agricultura marroquí. En este sentido, la CE se encontraba en una fase de reactivación de su política vitivinícola, especialmente por lo que hace a la destilación de los vinos; de ahí que mientras tal cuestión no hubo sido resuelta a nivel comunitario, no se pudieron establecer las bases de la negociación con la otra parte. Como quiera que la solución comunitaria se produjo en el periodo en el que las negociaciones estuvieron interrumpidas, su reanudación exigió un nuevo mandato o directiva de negociación.

Por lo que hace a la posición negociadora de Marruecos, hay que señalar que a lo largo de este periodo se estableció una especie de «frente unido» de los tres países magrebíes que estaban en negociaciones con la Comunidad, Argelia, Marruecos y Túnez, con una estrecha colaboración entre sus respectivas delegaciones en Bruselas. Ello facilitaba, hasta cierto punto, determinados aspectos del proceso negociador, al menos por parte comunitaria, ya que permitía una cierta uniformidad en determinados planteamientos. Sin embargo, también tenía su aspecto negativo para la CE, que se trastocaba en positivo para los Estados del Magreb, en el sentido de que permitía endurecer determinadas posturas al hacerse éstas extensivas a las tres delegaciones mediterráneas. No obstante, las dificultades para Marruecos provenían, principalmente, de aquellos productos agrícolas que hasta la fecha habían estado cubiertos por el Protocolo adicional al Tratado

de Roma. En cualquier caso, el resultado fue un cierto estancamiento en las negociaciones, que avanzaron a un ritmo más lento del deseado. En consecuencia se imponía un cambio de estrategia.

A lo largo de 1975, el Consejo de la CE puso en marcha una técnica negociadora nueva. En lugar de establecer nuevos mandatos de negociación a medida que variaban las propuestas marroquíes, se decidió dar a la Comisión un poder general de negociación, que unido a los contactos que esta institución mantenía con los Estados miembros en el comité encargado de asistirle en la negociación, el llamado «Comité artículo 238», permitió avanzar rápidamente en la gestación de un nuevo acuerdo que finalmente pudo concluirse en la primavera de 1976.

El nuevo acuerdo abandonaba el aspecto formal de la Asociación que había caracterizado al anterior, y si bien se basaba en el artículo 238, en realidad se trataba de un acuerdo de los llamados «mixtos», lo que implicaba la firma de los Estados miembros al lado de la del Presidente del Consejo y, además, incluía un acuerdo CECA. En realidad, la participación de los Estados miembros se debía, fundamentalmente, al Protocolo financiero que acompañaba al acuerdo principal; pero, además, su participación se hacía obligatoria por lo que se refiere al acuerdo CECA, en cuyo marco la política comercial exterior es competencia de los Estados miembros y no de las instituciones comunitarias, aun cuando la práctica ha llevado a que sea la Comisión quien negocie no sólo en nombre de la CEE, sino también de los Estados miembros en las materias propias del marco CECA.

El nuevo acuerdo se firmó el 27 de abril de 1976;³⁸ sin embargo, su entrada en vigor se retrasó casi dos años, lo que obligó a la celebración de un acuerdo interino que permitiera la puesta en marcha de determinadas medidas comerciales previstas en el Acuerdo de Cooperación. Estas medidas provisionales pudieron comenzar a funcionar a partir del 1 de julio de 1976, gracias al compromiso alcanzado en mayo de ese mismo año.³⁹ El acuerdo interino precisó de tres prórrogas,⁴⁰ antes de la definitiva entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación que tuvo lugar el 28 de septiembre de 1978.

2.3.2. *La estructura del Acuerdo*

El nuevo acuerdo concluido con Marruecos, responde al modelo de convenio de cooperación diseñado por la Comunidad en sus relaciones con los países ACP, los llamados Convenios de Lomé,⁴¹ si bien no es un convenio tan sofisticado y completo. A su vez, mantiene una estructura casi idéntica con respecto al conjunto de acuerdos firmados con el resto de los países del Mediterráneo, sean éstos del grupo del Magreb (Argelia y Túnez, además de Marruecos) o del Machrek (Egipto, Jordania, Siria y Líbano), así como en el caso de Israel. Por consiguiente, puede encuadrarse, por primera vez dentro de un marco global de cooperación, siguiendo lo que habían sido las directrices de la política mediterránea enunciadas en 1972, pero con la variante de que se realiza a través de acuerdos bilaterales con cada uno de los Estados interesados, en lugar de incluirlos en un gran acuerdo marco, como es el caso del Convenio de Lomé para los países ACP.

El Acuerdo, siguiendo el modelo general, comporta tres grandes aspectos o capítulos: la cooperación económica, financiera y técnica; los intercambios comerciales; y un capítulo dedicado a las disposiciones generales y finales. Ahora bien, en el caso concreto de Marruecos —al igual que ocurre con otros países del Magreb— se incluye un cuarto apartado dedicado a la cooperación social, don-

de se recogen los aspectos relacionados con la mano de obra marroquí emigrada a la CE.

Lo primero que destaca en el nuevo Acuerdo es que se trata de una asociación establecida sobre un criterio de cooperación. Es decir, en el conjunto del articulado no se menciona en ningún momento el establecimiento de la asociación; sin embargo, el Acuerdo se fundamenta en el artículo 238 del TCEE relativo a este tipo de vínculo y, además, la estructura institucional prevista en el Título IV, establece las mismas instituciones, y con los mismos criterios y normas de funcionamiento, que en los casos de asociación. Por tanto, formalmente, el nuevo acuerdo supone una continuación de la relación convencional en que se basaba el anterior, si bien, desde el punto de vista material, o de contenido, las diferencias son enormes.

El objetivo es promover una cooperación global, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social de Marruecos (art. 1), teniendo en cuenta los programas de desarrollo marroquíes, las acciones integradas a realizar entre ambas partes y la cooperación regional entre los países vecinos de Marruecos (art. 3). Es de destacar este punto, pues responde a la línea de creación de una solidaridad económica entre los países del Magreb que ya se avanzaba en el primer Acuerdo.⁴²

Dentro del campo de la cooperación se incluyen aspectos como la cooperación industrial (art. 4), para lo cual se fomentará la participación comunitaria en programas de desarrollo, así como el fomento de inversiones privadas y la adquisición, por parte de Marruecos, de patentes y propiedades industriales, con financiación comunitaria, que permita el desarrollo de industrias competitivas en este país.

Aparecen como novedad la cooperación en materia pesquera, punto este de gran importancia para la economía marroquí, especialmente en la perspectiva de la adhesión de España y Portugal, y la cooperación en materia de protección del medio ambiente, materia en la que la Comunidad acababa, precisamente, de dar sus primeros pasos.⁴³

En cuanto a los intercambios comerciales, éstos quedaban ampliados a los mismos productos que los previstos en el propio Tratado de Roma, tal y como señala el artículo 9 del Acuerdo, si bien, con una serie de excepciones, entre las que cabe destacar los aceites y combustibles, incluido el gas, al igual que el corcho y sus derivados manufacturados, siendo esta última una exclusión que ya había figurado en el primer acuerdo. Por el contrario, otras excepciones del primer acuerdo, como eran el aceite de oliva y el vino, quedaban recogidos en el nuevo (arts. 17 y 21 respectivamente).

Por lo que hace al capítulo social las concesiones a Marruecos son ciertamente amplias ya que en lo tocante a condiciones de trabajo los ciudadanos marroquíes se equiparan a los del resto de la CE (art. 40).

Por último, el Acuerdo crea todo un mecanismo de consultas y contactos entre las partes, centrado en el Consejo de Cooperación, trasunto del antiguo Consejo de Asociación de las que conviene destacar el mecanismo previsto en el artículo 50, según el cual se desarrollarán en el seno del Consejo de Cooperación las consultas pertinentes a fin de que sean considerados los intereses de las Partes (por consiguiente de Marruecos) en el caso de la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad, lo que implicaba, en cierto modo, una participación —indirecta, desde luego— en el proceso de adhesión de España y Portugal a la CE.

Señalemos, finalmente, que un problema que había quedado sin resolver en

el primer acuerdo y que podía haber planteado algunas dificultades de orden jurídico internacional, encontró solución en los artículos 51 y siguientes del nuevo Acuerdo. Nos referimos al arreglo de las posibles controversias que pudieran surgir relativas a la interpretación del Acuerdo. En el caso del acuerdo de asociación, tal contingencia no había sido contemplada, lo que situaba cualquier posible controversia un tanto en precario. No hubiera cabido un arreglo judicial al no ser la Comunidad admitida como parte en un litigio ante la jurisdicción internacional de La Haya, lo que hubiera obligado a soluciones políticas, no siempre fáciles de alcanzar. En el nuevo Acuerdo, se prevé un mecanismo arbitral como segunda instancia del Consejo de Cooperación que sería el órgano encargado inicialmente de la solución de la controversia.

Puede decirse que, en su conjunto, el Acuerdo de Cooperación supone un paso de gigante en relación con el antiguo acuerdo y que, a nuestro modo de ver, supone un marco estable para el desarrollo de unas relaciones sólidas entre la CE y Marruecos. Qué duda cabe, que se precisarán adaptaciones, la primera de ellas —ya prevista como hemos señalado— derivada de la ampliación de la Comunidad, pero, con ello, la experiencia de los últimos diez años viene demostrando que el Acuerdo está dando respuestas a lo demandado por ambas partes.

III. EL «FACTOR ESPAÑA» EN LAS RELACIONES ENTRE MARRUECOS Y LA CE

A partir del comienzo de la década de los ochenta, las relaciones entre Marruecos y la CE se fueron desarrollando en torno a dos ejes principales: la mejora y perfeccionamiento del acuerdo de cooperación, especialmente por lo que se refiere al capítulo financiero; y la perspectiva de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad. En realidad, ambas cuestiones estaban, desde la óptica marroquí, estrechamente ligadas, ya que una de las principales críticas que se le había hecho al Acuerdo del 76 era su capítulo agrícola, considerado como poco ventajoso para Marruecos en el momento de su entrada en vigor, pero aún más desfavorable si se consideraba la «futura incorporación de España como Estado miembro de la CE».⁴⁴

Así pues, todos esos años que transcurrieron desde la entrada en vigor del Acuerdo del 76 hasta la incorporación de España y Portugal, fue un período de tiempo marcado por unas relaciones que si bien se estructuraron en marcos bilaterales, Marruecos-CE o Marruecos-España, en ambos casos se podría decir que se trataba de una especie de relaciones «a tres bandas encubiertas», puesto que, aunque el tercero estaba ausente en cada uno de los marcos bilaterales, en la práctica se notaba su presencia, teniendo un peso en las decisiones a adoptar.

También desde la óptica comunitaria, se era consciente del problema, de ahí que, ya desde 1981, todos los pasos encaminados hacia la revisión de la política mediterránea de la Comunidad, estaban enfocados desde la perspectiva de la ampliación a la península ibérica. En este sentido, la Comisión de la CE tenía las ideas claras. Así, el entonces Vicepresidente, Lorenzo Natali, declaraba que era necesario poner en marcha la llamada fase 2 de la política mediterránea, no sólo por la necesidad de ir progresivamente mejorando la red de acuerdos firmados con los países mediterráneos, sino también porque «la perspectiva de la adhe-

sión de España y Portugal a la Comunidad modifica profundamente los equilibrios económicos y comerciales de la región mediterránea en su conjunto».⁴⁵

Por su parte, España era también consciente de que su integración en la Europa comunitaria no podía significar un deterioro de sus relaciones con su vecino del sur, sino todo lo contrario, muy especialmente si se consideraban tanto los compromisos económicos y comerciales adquiridos por la CE con Marruecos, los cuales debía asumir España por ser éstos parte integrante del acervo comunitario, como el hecho de que Marruecos era considerado como un país socio y amigo de la Comunidad y que los mecanismos en materia de Cooperación Política Europea limitaban, en cierto modo, los márgenes de la acción exterior de los Estados miembros. En consecuencia, España, sin renunciar a lo fundamental de su política exterior respecto del norte de África, ha ido haciendo algunos movimientos que han permitido el desarrollo de unas relaciones más fluidas entre ambas orillas del estrecho.⁴⁶

En consecuencia, vamos a analizar los dos marcos bilaterales que hemos señalado, pero siempre con la perspectiva de la interrelación entre ambos y teniendo en cuenta que, a partir del 1 de enero de 1986, los dos se unen, al menos en sus aspectos económicos y comerciales, mientras que en sus aspectos políticos tienden a converger.

3.1. Marruecos y la CE

A lo largo de los años que van desde la entrada en vigor del Acuerdo de 1976 al ingreso de España y Portugal en la Comunidad, las relaciones entre ésta y Marruecos se centran en dos puntos principales: la cooperación financiera, prevista en el Protocolo nº 1 del Acuerdo y las repercusiones de la ampliación de la Comunidad en los intercambios comerciales entre ambas partes.

En virtud del protocolo de 1976, la Comunidad participaría en acciones financieras tendentes al desarrollo económico de Marruecos, por un montante global de 130 millones de Ecus y a lo largo de un período de cinco años. Esta cooperación financiera quedaba desglosada en diversos capítulos, de los cuales, cerca de la mitad —58 millones— correspondían a préstamos concedidos por la Comunidad en condiciones especiales; por su parte, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) participaba en la concesión de créditos hasta un importe de 56 millones, mientras que el resto, cifrado en 16 millones, se concedía en forma de ayuda no reintegrable, que podía ser utilizada, en parte, en la financiación de los intereses —hasta un 2 %— de los créditos concedidos por el banco europeo. Entre los objetivos de la financiación figuraban cuestiones como inversiones en infraestructura, industrialización y modernización del sector agrícola o cooperación técnica en el campo de la formación.

El retraso en la entrada en vigor del Acuerdo de 1976 hizo que el período previsto de cinco años, se viera reducido en dos, por lo que a la expiración de la fecha límite para la aplicación del protocolo, 31 de octubre de 1981, no pudieron ser adoptadas todas las decisiones financieras necesarias para la ejecución del programa, de ahí que, incluso antes de su expiración, es decir, en junio de 1981, la Comisión propusiera su renovación. Tras varias conversaciones exploratorias, en junio de 1982 se firmó el segundo protocolo,⁴⁷ que, finalmente, entraría en vigor el 1 de enero de 1983.⁴⁸

Este segundo texto, o protocolo de la segunda generación —como se le conocía en la jerga comunitaria— suponía algunas modificaciones importantes con respecto a lo pactado en 1976. En primer lugar se había producido un incremento cercano al 50 % en el montante global de la cooperación financiera, hasta alcanzar la cifra de 190 millones de Ecus, lo cual, a pesar del incremento de inflación, suponía una ampliación de fondos destinados a este concepto. En segundo lugar, se había producido un reajuste en la asignación de fondos según los diversos conceptos, primándose el capítulo de préstamos a cargo del BEI, con un incremento cercano al 65 %, que situaba el total para este concepto en 90 millones, mientras que el apartado de préstamos especiales crecía en menor proporción, un 35 %, para situarse en 42 millones; esto, suponía una alteración de las magnitudes previstas en el protocolo de 1976; finalmente en concepto de ayudas no reintegrables se cifraba en 67 millones, lo que suponía el mayor crecimiento —más del 300 %— de todo el capítulo financiero. Con este segundo protocolo, Marruecos seguía manteniendo el segundo lugar, en términos absolutos, entre los países mediterráneos, por lo que a ayuda financiera se refiere.

Esta cooperación financiera tiene como destinatarios tanto al Estado marroquí, con la excepción de su uso para cubrir gastos corrientes o de funcionamiento de la administración, como organismos públicos y privados, así como empresas y particulares, sean éstos agrupaciones de empresarios o, incluso, becarios en el extranjero.

Entre las acciones emprendidas en el marco de la cooperación, cabe mencionar, dentro del campo de formación, la financiación de un plan de formación profesional que incluía la construcción de centros de calificación e institutos de tecnología aplicada, con una aportación de 19 millones de Ecus por parte de la Comunidad. cuanto al capítulo de acciones emprendidas por el BEI, cabe destacar la aportación de 8,5 millones para la inversión en la pequeña y mediana industria agropecuaria marroquí, en colaboración con las instituciones bancarias de Marruecos.⁵⁰

La segunda generación de protocolos, tenía, análogamente, una duración de cinco años, a contar desde la fecha límite de los primeros, por lo que concluían el 31 de octubre de 1986. Hasta ese momento se habían adoptado decisiones que comportaban, aproximadamente, el 85 % del gasto previsto. A partir de la fecha límite, comenzaron de nuevo las negociaciones para la renovación de un nuevo acuerdo en la materia, alcanzándose un acuerdo de principio a finales de 1986, que permitió la aprobación, por parte del Consejo de la CE, de un mandato de negociación. En éste, de fecha 31 de marzo de 1987, se prevé un aumento global de un 62 % con respecto al protocolo precedente y con dos novedades: la supresión de préstamos especiales y la asignación de recursos presupuestarios con fines de operaciones sobre capital-riesgo; en total se prevén 324 millones de Ecus, de los cuales 173 lo son a título de subvención o ayuda no reintegrable, mientras que la participación del BEI se cifra en 151 millones.⁵¹ El proceso de renegociación del protocolo financiero quedó unido a los restantes capítulos a renegociar: el comercial y sobre todo el pesquero, lo que unido a las dificultades sobrevenidas para la renegociación de este último, provocaron un retraso, hasta llegar a hacerse un mismo paquete negociador a lo largo de las sesiones del mes de enero de 1988, para, finalmente, alcanzarse un acuerdo de conjunto el 25 de febrero de 1988. El acuerdo, junto con los demás fue firmado el 26 de mayo de 1988, en Rabat, y entró en vigor, una vez cumplidos todos los requisitos internos, el 1 de noviembre de 1988.⁵²

Por lo que se refiere a las repercusiones de la ampliación en materia comercial, en noviembre de 1985 comenzaron las negociaciones para la adaptación técnica del Acuerdo de 1976. Se trataba, fundamentalmente de retocar aspectos relativos a medidas arancelarias en favor de productos agrícolas, en particular de algunos sensibles como agrios, tomates, uva, aceite de oliva, etc..., que son los que más pueden sufrir el impacto de la adhesión. La postura marroquí a este respecto era la de asegurar, e incluso incrementar, los niveles de exportación de estos productos hacia la CE. A estas peticiones, la CE respondió, por medio del Comisario Cheysson en el transcurso de una visita efectuada a Rabat, que no se podía esperar que se produjera tal expansión de las exportaciones agrícolas a la Comunidad, por lo que era preciso ampliar, dentro del marco del acuerdo vigente, la cooperación a otros terrenos, especialmente la industria, la investigación y las nuevas tecnologías.⁵³ El Acuerdo fue adoptado mediante un Protocolo adicional, de la misma fecha que el financiero antes mencionado y que entró en vigor el 1 de octubre de 1988.⁵⁴

En cuanto a la última gran cuestión, la pesca, ya contemplada en el Acuerdo de 1976, la ampliación supuso la necesidad de negociar un nuevo acuerdo en la materia que sustituyese al negociado, con carácter bilateral, entre España y Marruecos, en 1983. Las primeras conversaciones exploratorias tuvieron lugar en Rabat, en julio de 1986, entre las autoridades pesqueras marroquíes y el, entonces, nuevo comisario comunitario encargado de los asuntos pesqueros, el portugués Cardoso e Cunha, a las que siguieron las celebradas, también en Rabat, en octubre de ese mismo año. Como consecuencia de ellas, y a título de medida transitoria, la Comunidad decidió, en su reunión de 3 de diciembre de 1986, la suspensión, para la campaña 1987, de los derechos aplicables a los productos pesqueros frescos originarios de Marruecos.⁵⁵

Por lo que hace al acuerdo entre España y Marruecos, al haber llegado a su término el 31 de julio de 1987, la Comunidad y Marruecos decidieron, mediante un intercambio de notas,⁵⁶ celebrado en agosto de ese mismo año, establecer un régimen transitorio de pesca para el período de 1 de agosto a 31 de diciembre, con el objeto de no interrumpir las actividades pesqueras de los barcos comunitarios —principalmente españoles— en aguas marroquíes, y en tanto se negociase un nuevo acuerdo.

Las negociaciones en materia pesquera han sido, probablemente, las más tensas mantenidas por la Comunidad con el reino marroquí desde el inicio de sus relaciones, llegándose al punto de que los representantes marroquíes abandonaron, a finales de diciembre de 1987, la mesa de negociaciones sin que se pudiese esperar un acuerdo. Ello obligó al amarre de la flota pesquera española durante tres meses, con la consiguiente carga financiera para las arcas comunitarias y españolas en forma de subsidios, y el surgimiento de conflictos sociales en un sector muy dependiente de los compromisos internacionales.

En sus respectivas posturas, la CE quería un acuerdo de 15 años de vigencia, mientras que Rabat ofrecía tan sólo cuatro; esto unido a los derechos de pesca a pagar, los recursos pesqueros disponibles, así como cuestiones referidas a la biología marina de las aguas marroquíes, se presentaban como los puntos más distantes de las negociaciones. Superadas las dificultades, el Acuerdo se adoptó el 25 de febrero de 1988, en Rabat, en la misma sesión que los anteriores protocolos, entrando en vigor el 23 de septiembre del mismo año.⁵⁷

No podemos hacer, debido forzosamente a la complejidad del tema y a lo limitado de nuestro espacio, un estudio detallado del Acuerdo pesquero;⁵⁸ diga-

mos, eso sí, que se consiguió un acuerdo por cuatro años, prorrogables automáticamente, en el que se autoriza un volumen total de capturas de 97.400 TRB (toneladas de registro bruto), a cambio de los cuales, la CE pagará algo más de 70 millones de Ecus, dinero que Marruecos destinará a la modernización de su flota pesquera, dentro de un amplio plan de cooperación industrial, mediante el cual la industria comunitaria participará en dicha reconversión, algo de lo que la industria de construcción naval europea está muy necesitada.

Sí es importante señalar, por otro lado, un aspecto jurídico de carácter internacional suscitado por este acuerdo pesquero. Se trata de la cuestión de las aguas adyacentes al Sahara Occidental y su posible reconocimiento, encubierto dentro del texto, por parte de la Comunidad. Este tema ya había planteado algunas preguntas a los miembros del Consejo en el Parlamento Europeo.⁵⁹ La Comisión ha tratado de resolverlo pasando por encima de ello como si quemase; de esta forma, a lo largo del texto, evita referirse a los límites territoriales saharauis, y tan sólo habla de «aguas bajo jurisdicción o la soberanía» marroquí (art. 1).

No obstante, el acuerdo ha sido considerado muy positivamente por todas las partes implicadas en el mismo. Se ha conseguido con él, superar el escollo más serio de los que se han interpuesto entre la CE y Marruecos a lo largo de los últimos treinta años y ha permitido, además, que las relaciones entre Rabat y Madrid, correctas unas veces, tensas las otras, pero, casi nunca, demasiado cá-lidas, iniciasen una nueva andadura.

3.2. Marruecos y España

Independientemente de las cuestiones bilaterales que se han suscitado entre los dos países en épocas anteriores, materia ésta que rebasa ampliamente el objeto del trabajo que nos ocupa, sí hay que decir que entre los dos Estados vecinos de un lado y otro del Estrecho se han desarrollado a lo largo de los últimos años unas relaciones que, en cierto modo, están influidas tanto por la pertenencia de España a la Comunidad como por los vínculos convencionales existentes entre Marruecos y la organización europea. Así, a nuestro modo de ver, es precisamente en este contexto donde debe inscribirse el acuerdo de cooperación que Marruecos y España firmaron el 30 de junio de 1988 en Madrid. Se trata de un nuevo convenio que sustituye al de 1983, en aquellas materias no transferidas por España a la CE.⁶⁰ En virtud del nuevo acuerdo, España concederá créditos a Marruecos por un importe global de 125.000 millones de pesetas, de los que un tercio, aproximadamente unos 45.000, lo serán con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo, lo que significa dinero barato (un 5 % de interés) y a largo plazo (20 años). Del montante global, 50.000 millones se destinarán a la financiación para la adquisición de bienes y servicios españoles, mientras que los restantes 75.000 millones son para obras de infraestructura, fundamentalmente construcción de presas y aeropuertos y carreteras. Este convenio, el segundo más importante —después del firmado con Argentina en mayo de 1988— de los bilaterales suscritos por España, se completará con diversos protocolos sobre garantías de inversiones, así como proyectos de cooperación en materia turística y de telecomunicaciones.

Estas nuevas relaciones han despertado el interés mutuo de los dos vecinos, hasta el punto de que algunos medios de comunicación marroquíes especial y

tradicionalmente críticos con España, como el diario *L'Opinion*, han llegado a señalar que de seguir por este camino las relaciones entre ambos países, España podría, en el horizonte del año 2000, sustituir a Francia en su condición de primer socio de Marruecos.

En opinión nuestra, sería de desear que así fuera. Ello denotaría una estabilidad en la zona y la perspectiva de una línea de entendimiento susceptible de ayudar a la resolución de los conflictos pendientes.

IV. CONCLUSIONES

Las relaciones entre la CE y Marruecos han conocido a lo largo de treinta años, diversas fases en cuanto a la calidad y la intensidad de sus contactos.

Partiendo de una perspectiva bilateral, a través de sus relaciones con Francia, el reino magrebí ha ido tejiendo una serie de lazos con la organización europea que le han permitido defender sus intereses nacionales en muy buenas condiciones, al menos si se compara con lo que han sido las relaciones con los restantes países de la zona del norte de África.

A partir de la definición de la política mediterránea por parte de CE, en 1972, Marruecos se insertó en unas relaciones, que, desde el punto de vista del contenido, pasaban a ser globales, si bien, bajo la forma bilateral. En este contexto, su máxima preocupación fue la de situarse en una buena posición de partida que le permitiera afrontar el, previsible, ingreso de España con el menor perjuicio posible. Paralelamente, Marruecos debía proseguir sus relaciones bilaterales con España, sabiendo que determinadas materias, ciertamente conflictivas, como la pesca, pasarían a ser de la competencia comunitaria una vez se formalizara la adhesión.

En toda esta trayectoria, que hemos definido como política de acercamiento progresivo, el punto culminante viene marcado por la solicitud de adhesión formulada en julio de 1987, un momento en el que se iban a comenzar unas negociaciones decisivas para su futuro —el acuerdo pesquero— al tiempo que se re-negociaban las adaptaciones financieras y técnicas del Acuerdo de Cooperación de 1976.

Conseguido el nuevo acuerdo, con claras ventajas para Marruecos, y habida cuenta de los logros alcanzados en sus anteriores negociaciones, podemos afirmar que el Reino de Marruecos es, claramente, el principal socio de la Comunidad, beneficiándose del régimen de preferencias más completo de los otorgados por la CE a un país tercero.

Así, en el sector industrial, los productos marroquíes pueden circular libremente por todo el territorio de la CE, al estar exentos de derechos de aduana y de contingentes.

En cuanto al sector agrícola, tiene ventajas en el mantenimiento de sus exportaciones tradicionales hacia la Comunidad.

Por lo que se refiere al sector financiero, el reciente protocolo firmado en mayo representa un montante global de 324 millones de Ecus, a lo que hay que añadir la ayuda bilateral acordada por España en el mes de junio pasado.

En el capítulo pesquero, la firma del reciente acuerdo permite, no sólo un mayor control sobre sus recursos, sino que pondrá los medios necesarios para

convertir a Marruecos en uno de los países con mejor flota pesquera del continente africano.

Por último, creemos que si bien el mecanismo institucional del artículo 237 del TCEE, no permite la incorporación de este Estado a la CE como miembro de pleno derecho, a la luz de los resultados de la colaboración establecida entre la CE y Marruecos, bien podría decirse que el país magrebí es, de hecho, el miembro número 13 de la Comunidad Europea o, cuando menos, el Estado tercero más vinculado, en términos globales, a la CE. En cualquier caso, lo que sí parece apuntar el futuro inmediato es la posición privilegiada que va a disfrutar Marruecos en las inevitables estrechas relaciones que deberán establecerse entre la organización europea y la recién nacida organización de integración económica del Magreb. No cabe duda de que la enorme experiencia acumulada por los países de esa zona en sus relaciones con la CE será de gran utilidad para el establecimiento de las nuevas bases de cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo. Es seguro que en dicha empresa el papel de cabeza de puente magrebí le corresponderá a Marruecos.

NOTAS

1. Cfr. Solbes, P., *La Política Mediterránea de la Comunidad Económica Europea*, RIE, vol. 2 (1975), nº 2, p. 352.

2. En los primeros años, se siguieron hasta siete modelos diferentes en los acuerdos celebrados entre la CE y los Estados ribereños terceros. Cf. en este sentido C. Flaesh-Mougin, *Les accords externes de la CEE*, Bruxelles, 1979, p. 257.

3. Cfr. Alonso, A., *España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, 1985, p. 21. Este autor utiliza el término «integración» para referirse a la EFTA, lo que, en modo alguno compartimos, ya que tal organización no es más que una zona de libre cambio para productos industriales, no constituyendo ni siquiera una unión aduanera que es el primer escalón para la creación de una estructura de integración económica. Ahora bien, en el discurso político de los primeros años sesenta, el adjetivo «integración» se añadía indistintamente a ambas organizaciones, especialmente en la doctrina anglosajona, con el fin de forzar una rivalidad, de ahí que hayamos recogido la cita textualmente. Sobre la EFTA, véase Medina, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1979, p. 147 y ss.

4. El texto del memorándum lo publicó en España el Consejo Económico Sindical Nacional, en 1964. El dato lo tomamos de Solbes, P., *Op. cit.*, p. 354. Además, hay que recordar que dos años antes, concretamente el 15 de enero de 1962, la entonces Asamblea Europea había aprobado el «Informe Birkelbach» en el que se sugería que cuando la asociación se fuera a realizar con un Estado europeo, se tuvieran en cuenta las condiciones políticas del candidato, lo que excluía de la política de asociación a España, Portugal y Yugoslavia, y, más tarde, sería un serio contratiempo para Grecia, habida cuenta de sus respectivos regímenes políticos.

5. Este tipo de acuerdo, debido a su carácter preferencial, tenía que someterse a las normas del GATT en cuanto a la no aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, teniendo estos acuerdos que desembocar en una unión aduanera o en una zona de libre cambio, o cuando menos estar en la vía de su establecimiento progresivo (Art. XXIV, 5. c) del GATT).

6. En el caso de España, el Acuerdo Preferencial de 29 de junio de 1970 (B.O.E. de 19 y 21/9/1970) se consiguió tras unas negociaciones ciertamente difíciles y complicadas que desembocaron en un acuerdo preferencial gracias al descubrimiento de la llamada «fórmula telescópica» puesta en marcha por la delegación española y que permitía salvar no pocos obstáculos técnicos y políticos. Sobre este tema, véase Alonso, A., *op. cit.*, p. 27 y ss.

7. «Comunicado de la Comisión al Consejo, de 22 de septiembre de 1972, sobre las relaciones entre la Comunidad y los países de la cuenca mediterránea». *Europa-Archiv*, nº 21, 1972, pp. 509-519. Una traducción, no oficial, puede encontrarse en *RIE*, vol. 1, nº 1, enero-bril 1974, pp. 499-514.

8. Se trataba de un acuerdo celebrado en el contexto de la ampliación de la CE, y en tanto que miembro de la EFTA, y que tenía como objetivo la creación de una zona de libre comercio, a través de un progresivo desarme arancelario, que podría alargarse, en el caso de algunos productos hasta 1980. *Cfr. Sixième Rapport Général sur l'activité des Communautés 1972*, OPOCE, Bruxelles, 1973, pp. 31 y ss.

9. El término fue acuñado a raíz de la «Cumbre» de La Haya, en 1969, siendo confirmado, en el plano intergubernamental, en la «Cumbre» de Copenhague, de 1973, donde se sientan las bases de lo que deberá ser el sistema de cooperación en materia de política exterior de los Estados miembros. Finalmente, el Acta Única Europea, de 1986 (en vigor desde el 1 de julio de 1987) eleva al rango de derecho primario comunitario el mecanismo de la Cooperación Política Europea (art. 30 AUE).

10. *Cfr. Munich Gasa, J., «El Diálogo Euro-Árabe», Afers Internacionals*, nº 17-18, diciembre 1988, pp. 23-26.

11. Véase, a este respecto, los datos sobre cooperación euro-árabe aparecidos a lo largo del mes de febrero de 1984 en *Europe* (publicación diaria).

12. *Ibidem*.

13. Si bien la mención expresa sólo se da en uno de los documentos, concretamente en el artículo 1, b) del «Protocolo relativo a las mercancías originarias o provenientes de ciertos países y que se benefician de un régimen particular a la importación en uno de los Estados Miembros», puede entenderse tácitamente mencionado en el otro, cuando se habla de «países independientes pertenecientes a la zona del franco» en la «Declaración de intención con vistas a la asociación a la Comunidad Económica Europea de los países independientes pertenecientes a la zona del franco»; *cf. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, OPOCE, Bruselas, 1987, pp. 501 y 569, respectivamente.

14. Véase en este sentido la reflexión que hace el diplomático marroquí B. Guessous, en «Les relations du Maghreb avec la CEE», en *La Communauté et les pays méditerranéens*, Bruxelles, 1970, pp. 37-53.

15. No puede dejar de considerarse el hecho de que la segunda mitad de los años sesenta es la época en la que se están llevando a cabo los grandes avances en materia de integración económica, especialmente por lo que se refiere a la PAC; son los años del fin del período transitorio, de la fusión de los ejecutivos, de la crisis provocada por la política del «sillón vacío» y, fundamentalmente, es el momento de los profundos debates internos acerca de la ampliación de la CE, especialmente por lo que se refiere a Gran Bretaña. Qué duda cabe que, habida cuenta del complejo mecanismo negociador comunitario, todo lo anterior influía enormemente en su acción exterior, haciéndola ir a un ritmo más lento de lo que la situación exterior demandaba.

16. En dicho tratado se reconoce la libertad económica de Marruecos, en plano de igualdad con las demás naciones, especialmente por lo que se refiere a la libertad de comercio internacional; la interpretación que se dio a este acuerdo fue la de no hacer concesiones arancelarias a terceros por parte de Marruecos a fin de que no se interpretase como una merma de sus poderes soberanos. El texto del tratado puede verse en Colliard, C.A. y Manin, A. *Droit International et Histoire Diplomatique*, Tomo I, vol. II, París, 1971, pp. 447 y ss.

17. Véase nota 23, documentos citados.

18. Sobre este particular puede verse B. Guessous, *op. cit.*, p. 45.

19. Solicitud formulada en la carta enviada por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de España, Fernando María de Castiella, al Presidente de turno de la CE, el francés Maurice Couve de Murville, el 9 de febrero de 1962. En ella se solicitaba la apertura de negociaciones a fin de «vincular» a España con la CEE. Tal solicitud tan sólo dio lugar al correspondiente y diplomático acuse de recibo por toda contestación. Puede verse el texto de la carta en Truylol, A., *La Integración Europea. Idea y Realidad*, Madrid, 1972, p. 157.

20. El «prélèvement» o pre-exacción agrícola es una tasa variable que se aplica en frontera y que compensa la diferencia entre el precio del producto proveniente de un país tercero más el derecho arancelario y el llamado precio umbral o precio mínimo al que dicho producto puede ser importado

en la CE para que se sitúe a un nivel cercano al precio indicativo, siendo este último el utilizado como referencia para la fijación del precio garantizado al productor por la correspondiente organización común de mercado del producto. Con este mecanismo se penalizan las importaciones y se favorece el consumo de productos internos, todo ello en consonancia con el principio de la «preferencia comunitaria» que es uno de los que informan la política agrícola común. Una más amplia información acerca del funcionamiento de la P.A.C. puede encontrarse en Mégret, J. y otros, *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, Vol. 2, Bruxelles, 1970.

21. El 20 de diciembre de 1962 la CEE y sus estados miembros firmaron con 17 nuevos Estados africanos y con la República Malgache la llamada Convención de Yaundé que establecía un vínculo de asociación de estos Estados con la Comunidad; Cf. D.O.C.E., n.º 93/64 de 11/6/1964.

22. Acerca de las relaciones entre Argelia y la Comunidad Europea, véase el trabajo de J.M. Portillo, *La Comunidad Europea y Argelia. Un decenio de cooperación*, Madrid, INCI, n.º 38, marzo 1988.

23. Cfr. Guessous, B., *op. cit.*, p. 42.

24. Este reglamento fijaba las bases del funcionamiento de la organización común de mercado en el sector de los cereales a lo largo del período transitorio entre 1962 y 1970 inicialmente, para luego ser 1967. Fue derogado por el Reglamento 120/67 de 13 de junio, D.O.C.E. n.º 117 de 19/6/1967.

25. Reglamento 23/62 de 4 de abril. Superado el período transitorio fue, al igual que el anterior, derogado por el citado Reglamento 120/67.

26. En el caso de las Asociaciones con Estados pertenecientes a Europa, como los ya firmados de Grecia y Turquía, estaba claro que, en aquellos años, se trataba de acuerdos que permitirían, una vez realizadas las adaptaciones económicas correspondientes y siempre que se cumplieran los requisitos políticos enunciados en el «Informe Birkelbach», dar el paso siguiente, es decir, solicitar la adhesión como Estado miembro. Comoquiera que los Estados no europeos no pueden, salvo reforma de los Tratados, llegar a ser miembros de pleno derecho, parecía lógica una nueva formulación del concepto de asociación. Sobre esta cuestión, véase Vázquez Labourdette, A., *La Asociación con la Comunidad Económica Europea*, Sevilla, 1970, en particular pp. 156 y ss.

27. El 29 de enero de 1966 se puso fin a, posiblemente, la mayor crisis en la historia de la Comunidad Europea. En esa fecha se firmó el llamado «Compromiso de Luxemburgo», gracias al cual Francia se reintegraba al seno de las instituciones, a condición de que las grandes decisiones se votaran por unanimidad, en lugar de por mayoría, lo que permitiría la introducción del veto en la toma de decisiones, algo que en cierto modo ha lastrado el funcionamiento de la CE en los últimos veinte años. Afortunadamente, el Acta Única Europea de 1986 ha devuelto, en parte, las aguas a su cauce. El texto del acuerdo alcanzado en 1966 puede verse en Truylol, A., *op. cit.*, pp. 185-186.

28. Cfr. *Dixième Rapport Général sur l'activité de la CEE*, 1967, pp. 345-346.

29. Cfr. *Premier Rapport Général sur l'Activité des Communautés en 1967*, 1968, pp. 413.

30. El Acuerdo fue introducido por el Reglamento (CEE) 1462/69 de 23 de julio, D.O.C.E., n.º L 197 de 8/8/1969.

31. El dictamen del P.E. puede verse en el D.O.C.E. n.º C 79 de 21/6/1969.

32. Los partidarios de esta postura eran, probablemente, los más numerosos, encontrándose entre ellos los productores de agrios, la función pública en general, así como sectores de la vida empresarial cuyas opiniones eran recogidas por publicaciones como «Le Journal» o «La Vie Economique».

33. Véase en este sentido el trabajo del profesor de la Universidad de Rabat, F. Oualalou, «L'incidence de l'Association de 1969 sur l'économie marocaine», en *Les relations du Maroc et de la Communauté Economique Européenne*, Bruselas, 1977, pp. 31-44.

34. Los datos los hemos tomado del trabajo de Oualalou, *cit.*, si bien, en él no se cita la fuente de procedencia.

35. Cfr. la «Declaración Final de la Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno», de París, 19-21 de octubre de 1972, en Bol. CE, n.º 10, 1972, p. 22.

36. Reglamento (CEE) 2285/73 de 24 de julio, relativo al Protocolo por el que se determinan ciertas disposiciones en relación con el acuerdo de asociación entre Marruecos y la CEE con motivo de la adhesión de nuevos Estados miembros a la CEE. D.O.C.E. n.º L 239 de 27/8/1973, pp. 1-18.

37. Reglamento (CEE) 868/75, de 18 de marzo, sobre la conclusión de un acuerdo que prorrogue el Acuerdo de Asociación entre Marruecos y la CEE. D.O.C.E. n.º L 84, de 4/4/1975, pp. 12-13.

38. El Acuerdo se aprobaba por el Reglamento (CEE) 2211/78, de 26 de septiembre, D.O.C.E. n.º L 264, de 27/9/1978, pp. 1 y ss.

39. Reglamento (CEE) 1288/76, de 28 de mayo de 1976, relativo a la conclusión de un acuerdo interino entre la CEE y Marruecos. D.O.C.E. n.º L 141, de 28/5/1976, pp. 97-193.

40. Reglamentos n.º 1407/77, de 28 de junio de 1977 (D.O.C.E. n.º L 159 de 29/6/77); n.º 2947/77, de 19 de diciembre de 1977 (D.O.C.E. n.º L 348 de 30/12/77); y n.º 1455/78, de 26 de junio de 1978 (D.O.C.E. n.º L 175 de 29/6/78).

41. En este sentido se manifestaba el Comisario Cheysson, quien señalaba que «La politique que nous développons au sud de la Méditerranée, cest la politique de Lomé», en una entrevista publicada

en *Le Courier*, n° 36, 1976.

42. Véase el artículo 4.3.b) del Acuerdo de Asociación de 1969.

43. El primer programa comunitario de acción en materia de medio ambiente, preparado por la Comisión, fue sometido al Consejo el 17 de abril de 1973, adoptándose el 22 de noviembre de ese mismo año, siendo las primeras directivas para el desarrollo de tal programa aprobadas a lo largo de 1975. Cfr. «Programa para la defensa del Medio Ambiente 1977-1981», Bol. CE. Supl. 6/76.

44. Cf. Benkirane, A., «Les nouveaux accords et l'avenir des relations Maroc-CEE», en *Les relations...* cit., p. 53.

45. Cfr. *Comunidad Europea*, n° 10/81, p. 7.

46. A este respecto, cabe mencionar el cambio de actitud española respecto al Frente Polisario, en especial por lo que al partido actualmente en el Gobierno se refiere; a lo que hay que añadir un cierto letargo oficial en cuanto a la cuestión de Ceuta y Melilla; así como una postura más dialogante en materia pesquera, principalmente por lo que hace a los caladeros situados en la costa saharaui —la cuestión de la llamada «ventana norte»— que permitió la conclusión del acuerdo pesquero de 1983.

47. Reglamento (CEE) 3181/82, de 22 de noviembre. D.O.C.E. n° L 337, de 29/11/1982, p. 29.

48. Cfr. D.O.C.E. n° L 356, de 17/12/1982, p. 43.

49. Cfr. Bol. CE. n° 9, 1985, p. 67.

50. *Ibidem*, p. 99.

51. Cfr. Bol. CE. n° 3, 1987, p. 70.

52. La CE lo aprobó por Decisión del Consejo n° 88/453 de 30 de junio, D.O.C.E. n° L 224 de 13/8/1988, p. 32.

53. Cfr. Bol. CE. n° 3, 1986, p. 59.

54. Aprobado por Decisión del Consejo n° 88/452 de 30 de junio, D.O.C.E. n° L 224 de 13/8/1988. P. 17.

55. D.O.C.E. n° L 370, de 30/12/1986.

56. D.O.C.E. n° L 232, de 19/8/1987.

57. Aprobado por Reglamento del Consejo n° 2054/88 de 23 de junio, D.O.C.E. n° L 181, de 12/7/1988, p. 1.

58. Para un estudio detallado sobre este tema, véase Juste Ruiz, J., «El acuerdo pesquero CEE-Reino de Marruecos de 25 de febrero de 1988», *RIE*, vol. 15 (1988), 3, pp. 741-766.

59. Cfr. las preguntas planteadas por los Srs. Ulburghs (No inscrito/Bélgica) y Pranchère (Comunista/Francia), en relación con esta cuestión, en *Parlamento Europeo. Ecos de la Sesión*, n° 4, p. 40 y n° 9, p. 39, respectivamente.

60. En cuanto a las materias atribuidas por España a la CE, los intercambios comerciales con Marruecos quedan regulados, con carácter provisional, por el Reglamento del Consejo n° 3189/88 de 14 de octubre, D.O.C.E. n° L 287, de 20/10/1988, p. 1.

Hacia un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo

JAIME MUNICH GASA*

INTRODUCCIÓN

No hay duda que las Comunidades Europeas constituyen una organización internacional *sui generis*, de ámbito regional, en constante evolución. Asimismo, no es menos cierto que en su proceso de transformación, entre otros muchos factores, va a influir decisivamente la evolución que experimenten sus principales instituciones, en particular el Parlamento Europeo. Como decía su actual presidente, Sir H. Plumb, con ocasión del 30 aniversario de la Comunidad, «de todas las instituciones de las Comunidades, el Parlamento Europeo tiene que ser el que experimente el mayor desarrollo en los próximos años».¹ No es posible predecir si efectivamente tales transformaciones se efectuarán, pero sí es cierto, que, a largo plazo, el Parlamento Europeo deberá experimentar grandes cambios. Estos, esencialmente se producirán en relación a sus competencias y a su grado de legitimación, elementos que están íntimamente interrelacionados.

Al igual que sucedió en 1979 con la primeras elecciones por sufragio directo, es de esperar que la elección de sus miembros mediante un procedimiento electoral uniforme conlleve un avance de enorme trascendencia en el proceso de legitimación del Parlamento Europeo y, en consecuencia, éste dispondrá de un argumento más para «reivindicar» nuevas competencias. Como señala E. Klein, la legitimidad democrática brinda una base política para exigir más funciones y competencias de las que le corresponden jurídicamente.² Por otra parte, de esta forma se facilitará la corrección de lo que algunos denominan «déficit democrático» de las Comunidades Europeas.³ En este sentido, en el reciente Congreso sobre

* Becario de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.

la Europa de los Ciudadanos, clausurado el pasado 4 de marzo, se hizo público el *Manifiesto de Barcelona*, en el que se ponía de relieve la necesidad de

«superar el déficit democrático, asegurando que el Parlamento Europeo esté investido de un poder legislativo real que le permita constituir y controlar políticamente un verdadero gobierno federal europeo».⁴

Téngase también presente que el preámbulo del Acta Única declara que los Estados miembros están «decididos a promover conjuntamente la democracia» y «convencidos de que la idea europea... así como la necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos...». Aunque estas disposiciones son de carácter programático, asignan a las actividades comunitarias un objetivo político basado en la democracia. Es decir, las Comunidades se ven abocadas a actuar, tanto por un deber jurídico como por una necesidad política. En este sentido cabe, por ejemplo, citar varias resoluciones del Parlamento Europeo solicitando a la Comisión que presentara una propuesta de directiva dirigida a conceder el derecho de voto en las elecciones municipales a los ciudadanos comunitarios residentes en un Estado miembro que no sea el suyo.⁵

A partir del 18 de junio las Comunidades Europeas tendrán un nuevo Parlamento compuesto de 518 miembros. Si nos atenemos a los índices de participación alcanzados en las dos anteriores elecciones directas, 63 % en 1979 y 59 % en 1984, parece confirmarse el hecho que las elecciones europeas constituyen un acontecimiento de interés secundario.⁶ Estos bajos índices de participación preocupan a las autoridades comunitarias y, prueba de ello, lo tenemos en la afirmación que, en relación a las próximas elecciones, se hacía en el informe de *Eurobarómetro*, donde se indicaba que

«la batalla para conseguir un índice de participación superior al 50 % en 1989 está lejos de ser ganada, y existen razones para incrementar la investigación en torno a los estímulos de participación en las elecciones europeas».⁷

Hay diversas formas de incentivar al elector europeo a participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Por ejemplo, haciendo que los *mass media* presten a las elecciones europeas la misma atención que a las elecciones nacionales. Pero, es igualmente cierto, que el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para toda la Comunidad también contribuiría a cambiar la actitud de la opinión pública europea ante las elecciones europeas.⁸ Actualmente dichas elecciones son reguladas por las leyes electorales de cada uno de los doce Estados miembros,⁹ situación que provoca que los ciudadanos europeos tengan la sensación que más que hallarse ante unas auténticas elecciones europeas, se encuentren ante doce elecciones nacionales. Por consiguiente, consideramos realmente trascendente que los doce se pongan de acuerdo para la adopción de un procedimiento electoral uniforme que rijan las elecciones europeas. Mientras tal evento no se produzca, hablar de la Unión Europea seguirá siendo una quimera a nivel político.¹⁰

El hecho que el procedimiento electoral uniforme constituya un elemento importante para la construcción de la futura Unión Europea justifica suficientemente el interés que puede tener su estudio.

I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

1. La Asamblea del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA)

De acuerdo con el artículo 21 del TCECA los 78 miembros de la Asamblea, opcionalmente, podían ser elegidos, bien por designación de los parlamentos nacionales o bien mediante elección por sufragio universal directo dentro de cada Estado. Este sistema suponía un equilibrio entre los partidarios de mantener una preponderancia de los Estados y los federalistas, defensores de una Asamblea elegida por sufragio universal directo como medio de acelerar la unificación política europea. En la práctica, todos los Estados descartaron la vía de la elección directa para evitar que la Asamblea pudiese eludir la mediación estatal en el proceso electoral.

En el seno de la Asamblea CECA, el 6 de marzo de 1953 se presentó un proyecto que preveía una nueva Asamblea dividida en dos cámaras: una de 268 miembros de elección directa por los pueblos de Europa sobre una base proporcional, y otra, denominada Senado, compuesta de 87 miembros designados por los Parlamentos nacionales. Este proyecto estaba *de facto* vinculado al de la Comunidad Europea de Defensa, de ahí que, el fracaso de ésta, comportara el de dicho proyecto.

2. La Asamblea de la CEE, CECA y EURATOM

Se aumentó el número de miembros de la Asamblea de 78 a 142, pero se dio en principio un paso atrás puesto que, a consecuencia de las presiones de los sectores más nacionalistas, se suprimió la previsión que contenía el artículo 21 del TCECA que, facultativamente, permitía a los Estados miembros instaurar el sufragio universal directo para la elección de sus miembros a la Asamblea. No obstante, tal posibilidad fue sustituida por una disposición que abría de nuevo las esperanzas. En efecto, los artículos 138.3 TCEE, 21.3 TCECA y 107.3 TCEEA establecían que

«La Asamblea elaborará proyectos con vistas a permitir la elección por sufragio universal directo, según procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo, resolviendo por unanimidad, aprobará las disposiciones cuya adopción recomendará a los Estados miembros, conforme a las normas constitucionales respectivas».

De esta forma, la posibilidad de implantar el sufragio universal directo para la elección de la Asamblea quedaba en manos de los gobiernos de los Estados miembros y de los respectivos parlamentos nacionales, no dejando a la Asamblea otro papel que el de elaborar la propuesta, con la agravante que la decisión del Consejo tenía que tomarse por unanimidad.

3. El proyecto Dehouse

El proyecto Dehouse,¹¹ titulado «Proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea parlamentaria europea por sufragio universal directo», tuvo una delicada elaboración, debido a que tenía que satisfacer los intereses opuestos de los federalistas europeos, por un lado, y de los gobiernos nacionalistas, por otro.

Uno de los informes que acompañaba al proyecto destacaba el deseo de desvincular la aprobación del sistema electoral directo del tema de la ampliación de las competencias de la Asamblea, pues a pesar de su interrelación quería evitar el fracaso del proyecto.

En relación con el procedimiento electoral uniforme el informe subrayó que esta expresión se refiere a «una ley electoral que sea fundamentalmente la misma en los seis países», pero, a continuación, añadía que «la noción de uniformidad no es sinónima de la de identidad», por lo que podían subsistir ciertas diferencias.

El proyecto fue aprobado por la Asamblea el 17 de mayor de 1960, ya que al modificar la composición y sistema electoral suponía un caso especial de reforma de los tratados constitutivos. El texto del proyecto preveía la elevación del número de miembros de la Asamblea de 142 a 426 y su elección total, por un período de 5 años, mediante sufragio universal directo, aunque transitoriamente se reservaba la elección de un tercio a los Parlamentos nacionales, cuestión que levantó fuerte polémica.

Otra materia igualmente controvertida fue la de las incompatibilidades en relación a la calidad de parlamentario nacional. Si bien, en el informe de la Comisión de Asuntos Políticos y Cuestiones Institucionales se reconocía que la admisión del doble mandato nacional y europeo era susceptible de impedir una participación efectiva en los trabajos parlamentarios, tal incompatibilidad no podía establecerse en tanto se mantuviese la elección de un tercio de los miembros por los Parlamentos nacionales. Se trataba de evitar discriminaciones, pues hubiese significado prohibir arbitrariamente el doble mandato para el resto de los representantes; de ahí que, finalmente, se decantaran por el reconocimiento de la compatibilidad.

Otro problema era el diseño del procedimiento electoral. A pesar que existían preferencias por el sistema proporcional, éste no fue escogido debido al temor que el proyecto fuese rechazado por los países donde las elecciones se rigen por el sistema mayoritario. Por consiguiente, se optó por una solución ambigua en el artículo 9, al disponerse que el régimen electoral sería competencia de cada uno de los Estados durante el período transitorio, sin más condición que sujetarse a lo establecido en la propia Convención. Una vez concluido dicho período, las elecciones habrían de regirse por el procedimiento uniforme que debía establecer la Asamblea. Esto sentaría un precedente que posteriormente fue seguido por el Acta de 20 de septiembre de 1976.

Hay que señalar que en realidad el artículo 9 quedaba desnaturalizado: en efecto, si bien se determinaba que el nuevo Parlamento Europeo debía establecer el procedimiento «más uniforme posible», resultaba —dado que en su fijación se exigían dos tercios— que el tercio procedente de los Parlamentos nacionales podría bloquear la uniformización y en consecuencia, conseguir que el procedimiento fuera lo menos uniforme posible.¹²

Finalmente, el proyecto fracasó debido a la postura del Presidente francés, Ch. De Gaulle, tendente a la reconducción del proceso europeo hacia una mera

unión de Estados.

En 1962 la Asamblea de las Comunidades Europeas pasa a denominarse Parlamento Europeo,¹³ pero el cambio de nombre no comportó modificaciones sustanciales debido a la actitud francesa de impedir todo avance europeísta en los años sesenta, provocando incluso retrocesos, como el acaecido con ocasión del Compromiso de Luxemburgo de 1966.

4. El proyecto Patijn

La ampliación de las Comunidades a 9 miembros y la elección de V. Giscard d'Estaing como presidente de la República Francesa en los años setenta harán que el movimiento europeísta vuelva a recibir un nuevo impulso.

El informe Patijn¹⁴ de noviembre de 1974 preveía un Parlamento compuesto de 550 miembros (número que luego sería reducido a 355 por el propio Parlamento) elegidos por un período de cinco años.

Del proyecto Patijn se deduce el mantenimiento del criterio del proyecto De-house sobre el establecimiento de un período transitorio en el que se omite la observancia de un procedimiento electoral uniforme. No obstante, se emplaza al Parlamento Europeo a elaborar un proyecto de procedimiento electoral uniforme antes de 1980, que debería ser aprobado por el Consejo de Ministros por unanimidad y pasar después a ser ratificado por los diferentes Estados miembros. Asimismo el proyecto Patijn acogió el criterio de la compatibilidad de mandatos, al ser rechazada en el Pleno una enmienda de la Comisión Jurídica que proponía su prohibición.

El 14 de enero de 1975 el Parlamento Europeo adoptó el proyecto Patijn, que una vez modificado fue aprobado por decisión del Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 1976 convirtiéndose, junto a sus anexos, en el «Acta Relativa a la Elección de los Representantes en la Asamblea por Sufragio Universal Directo», conocida como el Acta de Bruselas, que fue enviada a los respectivos Parlamentos nacionales para que procedieran a su ratificación. Previamente, el Consejo Europeo, en su reunión de Bruselas de 12 y 13 de julio de 1976, ya se había puesto de acuerdo en cuanto al reparto de escaños a adjudicar a cada Estado.¹⁵

En relación a la aprobación del Acta de Bruselas es importante remarcar que, una vez más, fue el Consejo Europeo quien, en última instancia, consiguió sacarla adelante cuando el tema estaba semiparalizado a nivel de Consejo de Ministros.

5. El Acta de Bruselas de 20 de septiembre de 1976

En realidad, el Acta¹⁶ no es una decisión, sino un tratado internacional¹⁷ puesto que se prevé:

1. La modificación de disposiciones de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.
2. Si efectivamente se tratara de una decisión, en absoluto se exigiría la aprobación por los respectivos Estados miembros.
3. Considerarla una decisión implicaría desvincular de ella sus tres anexos

invalidando, de esta forma, el párrafo segundo del artículo 15 que les concede idéntica categoría jurídica que a la misma Acta.

El Acta de Bruselas sería un ejemplo patente de un acto atípico tendente a la adopción de un auténtico tratado internacional incorporado al texto mismo de la decisión.

El actual régimen vigente del Acta se caracteriza por no establecer un procedimiento electoral uniforme, limitándose a fijar unas líneas directrices para las elecciones que han de celebrarse en cada Estado miembro. Dichas elecciones habrán de regirse por la legislación electoral que cada país dicte para el desarrollo del Acta.

En cuanto a aspectos sustanciales, cabe señalar que en su artículo 7 no hace más que repetir lo ya previsto en los Tratados Constitutivos, es decir, se solicita al Parlamento Europeo la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral uniforme.¹⁸ Como muy acertadamente indica J.L. Burban, las elecciones previstas en el Acta no son más que una suma de elecciones nacionales en vistas a elegir los eurodiputados, pero no elecciones europeas y, en consecuencia, el Acta retiene una solución minimalista. Para que haya auténticas elecciones europeas hará falta un sistema electoral común, circunscripciones transfronterizas, autorización del voto y candidaturas de ciudadanos de otros Estados miembros, etc.; no siendo éste el caso del Acta de Bruselas. Además, existen Estados que han «nacionalizado» las elecciones europeas haciendo de todo el país una circunscripción electoral única. Por tanto, solamente en estos casos hay una diferencia esencial respecto al sistema anterior: las elecciones se desarrollarán por sufragio directo en vez de indirecto.¹⁹

Una vez más, fueron los intereses de Francia, junto a los de Reino Unido, países regidos por sistemas electorales mayoritarios, los que impidieron la adopción de un procedimiento uniforme basado en principios proporcionales o algún tipo de sucedáneo suyo, sistema seguido en los restantes países comunitarios.

El incremento de legitimidad del Parlamento Europeo en 1979, fruto de su elección por vez primera mediante sufragio directo, comportó una distribución más equitativa de los escaños, circunstancia que hizo que el número de eurodiputados alcanzase los 410.

En relación al problema del doble mandato, se enfrentaron, por un lado, los que defendían su prohibición como un medio de dar sustantividad propia al Parlamento Europeo desvinculándolo de los Parlamentos nacionales, combatir el absentismo parlamentario, evitar la instrumentalización del mandato europeo en favor de las perspectivas de carrera en el ámbito nacional, facilitar el efectivo desempeño de los cargos y la concurrencia a los procesos electorales, así como fortalecer los círculos internos de los grupos políticos europeos.

Por otro lado, los defensores de la compatibilidad argumentaban que era un medio de reforzar la importancia del Parlamento Europeo, ya que incentivaría la participación en sus elecciones de las figuras más relevantes de la política nacional del momento. Ello posibilitaría una relación armónica entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y, sobre todo, reforzaría la importancia de éste último con la previsible incorporación de los máximos dirigentes políticos nacionales.

Esta última será la postura que finalmente se impondría. Así, el artículo 5 del Acta declara expresamente que «La calidad de representante en la Asamblea será compatible con la de miembro del Parlamento de un Estado miembro».

Tal solución es merecedora de críticas, al menos a largo plazo, por la dificul-

tad' que entraña el poder atender de forma eficaz, simultáneamente, las dos funciones. No obstante, a corto plazo, puede tener ciertos efectos positivos al evitar que la opinión pública llegue a tener la creencia que el Parlamento Europeo es un parlamento de «segunda clase» al observar que a las elecciones europeas sólo concurren políticos desconocidos o, al menos, carentes de una parcela de poder político real a nivel nacional.

Un ejemplo patente de este fenómeno se produce tanto en las elecciones españolas al Parlamento Europeo de 10 de junio de 1987 como en las del 15 de junio de 1989. El artículo 211 de la Ley Orgánica 5/1985, al referirse a las causas de inelegibilidad de los Diputados al Parlamento Europeo, entre otras, señala el ser miembro de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Es decir, adopta un criterio menos flexible que el del artículo 5 del Acta de Bruselas que establece el principio de compatibilidad del doble mandato.²⁰

Si observamos los políticos que encabezan o han encabezado las listas de los partidos políticos a las elecciones europeas, a grandes trazos, podríamos establecer una doble tipología:

— por un lado, tenemos los que cabría denominar *old elephants* como M. Fraga, ex-líder de Alianza Popular en aquellos momentos; F. Suárez, ex-ministro bajo la dictadura; F. Morán, ex-ministro que vio degradado su poder a causa de sus claras diferencias con F. González en torno a la cuestión de la incorporación de España en la OTAN; E. Barón, otro ex-ministro socialista, o M. Oreja, incapaz de sobresalir a nivel nacional al lado de M. Fraga, líder del nuevo Partido Popular. Su designación como candidatos al Parlamento Europeo obedece a una doble razón: en primer lugar, hacer más atractivas las listas a dicho Parlamento para los electores españoles y, en segundo lugar, dotar de experiencia y de cierto prestigio a la representación española;

— por otro lado, están los *young wolves* que son enviados al Parlamento Europeo con la finalidad de conseguir conexiones internacionales y experiencia para, una vez finalizado su mandato, volver a España con el objetivo de intentar hacerse con una parcela de poder político a nivel nacional.

Esto pone en evidencia que en un sistema en el cual se establece el principio de la incompatibilidad de mandatos, los grandes líderes nacionales del momento prefieren presentarse a los Parlamentos nacionales, dadas las escasas competencias que ostenta el Parlamento Europeo. Puede afirmarse que esta especie de «efecto psicológico» a corto plazo es la única virtud del actual sistema de compatibilidad que prescribe el Acta de Bruselas.

Importante cuestión a resolver por el Acta era el voto de los 1.6 millones de trabajadores migrantes intracomunitarios, que en la actualidad ya sobrepasan los 5 millones.²¹ La solución más europeísta hubiese consistido en concederles el derecho a participar en las elecciones del país en el cual está situado su lugar de trabajo, o lo que es prácticamente lo mismo su país de residencia, en las mismas condiciones que a los nacionales. Pero, como indica J.L. Burban, esto hubiese herido en exceso los principios nacionalistas;²² de ahí que se dejase a la discrecionalidad de los Estados la solución, limitándose el Acta a prescribir en su artículo 8 que «nadie podrá votar más de una vez en las elecciones de representantes de la Asamblea», disposición en la que se advierte un tímido pronunciamiento en favor de la admisión del voto a los ciudadanos nacionales de otros países miem-

bros de la Comunidad.

Sólo Irlanda, debido al deseo de obtener reciprocidad del Reino Unido (donde residen muchos miles de ciudadanos irlandeses), Países Bajos y Bélgica han admitido en sus respectivas leyes sobre las elecciones al Parlamento Europeo la participación activa de los emigrantes extranjeros, aunque en el caso de los dos últimos, subordinándola a la condición que dichos extranjeros residentes no tengan reconocido el derecho de voto en el Estado del que son nacionales. Reino Unido, por su parte, permite el voto de los ciudadanos irlandeses residentes en su territorio. En otros países, como por ejemplo Dinamarca, los diferentes partidos en el poder han efectuado estudios socio-políticos sobre la intención de voto de los inmigrantes intracomunitarios para, en función de si tales votos les favorecerían o no, concederles el derecho de voto en las elecciones europeas.²³

En cuanto a la capacidad electoral pasiva de los emigrantes comunitarios, únicamente los Países Bajos consideraron tal posibilidad; pero al final, todos los Estados, excepto Italia y Reino Unido, que admite que los ciudadanos irlandeses se presenten como candidatos en sus elecciones, exigen la nacionalidad. El caso de Italia constituye un hecho ciertamente revolucionario en la historia de los nacionalismos, ya que en virtud de una ley del pasado 18 de enero de 1989, se permite incluir en las listas de candidatos a ciudadanos de otros países de la Comunidad, tanto si residen en Italia como si tienen su domicilio en alguno de los otros once Estados donde gocen del derecho de sufragio pasivo.

A pesar que la solución adoptada en el acta de Bruselas era minimalista, su aprobación suscitó numerosas objeciones en varios Estados que, aunque se presentaban desde una vertiente jurídica,²⁴ apenas podían disimular su trasfondo eminentemente político.

Entre septiembre de 1976 y febrero de 1979 los nueve Estados comunitarios fueron aprobando sus respectivas leyes electorales y, finalmente, con un año de retraso sobre lo previsto, se celebraron del 7 al 10 de junio de 1979 las primeras elecciones europeas por sufragio directo.

En esos momentos, tal elección no era considerada ni como un objetivo, cuya potencialidad se agotaba en el propio acto, ni como la panacea de los problemas comunitarios, si bien es cierto que el establecimiento del sufragio universal directo tuvo un fuerte impacto, en particular en el grado de legitimación del Parlamento Europeo. La incógnita residía en averiguar si a este incremento de legitimación le correspondería un avance similar en cuanto a la integración europea en sí.

Aunque no queremos pecar de optimistas, es innegable el efecto psicológico y político que dichas elecciones comportaron. El acercamiento de la problemática comunitaria a los ciudadanos europeos supone su incardinación en el principio jurídico de la inmediatez contenido en el ordenamiento comunitario. No puede afirmarse que tras las elecciones directas haya aparecido el *civis europaeus*, pero sin lugar a dudas, dicha acción supuso un paso de gigante de cara a la transformación de los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros en *ciudadanos comunitarios*, desde el momento en que las elecciones europeas obligan a los nacionales comunitarios a informarse sobre los problemas europeos y a discutir conjuntamente el destino de Europa.

Consecuentemente, a pesar de las críticas que puedan hacerse al Acta por el moderado avance que supone en relación a la uniformización del procedimiento electoral, de su contenido se desprende la existencia de elementos positivos. Así, por ejemplo, en absoluto renuncia (como hemos visto *supra*) al objetivo de con-

seguir un procedimiento electoral uniforme, y por otra parte posibilita la primera elección directa de un parlamento supranacional, contribuyendo de este modo a reforzar sustancialmente el proceso de integración europea y la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de los países comunitarios de poseer una ciudadanía común.

Asimismo, tampoco debe infravalorarse el establecimiento por el Acta de una serie de disposiciones que de alguna forma comportan una cierta uniformización del procedimiento electoral. En este sentido hay que mencionar el artículo 3.1 al prescribir que «los representantes serán elegidos por un período de 5 años» y el artículo 4 que dispone que

- «1. El voto de los representantes será individual y personal. No podrán quedar vinculados por instrucciones ni recibir mandato imperativo alguno.
2. Los representante se beneficiarán de los privilegios e inmunidades aplicables a los miembros de la Asamblea en virtud del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas anejo al Tratado por el que se constituye un Consejo Único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.»

Al respecto, el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades, anexo al Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965, en su artículo 17 establece que

«el Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditados ante las Comunidades las inmunidades y privilegios acostumbrados».

A pesar que la Comunidad no ha fijado la sede definitiva del Parlamento, los países en los cuales provisionalmente tiene su sede, es decir, Francia, Bélgica y Luxemburgo, otorgan a los eurodiputados el mismo Estatuto que a las representaciones ante sus respectivos gobiernos. El procedimiento de acreditación y recepción de representantes en la Comunidad se ha elaborado de forma pragmática, a partir del diálogo interinstitucional y de la adaptación de las reglas propias del Derecho Internacional a las necesidades comunitarias.

En tanto el procedimiento uniforme previsto en el artículo 7 del Acta no entre en vigor, la Asamblea será quien verificará las credenciales de los representantes (artículo 11). Es de esperar que una vez se adopte dicho procedimiento, la acreditación de los eurodiputados responda al esquema típico dentro de la mecánica comunitaria: la Comisión propone y gestiona, y el Consejo de Ministros decide.

Hay que remarcar que el régimen de inmunidades, privilegios, franquicias, remuneraciones adicionales, etc., concedido por cada Estado en su territorio para los eurodiputados varía considerablemente en función de las tradiciones parlamentarias nacionales.

Otros aspectos que quedaron uniformizados con el Acta son la compatibilidad de la calidad de eurodiputado con el cargo de parlamentario nacional, a pesar que España, infringiendo a nuestro parecer el ordenamiento comunitario, haya declarado unilateralmente incompatibles ambas funciones. Asimismo en el artículo 6 se uniformizó la incompatibilidad de diputado con otros cargos, tales como: miembro del Gobierno de un Estado Miembro; miembro de la Comisión de las Comunidades; juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las

Comunidades; miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades; miembros del Comité Consultivo de la CECA o miembro del Comité Económico y Social de la CBE y de la EURATOM; miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados Constitutivos de las Comunidades para la administración de fondos comunitarios o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa; miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones; y funcionario o agente en servicio activo de las instituciones de las Comunidades o de los organismos especializados que de ellas dependen.

Finalmente se unificaron cuestiones como el principio: de un ciudadano, un voto (artículo 8) y que el recuento de votos no puede empezar hasta después de cerrada la votación en el Estado cuyos electores fueren los últimos en votar durante el período de las elecciones, es decir del jueves por la mañana al término del primer domingo siguiente (artículo 9).

En definitiva con el Acta se ha producido una mínima armonización que debe ser valorada positivamente dentro de un proceso en el cual dar un pequeño avance puede suponer varios años de negociaciones.

II. LOS PROYECTOS DE PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

Una vez constituido el Parlamento Europeo resultante de las primeras elecciones directas, asumiendo el mandato de los Tratados de Roma y del Acta de Bruselas, éste procedió a la elaboración de varios proyectos de procedimiento electoral uniforme.

El establecimiento de un procedimiento electoral uniforme plantea grandes dificultades políticas y jurídicas que tienen origen en la diversidad de sistemas electorales existentes en los diferentes Estados miembros.

La característica básica diferenciadora de los diversos tipos de sistemas electorales radica en el modo de escrutinio. Como es conocido, la elección de una fórmula mayoritaria o proporcional no sólo responde a tradiciones histórico-políticas distintas, sino que condiciona, en mayor o menor medida, los restantes elementos de un sistema electoral: tamaño de las circunscripciones, forma de expresión del voto, entre otros. De ahí que, la doctrina mayoritaria²⁵ utilice indistintamente los conceptos de sistema electoral y modo de escrutinio.

En la Comunidad se enfrentan básicamente dos sistemas:

1. El modelo anglosajón que se preocupa por obtener mayorías amplias con el objetivo de lograr gobiernos fuertes y estables, con un sistema electoral de sufragio mayoritario simple a una sola vuelta y en circunscripciones uninominales reducidas con voto personal.

Este modelo no tiene verdaderamente sentido en relación al Parlamento Europeo, pues éste ni tiene auténticos poderes legislativos ni interviene todavía en la designación de instituciones que podrían considerarse como el «ejecutivo» de las Comunidades: la Comisión o el Consejo de Ministros.

2. El modelo continental preocupado por representar al máximo posible al

cuerpo electoral en el órgano legislativo, con un sistema proporcional en extensas circunscripciones y voto de lista.²⁶

1. El proyecto Seitlinger

Este proyecto, preparado por el eurodiputado de centro-derecha francés Jean E. Seitlinger, fue aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 1982 sin introducir modificaciones sustantivas. No obstante, el voto en contra de los británicos hacía prever su fracaso.²⁷

Tal como describe J.P. Jacqué, el proyecto no implica una uniformización completa, sino únicamente de algunos aspectos del procedimiento.²⁸ Por otro lado, se considera que el procedimiento uniforme admite su implantación gradual, y que uniformidad no significa identidad.

El proyecto se divide en dos partes:

1. EL SISTEMA ELECTORAL

El artículo 2 establece el escrutinio proporcional. Era la solución lógica ya que coincidía con la regulación más extendida en los países comunitarios; sin embargo, suponía descartar el apoyo del Reino Unido como posteriormente lo demostró la votación contraria de sus representantes. En las elecciones europeas todos los Estados han adoptado un sistema electoral proporcional, a excepción del Reino Unido donde 78 de sus 81 representantes son elegidos por el sistema mayoritario. Es de resaltar el caso de Francia que ha abandonado su tradicional procedimiento mayoritario a dos vueltas.

El mismo artículo dispone que los Estados se dividirán en varias circunscripciones con un mínimo de 3 y un máximo de 15 escaños cada una. El objetivo de este precepto era mantener una relación más directa entre electores y elegidos que la que se derivaría de un único distrito nacional.

Más arriba hemos constatado los bajos índices de participación que se consiguen en las elecciones europeas. Al respecto resulta interesante citar las conclusiones expresadas en el informe del *Eurobarómetro* núm. 20, donde se señalaba que el 65 por 100 de la población de la Comunidad opina que los eurodiputados están demasiado distantes de sus necesidades y sus problemas. Precisamente, uno de los factores desencadenantes de esta insuficiente interacción entre parlamentarios y votantes es la dimensión excesiva de las circunscripciones. En efecto, esto provoca que el elector tenga dificultades para identificar a sus eurodiputados y, por consiguiente, se vea imposibilitado el mantenimiento de contactos intensos entre ambas partes.²⁹

Por otra parte, el artículo 2 pone de manifiesto el alto grado de libertad que conservan los Estados al permitirseles decidir el reparto de su territorio en distritos de 3 a 15 escaños y fijar las condiciones para la presentación de listas, pudiendo optar por el voto preferencial (lo que parece connotar en principio una cierta inclinación hacia este procedimiento), estando únicamente prohibido el *panachage*, es decir la posibilidad de mezclar candidatos de varias listas en un mismo voto. Asimismo, los Estados podrán determinar las modalidades para formar coaliciones a nivel nacional entre las listas presentadas en circunscripciones diferentes, o lo que es lo mismo, se posibilita la coalición de listas a nivel nacional

para favorecer la proporcionalidad. No obstante, se establece el principio de cada elector un solo voto.

En el artículo 3 se prescribe que la distribución de escaños se realizará primero a nivel nacional entre las listas y coaliciones de listas según el método D'Hondt y, a continuación, a nivel de circunscripción en función del número de votos obtenidos por cada lista. En este punto se refleja la influencia del procedimiento italiano de elección del Parlamento Europeo y, en menor medida, del alemán.³⁰ Aquí pueden surgir problemas cuando ambos repartos no coincidan. Es de suponer que deberán ser las leyes electorales de cada Estado las que arbitren soluciones por si eventualmente se produce tal circunstancia, teniendo siempre presente que no es posible flexibilizar el número de representantes de cada Estado al Parlamento Europeo.

En el interior de cada lista, los escaños son atribuidos respetando el orden de presentación, excepto en el caso de voto preferencial, donde el orden de atribución viene determinado por el número de votos obtenidos por cada candidato de una misma lista. Este mismo sistema se seguirá en el caso de quedar vacante algún escaño.

El artículo 4 deja a la discreción de los Estados la introducción de un umbral mínimo de votos para poder participar en el reparto de escaños. Debido a la excesiva dimensión que suelen tener las circunscripciones electorales, debe ser reprochado todo intento por parte de los Estados de introducir dicho umbral: además de comportar un distanciamiento del principio de proporcionalidad, impediría que los representantes de candidaturas de ámbitos locales o regionales pudieran acceder al Parlamento Europeo, lo que chocaría frontalmente con el objetivo comunitario de otorgar mayor protagonismo a las regiones.³¹

Hay que subrayar que, a nivel de Estados, existen fuertes discrepancias. Mientras la República Federal de Alemania, Italia y España parecen estar dispuestas a conceder mayor peso a las regiones, Francia y Reino Unido se mantienen reacias a otorgar concesiones al respecto. En el caso de España, es importante que las Comunidades Autónomas sean tenidas en consideración en instituciones como el Parlamento Europeo ya que, por ejemplo, participan en la ejecución de competencias comunitarias.³² En este sentido, debe valorarse positivamente el hecho que la Ley Orgánica 5/1985, al regular la atribución de escaños en las elecciones europeas en el nuevo artículo 216, explícitamente excluya la aplicación del apartado 1.a) del artículo 163 que establece un umbral del 3 por 100 para las elecciones legislativas nacionales.

Por último, el artículo 4 prevé medidas derogatorias de lo dispuesto en relación al sistema electoral, que podrán introducirse por los Estados miembros para salvaguardar particularidades geográficas o étnicas reconocidas constitucionalmente.³³ Esta disposición fue fuertemente criticada ya que toda posibilidad de derogar constituye un grave atentado a la uniformidad.

2. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Respecto a la capacidad electoral activa, el artículo 5 muestra preferencia por el criterio de la nacionalidad en detrimento del de la residencia para determinar el derecho de sufragio, al prescribir que los Estados miembros lo concederán a sus nacionales independientemente de su lugar de residencia. Sobre esta cuestión hay que mencionar que el texto presentado por la Comisión preceptuaba que los Estados concedieran el derecho de voto a los nacionales de otros Estados

miembros que hubieran estado residiendo en el propio territorio durante un período de al menos cinco años. A pesar de ser defendida por el Grupo Socialista, esta disposición fue suprimida en el Pleno del Parlamento eliminándose así del proyecto una de las aportaciones más positivas desde la perspectiva de lograr la uniformidad del sistema electoral.

En cuanto a la capacidad electoral pasiva, en el artículo 6 se dispone la elegibilidad de todos los ciudadanos de un Estado miembro —independientemente de su lugar de residencia— y de los de otro Estado miembro que lleven más de 5 años residiendo en un país comunitario. Nos encontramos pues en una situación paradójica, en la cual hay nacionales comunitarios que son elegibles en lugares en los que carecen del derecho de sufragio activo. Esta incoherencia del proyecto surgió a consecuencia de la oposición de Luxemburgo, país con alto porcentaje de inmigrantes comunitarios, a que se permitiese el derecho de voto a ciudadanos originarios de otros Estados miembros que llevasen más de 5 años residiendo en tal país. A raíz de ello fue aceptada una enmienda presentada por Luxemburgo suprimiendo tal posibilidad, mientras por otro lado, era aprobada otra del Grupo Socialista estableciendo el derecho a ser elegido en el Estado de residencia.

También resulta sorprendente que el artículo 7 se limitara solamente a disminuir la duración de las elecciones de 4 a 2 días (domingo y lunes) o que no se uniformizara la edad electoral que era de 18 años en todos los Estados.

A pesar de los tímidos progresos armonizadores contenidos en el proyecto, éste no fue acogido con excesivo entusiasmo en el Parlamento Europeo donde fue adoptado por 138 votos a favor, 77 en contra (británico, comunistas italianos y liberales franceses) y 24 abstenciones (comunistas franceses y demócratas europeos).

Finalmente, tal como se preveía, el Consejo de Ministros de las Comunidades lo rechazó, pues al igual que el establecimiento de un sistema proporcional ocasionó la oposición del Reino Unido, el de las circunscripciones regionales provocó la de Francia, reacia a abandonar el distrito nacional único. De este forma, las segundas elecciones mediante sufragio directo en 1984 tuvieron que celebrarse bajo el mismo procedimiento que en 1979.

Debe remarcarse que, paralelamente, el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984 aprobó por una amplia mayoría (237 votos a favor, 31 en contra y 43 abstenciones) el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea³⁴ que constituía un trascendente avance en el proceso de unificación europea, al dotar al Parlamento Europeo de un auténtico poder legislativo. En su artículo 14 establecía que

«el Parlamento Europeo será elegido por sufragio universal directo mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos de la Unión. La duración de la legislatura será de cinco años.

Una ley orgánica establecerá un procedimiento electoral uniforme; hasta la entrada en vigor de esta ley el procedimiento aplicable es el que está en vigor para la elección del Parlamento de las Comunidades Europeas».

Es decir, mediante una ley orgánica (nueva categoría en el ámbito comunitario) se prescribía el mandato de elaborar un procedimiento electoral uniforme. Pero como declaró Sir H. Plumb, «el Proyecto de Tratado para la Unión Europea defendido por Altiero Spinelli, sigue siendo hasta ahora la propuesta constitucional más importante...». Ahora bien, «el Consejo de Ministros no tenía el menor

interés en ceder al Parlamento Europeo una tal magnitud de control político». Así que, «el Consejo secuestró de manera efectiva el Acta Única y la forzó en una dirección diferente», convirtiéndose ésta «en una alternativa pálida y débil».³⁵

El Acta Única, por su parte, no introduce ninguna modificación en el procedimiento electoral relativo a las elecciones europeas, pero sí hay que destacar que el Parlamento Europeo ha sido la institución comunitaria que más ha visto incrementados sus poderes.³⁶

2. El proyecto Bocklet

El Parlamento Europeo elegido en 1984 reemprendió los trabajos para la elaboración de un nuevo proyecto, fruto de los cuales en diciembre del mismo año el demócrata alemán Reinhold Bocklet presentó un proyecto de procedimiento electoral uniforme. El 1 de marzo de 1985 la Comisión Política del Parlamento Europeo aprobó dicho proyecto, aunque el resultado de la votación (16 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones) ya hacía presagiar su destino.³⁷

El proyecto Bocklet se remite al Acta de Bruselas de 1976 y supletoriamente a la regulación de las elecciones europeas establecida por cada uno de los Estados miembros, lo cual pone de manifiesto que el proyecto no pretende establecer una reglamentación exhaustiva de la materia.

La principal innovación del proyecto es probablemente su artículo 2.1 que fija la edad para ejercer el derecho de voto a los 18 años. El párrafo segundo, por su parte, hace coincidir el derecho de voto con la nacionalidad, debiendo votar cada elector en su país de origen independientemente de donde resida. No obstante, en el párrafo tercero, se deja abierta la posibilidad de conceder el derecho de sufragio a los residentes que sean nacionales de otro Estado miembro, obligándose éstos a colaborar para impedir el doble voto. Esto significa un modesto avance respecto del anterior proyecto, puesto que, por un lado, se unifica la edad para ejercer el derecho de voto en 18 años y, por otro, queda expresamente abierta a los Estados la posibilidad de conceder el derecho de sufragio a los residentes de otro Estado miembro.

Por lo que respecta al derecho electoral pasivo, el artículo 3 también lo uniformiza en la edad de 18 años y deja en manos de los Estados la posibilidad de otorgar dicho derecho a los nacionales de otro Estado miembro residentes en su territorio. En relación a esta cuestión se produce un moderado avance, pues, además de unificarse la edad, ya no se exigen 5 años de residencia a los no nacionales para poder ser elegidos. De todas formas, en la práctica puede que suponga un retroceso respecto al proyecto Seitlinger donde se imponía la concesión del derecho de sufragio pasivo a los nacionales comunitarios con 5 o más años de residencia, mientras en el nuevo proyecto tal obligación por parte de los Estados desaparece.

En cuanto al sistema electoral (artículos 4 a 6) se adoptó el sistema de escrutinio proporcional a nivel nacional por el método D'Hondt. En el interior de cada lista los escaños son atribuidos respetando el orden de los candidatos y, en caso de voto preferencial, opción que se sigue dejando en manos de los Estados, la distribución de escaños dentro de cada lista se efectuará en función del número

de sufragios obtenidos por cada candidato. Igual sistema se prescribe para la provisión de vacantes. En realidad esta disposición hace presumir que se optaba por la introducción del voto personalizado, evitando las listas bloqueadas, que era la postura defendida en el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos como mecanismo para favorecer los vínculos entre electores y elegidos, y disminuir el escepticismo de los ciudadanos hacia las instituciones comunitarias.

También se admitía la imposición de un umbral mínimo de votos para el reconocimiento de escaños, siempre que no sobrepase el 5 por 100 de los votos en el conjunto nacional.

Como una prueba más de su moderación, el proyecto dejaba a la discreción de los Estados efectuar el reparto del territorio nacional en una o más circunscripciones. De esta forma, se daba satisfacción a las pretensiones francesas de poder establecer una circunscripción nacional única y, en este sentido, podemos afirmar que se produce un importante retroceso respecto al proyecto Seitlinger. Además, el hecho que se supriman los límites mínimos y máximos del tamaño de los distritos provocaba un problema de indeterminación del punto a partir del cual se infringe el principio de proporcionalidad. Asimismo, como advertía el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos, la ausencia de dichos límites supone la negación del principio de igual peso para todos los votos, lo que posibilitaría que, a excepción del procedimiento mayoritario británico, los restantes pudieran persistir a pesar de sus notables diferencias.

Las condiciones para la presentación de listas o coaliciones a nivel nacional eran determinadas por los Estados, aunque no podía imponer que una lista tenga que presentarse en más de una circunscripción. Igualmente, eran los Estados quienes fijaban las condiciones para la presentación de candidatos, posibilitándose que se haga tanto por los partidos políticos como mediante el sistema de firmas.

De nuevo hay que criticar que se preveyese la posibilidad por parte de los Estados de establecer medidas derogatorias en relación a lo dispuesto sobre el sistema electoral con la finalidad de salvar particularidades geográficas o étnicas reconocidas constitucionalmente. No obstante, a diferencia del proyecto Seitlinger, su alcance era más limitado ya que sólo podían adoptarse en relación al sistema de atribución de escaño y al umbral del 5 por 100.

En el artículo 7 se volvió a dar un paso atrás al fijarse los mismos días de elección que en el Acta de Bruselas, es decir de cuatro días (de jueves a domingo).

En fin, si bien el proyecto Bocklet ofrece algunos tímidos avances, por otro lado, comporta retrocesos relevantes en varios aspectos. En efecto, que se permita a los Estados establecer una circunscripción electoral única y que solamente se prevea el escrutinio a nivel nacional, constituyen elementos fuertemente criticables ya que suponen una cierta «nacionalización» de las elecciones al Parlamento Europeo, lo que, unido al hecho que se siguen dejando demasiadas cuestiones a la libre discrecionalidad de los Estados, hace que hablar de sistema electoral uniforme no sea más que un eufemismo.

A pesar de todo, el proyecto fue rechazado por el Consejo de Ministros en marzo de 1985, circunstancia que no constituyó ninguna sorpresa, pues era previsible que Reino Unido no aceptara un sistema de escrutinio proporcional.

3. El proyecto Rothely

En febrero de 1986, tras efectuar una dura crítica al proyecto Bocklet, el socialdemócrata alemán Willy Rothely presentó un nuevo proyecto de procedimiento electoral uniforme.³⁸

En lo que respecta al derecho de sufragio activo, el citado proyecto se caracteriza por mantener el derecho de voto a los 18 años y hacerlo coincidir con la nacionalidad. No obstante, mientras en el proyecto Bocklet se establecía que cada elector debía votar en el país del cual es nacional, y sólo podía ejercer dicho derecho en el Estado de residencia cuando éste no coincidía con el de su nacionalidad en el supuesto que lo determinará libremente tal Estado, en el proyecto Rothely se dispone que «los ciudadanos de los estados miembros pueden (ya no se da opción a los Estados) ejercer el derecho de voto en todo Estado miembro de la Comunidad». Como era de esperar este precepto levantó las iras de países con gran porcentaje de inmigrantes intracomunitarios como, por ejemplo, Luxemburgo.³⁹

La capacidad electoral pasiva se mantiene a la edad de 18 años, estando igualmente vinculada a la nacionalidad. Sin embargo, se introduce una importante novedad al prescribirse que «los ciudadanos de los Estados miembros son (tampoco se da opción a los Estados) elegibles en todo Estado miembro de la Comunidad». Respecto a esta previsión cabe hacer el mismo comentario efectuado en relación al derecho de sufragio activo.

En el sistema electoral también se introducen importantes modificaciones en el artículo 4 donde se describe el nuevo sistema mixto de elecciones. En dicho sistema el escrutinio se efectúa, en un primer nivel, en cada circunscripción, eligiéndose las dos terceras partes mediante un sistema mayoritario en distritos plurinominales, mientras el tercio restante se cubre a nivel de distrito aplicando el método D'Hondt.

Se deja a la discreción de los Estados la determinación de las circunscripciones, que deberán ser plurinominales, y el número de diputados a elegir en cada una de ellas, teniendo en cuenta criterios de superficie, población, etc. Varias circunscripciones formarán un distrito electoral que podrá coincidir con el territorio nacional; de ello cabe deducir que no será posible que un Estado establezca una circunscripción electoral única y, por consiguiente, debe considerarse como un importante avance respecto del proyecto Bocklet. Entre los países que actualmente tienen adoptada la circunscripción electoral única (Francia, España,⁴⁰ Dinamarca, Grecia, Luxemburgo y Países Bajos), sólo Francia sigue siendo realmente reacia a aceptar su eliminación. En cambio, en España parece haber cierta predisposición a abandonarla según se desprende de declaraciones del Presidente del Gobierno efectuadas en los últimos meses.

Cada partido (se excluye la posibilidad del sistema de firmas) presenta en la circunscripción una lista, de acuerdo con las modalidades que fijen los Estados, de candidatos en orden de presentación y sus suplentes. El escrutinio, primero, se efectúa en circunscripciones en las cuales cada elector dispone de un solo voto, que le otorga a un candidato. Así se posibilita, en gran medida, que los deseos de los electores puedan plasmarse en la composición del Parlamento Europeo. Se eligen los candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios, y el voto otorgado a un candidato beneficia igualmente al partido de su pertenencia. De esta forma, en función de los votos obtenidos por cada partido, a continuación, se pasa a efectuar el escrutinio a nivel de distrito electoral siguiendo

un sistema proporcional según el método D'Hondt. Entre los candidatos de cada lista, los escaños son atribuidos a los «mejores perdedores», de acuerdo con el número de sufragios obtenidos.

Una vez más, en el artículo 6.2 se vuelve a prever que un Estado pueda adoptar medidas derogatorias, aunque sólo en lo referente al escrutinio a nivel de distrito (se reduce notablemente su ámbito de aplicación en relación con los anteriores proyectos) cuando lo requieran situaciones geográficas o étnicas particulares creadas por la estructura constitucional del Estado, o reconocidas tradicionalmente por él. Asimismo, es criticable que el período para desarrollarse las elecciones se mantenga en cuatro días.

Finalmente, merece ser valorado de forma positiva el hecho que establezca que la atribución de un escaño no dependa de un umbral mínimo de votos.

Indudablemente, esta nueva propuesta supone un avance en relación con los anteriores proyectos. Ello no obstante, la oposición de Reino Unido a aceptar la introducción de la representación proporcional tuvo como consecuencia que el proyecto fuera descartado para ser aplicado a las presentes elecciones. Curiosamente, esta actitud de la Sra. Thatcher contrasta con la opinión pública de los británicos que, en un sondeo efectuado en enero de 1986, revelaba que el 47 % de los electores se mostraban favorables a la adopción del sistema proporcional para estas elecciones, el 13 % en contra y el 40 % se mostraba indeciso. Pero al margen de la reticencia de Reino Unido a dicho sistema, hubo otros elementos (como la imposibilidad de optar por una circunscripción electoral única y el derecho de sufragio activo y pasivo de los residentes, entre otros) que levantaron fuertes inquietudes por parte de países como Francia y Luxemburgo.

De todas formas, el progreso global que implica esta propuesta aún está muy lejos de reflejar un auténtico sistema electoral uniforme, y de posibilitar que el Parlamento Europeo se halle «compuesto por representantes de los pueblos de los Estados que integran la Comunidad», tal como establecen los Tratados constitutivos. Desafortunadamente, el marco básico de referencia siguen siendo las fronteras nacionales, lo que impide que puedan establecerse, por ejemplo, circunscripciones electorales al margen de éstas, es decir, está muy lejos v.g. de permitir a los países catalanes, así como a otros pueblos integrantes de la Comunidad, formar su propia circunscripción electoral.

En fin, numerosas cuestiones se dejan a la opción de los Estados (presentación de listas, determinación de circunscripciones, etc.). Otras, como el tema de doble mandato, no llega a afrontarse y, en consecuencia, su regulación queda en manos estatales. Como corolario de lo que precede, el camino a recorrer para la consecución de un sistema electoral *uniforme*, que además sea capaz de borrar las fronteras nacionales existentes en la actualidad, de forma que llegue el Parlamento Europeo a convertirse en una institución realmente representativa de los pueblos de la Comunidad, está aún alejado.

4. Nuevas propuestas

El grupo de trabajo «Sistema Electoral Uniforme», coordinado por Emil Hübner,⁴¹ presentó un informe que debía servir de base a un futuro proyecto. Las principales características del mismo son:

— Cada Estado miembro con más de 6 escaños en el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta criterios tanto de número de habitantes como de división administrativa, geográfica o histórica, debía dividir su territorio en varias circunscripciones, de 3 a 17 diputados cada una.

— La eliminación de los porcentajes mínimos de votos exigibles a cada candidatura para poder participar en la atribución de escaños.

— Doble sistema de escrutinio. El primero a nivel nacional, mediante el sistema proporcional con el método D'Hondt, y el segundo a nivel de cada circunscripción, también bajo un principio de proporcionalidad.

De momento la elaboración de dicho proyecto parece haber quedado relegado al olvido.

3

IV. PROSPECCIONES EN TORNO A UN FUTURO PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME

Las perspectivas sobre el establecimiento de un futuro procedimiento electoral *uniforme* dependerán de cómo evolucione la construcción comunitaria, cuestión que se encuentra marcada por un alto grado de incertidumbre, al menos a medio y corto plazo. Esta evolución condicionará la nueva configuración del Parlamento Europeo en aspectos tan esenciales como la consecución de nuevas competencias; lo que, a su vez, se halla directamente relacionado con su grado de legitimación, esto es, con su forma de elección.

Existe un amplio abanico de posibilidades. Los más pesimistas en relación con el logro de la Unión Europea, piensan que aún estamos lejos de poder conseguir el procedimiento electoral uniforme. Alegan que su consecución provocaría una disociación entre el Parlamento Europeo y los homólogos nacionales, una nueva atribución de poderes a aquél en detrimento de éstos, llegando a atacar la independencia y soberanía nacional de los Estados. Este planteamiento cabe calificarlo de exagerado, pues, tal como sucedió con la elección directa, una elección mediante un procedimiento *uniforme*, no conlleva en sí mismo una nueva distribución de poderes a nivel institucional.

En otro extremo, otros hablan de la elección de un Parlamento Europeo constituyente para 1994. En realidad, ello no supone ninguna novedad: un mes después de las primeras elecciones directas de 1979 ya se produjo una iniciativa del «Club du Crocodile», que, el 9 de julio de 1981, presentó un ambicioso proyecto conforme al cual el Parlamento Europeo se erigía en cuasi constituyente. En estos momentos es prematuro intentar toda acción en este sentido y, como acertadamente subraya J. Nicolas, los grandes avances de este tipo provocarían duros enfrentamientos con el Consejo y, consecuentemente, lo viable son los progresos limitados —como el procedimiento electoral uniforme—, aunque sin renunciar a proyectos más radicales.⁴²

En la actualidad, el grado de integración económica todavía no ha alcanzado cuotas que permitan impulsar propuestas del tipo de las de un Parlamento Europeo constituyente, siendo necesario avanzar más en esta integración. Teniendo en cuenta que en un mundo interdependiente, como el actual, es cada vez más difícil distinguir entre *High politics* y *Low Politics*, el candente tema de la soberanía

nía nacional se irá convirtiendo gradualmente en algo más retórico, que sólo se manifestará en el nivel del discurso político, como es el caso del Reino Unido, donde el Partido Laborista se opone a la pérdida de soberanía económica británica.

De esta suerte, a medida que se vaya difuminando la distinción entre relaciones económicas y política clásica, la noción de soberanía nacional (causante del fracaso de numerosos proyectos) irá diluyéndose a nivel estatal, para ir adquiriendo peso a nivel comunitario.

Además, como indica A. Marchal, la Europa económica es condición de la Europa política.⁴³ La primera únicamente podrá alcanzarse mediante la solidaridad de los pueblos de Europa, tanto social como política y, especialmente, económica. De esta forma se hará verosímil la transferencia de soberanía nacional a la Comunidad, permitiendo a ésta tener su propia identidad en la esfera internacional como alternativa a su «americanización». Este debe ser el camino a seguir para que Europa pueda volver a ser un centro autónomo de «civilización».⁴⁴

Esto, a su vez, facilitará la integración en otros aspectos, en los cuales la noción de soberanía se manifiesta con mayor intensidad, como es el caso de la Unión Monetaria y la Defensa.⁴⁵ En este proceso será clave el papel de los miembros del Consejo Europeo, que son quienes ostentan el ejercicio de la soberanía en cada Estado, convirtiéndose de esta suerte en órgano de negociación política o en «cámara de compensación» de los intereses nacionales.

El proceso de integración económica contribuiría así de forma notable a la desaparición progresiva de las fronteras nacionales, fenómeno que, por su parte, se verá también favorecido por la crisis del sistema de Estados, que hace que éstos sean (excepción hecha aparte de las grandes superpotencias) menos soberanos. Esta circunstancia, sin género de dudas, facilitará el avance hacia unidades supranacionales, que, en el caso de Europa, a pesar de tener ciertas características de una Federación, debemos hablar de una organización *sui generis*.⁴⁶

En este proceso, el Parlamento Europeo tiene que jugar el papel de institución vanguardista en lo referente a nuevas transformaciones para, de esta forma, irse aproximando a lo que representan sus homólogos nacionales. En este sentido, debe ir incrementando, por un lado, sus competencias (materia presupuestaria, desarrollo del derecho de iniciativa, conseguir un poder de codecisión con el Consejo, investidura del Presidente de la Comisión para un más intenso control de ésta, etc.), aunque a corto plazo debería explotar al máximo las posibilidades que le ofrecen los actuales Tratados. En efecto, el Parlamento debería de utilizar más el recurso de inactividad, para el cual está legitimado por *mor* del artículo 175 TCBE, del que hasta el presente, sólo en una única ocasión ha hecho uso. En la misma, la Corte de Justicia de las Comunidades «condenó» al Consejo de Ministros por no haber actuado.⁴⁷

En relación a las competencias del Parlamento Europeo, es importante subrayar que la opinión pública europea es altamente favorable a que dicha institución vea incrementado su protagonismo en el ámbito comunitario. Así, uno de cada dos europeos desearía que éste desempeñara un papel más relevante que el que posee en los momentos presentes; dos tercios de los europeos se hallan predispuestos favorablemente a que adquiriera poderes para votar leyes europeas directamente aplicables en todos los países miembros; y casi seis de cada diez desearían que el próximo Parlamento que resulte de los comicios en curso redacte una constitución europea (véase *Eurobarómetro*, núm. 29, de junio de 1988, pp. 61-63).

De modo simultáneo, el Parlamento Europeo debería aumentar su nivel de

legitimación. Como ya hemos indicado *supra*, la instauración de un procedimiento electoral *uniforme* contribuiría a la consecución de este fin. Pero ¿qué posibilidades reales existen para la implantación de este procedimiento? Sin querer pecar de pesimismo, debemos expresar de forma diáfana que es improbable que en los próximos años pueda alcanzarse el acuerdo necesario *ad hoc*. Ante ello, la segunda cuestión sería: ¿qué hacer entonces?

Hay dos frentes en los cuales se puede avanzar. Primero, a nivel nacional, que los diferentes Estados adopten medidas unilaterales y multilaterales tendentes a facilitar la convergencia de sus respectivos procedimientos electorales, tal como repetidamente han manifestado algunos políticos y el propio Parlamento Europeo. Al respecto sería oportuno que fueran reconociendo el derecho de sufragio a los residentes en la Comunidad, con independencia de su nacionalidad. Una evolución en este sentido, empero, chocaría en algunos Estados (como la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal) con las disposiciones constitucionales que reservan el derecho de sufragio con exclusividad a los nacionales. No obstante, esta reserva constitucional no impide todo progreso, ya que cada constitución prevé procedimientos específicos de revisión, destinados a comprobar la existencia de un *consensus* político. Desde ese momento, el problema se hace político, pues se trata de averiguar si esta voluntad existe en los Estados miembros. Igualmente, sería loable que se fueran estableciendo acuerdos bilaterales o multilaterales similares al firmado recientemente entre España y los Países Bajos, a los efectos de permitir la participación de los ciudadanos nacionales del otro Estado en las elecciones municipales.

Segundo, a nivel comunitario habría que tener muy *in mente* lo señalado por R. Schuman en 1950: «Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas.»⁴⁸ Ya hemos visto cómo el Acta Única de Bruselas de 1976 uniformizaba algunos aspectos del procedimiento electoral. Era un primer paso que, aunque tímido, no debe infravalorarse. ¿Cuál debe ser, entonces, el siguiente eslabón que superar? Es necesario que este objetivo prosiga su curso por etapas. Al respecto, el nuevo Parlamento elegido debería tratar de lograr acuerdos en algunos de los aspectos involucrados en el procedimiento electoral. Así, podría intentar un consenso en relación al derecho de sufragio activo y pasivo de conformidad al criterio de la residencia. Respecto a este tema, un buen punto de referencia lo aporta la «Propuesta de Directiva, del Consejo, sobre el Derecho de sufragio de los nacionales de los Estados miembros en las elecciones municipales, en el Estado miembro de residencia», de 22 de junio de 1988,⁴⁹ a la cual el Parlamento Europeo acaba de dar su visto bueno (véase *El País*, de 16 de marzo de 1989, p. 10).

El artículo 2 de dicha propuesta de directiva prescribe que:

«Los Estados miembros concederán a los nacionales de los restantes Estados miembros que residan de forma regular en su territorio el derecho de ser elector en las elecciones municipales en el municipio en el que residen...»

Y, a continuación, entre las condiciones que se exigen, en el artículo 4, está el haber tenido

«un período de residencia ininterrumpida en el Estado miembro de acogida de una duración máxima igual al mandato de una corporación municipal...»

Como puede observarse, la propuesta de Directiva no fija un parámetro que deba aplicarse de manera similar en todos los Estados miembros: se limita a fijar un límite máximo que no podrá superarse, de modo que todos los Estados miembros que deseen o que ya hayan establecido un período más corto, puedan mantener dicha práctica.

De forma análoga se regula el tema de la elegibilidad, aunque en este caso el período de residencia ininterrumpido debe ser de una duración igual, como máximo, a dos mandatos de una corporación local (véanse los artículos 7 y 8).

Pero, conscientes de que se trata de una materia políticamente sensible, la propuesta de Directiva prevé mecanismos para permitir su aplicación progresiva. Así, teniendo en cuenta la realidad demográfica luxemburguesa, el artículo 11 dispone que:

«Cuando la proporción de nacionales de los Estados miembros que residen en otro Estado miembro sea superior a un 20 % de la población total, se autorizará a estos Estados miembros a no aplicar la presente Directiva, en las primeras elecciones en las que dicha Directiva debiera serlo... Finalizado ese plazo, la Comisión enviará un informe al Consejo y, en su caso, propondrá las medidas de aplicación progresivas que sean necesarias.»

Con la misma intención, el artículo 12 señala que:

«Los Estados miembros podrán prever que, con ocasión de las dos primeras elecciones en las que sean aplicables las disposiciones de la presente Directiva, los nacionales de los restantes Estados miembros, que formen parte de una corporación municipal, no puedan superar una proporción de una cuarta parte del número total de dicha corporación.»

Ciertamente, estas disposiciones no tratan de disminuir el impacto político de la propuesta de Directiva, sino más bien lo contrario, teniendo presente la realidad de países como Luxemburgo, se confirma la credibilidad y viabilidad política de ésta.

Aunque la citada propuesta contempla sólo las elecciones locales, creemos que muy bien sus aspectos sustanciales podrían ser extrapolables a las elecciones europeas. Es obvio que el establecimiento de una Europa de los ciudadanos debe provocar la desaparición de las discriminaciones que, aún hoy en día, sufren los ciudadanos comunitarios residentes en un Estado miembro diferente de aquel del que son nacionales. En consecuencia, en materia electoral, en la Comunidad, el criterio de la residencia es más adecuado que el de la nacionalidad para determinar los derechos electorales. A más de ello, los nacionales de los restantes Estados miembros se integran mucho mejor en la actividad económica y social de su país de residencia si disfrutan de derechos similares a los de los nacionales del mismo.

De esta forma, se contribuiría, de un lado, a combatir los altos índices de abstención que caracterizan las elecciones europeas; precisamente, este hecho ha provocado que, en el Consejo de Ministros español, del pasado 14 de abril, se decidiera adelantar las elecciones europeas, que estaban previstas para el domingo 18, al jueves 15 de junio, con el consiguiente coste que ocasiona en la economía nacional el celebrar unos comicios en día laborable.

De otro lado, se facilitaría la corrección del carácter nacionalista de las posi-

ciones de los partidos políticos. En efecto, hasta el presente, dichas elecciones, más que servir para debatir las perspectivas de la Comunidad, han sido utilizadas de barómetro para calibrar la influencia de los partidos sobre la vida política de cada país. Por ejemplo, las elecciones de junio servirán para medir el grado de aceptación del Partido Socialista en el poder de cara a las venideras elecciones legislativas, así como el «atractivo electoral» del candidato conservador, M. Oreja, de clara vocación europeísta.

De este modo difícilmente puede acrecentarse el sentimiento europeísta de los ciudadanos comunitarios. Si queremos evitar que las elecciones europeas continúen convirtiéndose en doce elecciones nacionales,⁵⁰ es necesario que la tercera legislatura elegida por sufragio impulse reformas para transformar el procedimiento electoral. Se trata de una solución *ad futurum*.

Otra vía de reforma consistiría en revisar, en una fase ulterior, las circunscripciones electorales. El hecho que el Acta de Bruselas posibilite circunscripciones nacionales únicas, en nada favorece las relaciones entre electores y elegidos. En el caso español tenemos, por ejemplo, que los resultados (véanse en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1988, pp. 322-329) de los pasados comicios europeos pusieron de manifiesto que, a excepción de Convergencia i Unió, y Herri Batasuna (si bien este último contó con el apoyo de numerosas formaciones políticas de todo el Estado) ningún partido de implantación regional tenía posibilidades de obtener representación en el Parlamento Europeo. Esto obliga a los partidos de ámbito regional a aliarse para aspirar a la obtención de escaños. El producto final de este proceso es que los electores se encuentren ante listas electorales encabezadas por candidatos que, muy poco o nada, tienen que ver con sus inquietudes diarias y, en consecuencia, se desincentiva la participación de los potenciales electores. Similar fenómeno se produce con los electores de partidos regionalistas, que, ante las escasas perspectivas de lograr un escaño europeo, deciden no presentarse a la contienda electoral. Por ello, si queremos que las regiones jueguen un *rol* relevante, al margen de la creación anunciada por la Comisión de las Comunidades, de un Comité consultivo de las Regiones de Europa compuesto por representantes de las regiones sin Estado, es indispensable hacer realidad el establecimiento de circunscripciones transfronterizas.

Es de esperar que España sea de los Estados que manifieste posturas más favorables de cara a la consecución de un procedimiento electoral *uniforme*, puesto que, en Europa, es un actor secundario, por lo que preferirá «fundirse» en una Europa poderosa que tenga una clara legitimación democrática.

Queda por recorrer un arduo camino, pero poco a poco, tarde o temprano, la instauración de un procedimiento electoral *uniforme* se transformará en realidad. Y se habrá logrado una realización más con vistas a la construcción europea. Es precisamente, *sit venia verbo*, desde esta perspectiva que debe contemplarse.

NOTAS

1. Plumb, H., El Parlamento Europeo en el futuro desarrollo institucional, *El País*, 26 de marzo de 1987, p. 6.
2. Cfr. Klein, E., Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, p. 52.
3. Cfr. Medina Ortega, M., El Parlamento Europeo en el Acta Única, *Noticias/CEE*, núm. 45, octubre 1988, p. 91.
4. *La Vanguardia*, 5 de marzo de 1989, p. 24.
5. Resoluciones de 7 de junio de 1983 (DOCE C 184 de 11 de julio de 1983 p. 28), de 9 de mayo de 1985 (DOCE C 141 de 10 de junio de 1985 p. 462), de 14 de noviembre de 1985 (DOCE C 345 de 31 de diciembre de 1985 pp. 82-83) y de 15 de diciembre de 1987 (DOCE C 13 de 18 de enero de 1988 p. 33). Esta última, además recomienda «a los Estados miembros que concedan también el derecho de voto en las elecciones municipales en el futuro próximo a los ciudadanos de terceros Estados». De momento, Dinamarca, Países Bajos e Irlanda son los únicos Estados que han otorgado dicho derecho en las elecciones municipales a todos los extranjeros residentes en su territorio.
6. Vid. Reif, K.; Schmit, H., Nueve elecciones nacionales de rango secundario; un marco conceptual para el análisis de las elecciones del Parlamento Europeo, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, 1980, pp. 7-57.
7. *Eurobarómetro*, núm. 28, diciembre de 1987, p. 60.
8. Vid. Rabier, J.R., Les attitudes du public à l'égard de l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct, *Revue d'Intégration Européenne*, sept. 1977, pp. 47-62.
9. En España las elecciones al Parlamento Europeo son reguladas por la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por la Ley Orgánica 1/1987 de 2 abril, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo. Véase Santaolalla López, F., *Elección en España del Parlamento Europeo*, Civitas, Madrid, 1987.
10. Vid. Barone, E., *Elezioni europea, opinione pubblica, unità d'Europa*. Ed. Kappa, Roma, 1984.
11. El texto del proyecto, aunque incompleto, se encuentra en Truyl y Serra, A., *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos 1972. Véase asimismo Lasalle, Cl., Le Projet de Convention relative à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, *Annuaire Français de Droit International*, 1960, pp. 801-816; Santaolalla López, F., *Sistema electoral del Parlamento Europeo*, Fundación Juan March, Madrid, 1986, pp. 12-15.
12. Cfr. Chueca Sancho, A., El principio de elección directa del Parlamento Europeo, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 5, núm. 2, 1978, pp. 429-448.
13. Resolución de la Asamblea de las Comunidades. DOCE de 26 de abril de 1962.
14. Véase en la publicación del Parlamento Europeo titulada *Elecciones du Parlement Européen au suffrage universel direct*, Estrasburgo, julio 1977; Vid. Burbán, J.L., Le nouveau projet d'élection du Parlement Européen au suffrage universel: du projet «Dehouse» au projet «Pajijn», *Cahiers de Droit Européen*, Vol. XI, 1975, pp. 455-463; Dehouse, F., Réflexions à propos des élections européennes de demain, *Revue du Marché Commun*, núm. 182, 1975, pp. 49-56.
15. *Bol. CE*, núm. 6, 1976, p. 5.
16. Véase en JOCE, L 278, de 8 de octubre de 1976. Para un análisis más completo de sus características puede verse: Berthet, C. et al., L'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des C.E., *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 2, 1979, pp. 347-373; Orsello, G.P., Verso una procedura elettorale uniforme per il P.E. I sistemi elettorali negli stati della Comunità, *L'Italia e L'Europa*, núm. 18-19, 1981; Quintín, Y., Elements de reflexion pour un bilan des cinq premières années du P.E. élu au suffrage universel direct, *Revue du Marché Commun*, núm. 275, pp. 96-98, 1984; Lodge, J., The significance of direct elections for E.P.'s role in the European Community and the drafting of a common electoral law, *Common Market Law Review*, núm. 2, 1979, pp. 195-208; Maarek, Ph.J., La législation électorale européenne lors des élections de 1979 et les perspectives d'harmonisation future, *Pouvoirs*, núm. 10, 1979, pp. 131-142; Stewart, M., Direct election to the European Parliament, *Common Market Law Review*, Vol. 13, 1976, pp. 283-299; Rosanna, C., La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento Europeo, *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Vol. 55, serie 4, 1984, pp. 119-135; Sonntag, N.; Featherstone, K., Looking towards the 1984 european elections: problems of political integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 22, núm. 3, 1984, pp. 269-282; Jacque, J.P., et al. *Le Parlement Européen*. Economica, Paris, 1984; Hrbek, R., et al. *Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives*. Collège d'Europe, Bruges, 1984; Dehouse, F., Vers des élections européennes, *Studia Diplomatica*, Vol. XXIX, 1976, pp. 65-86.
17. Cfr. Chueca Sancho, A., El principio... *Op. cit.*; Da Silva Ochoa, J.C., La legislación española sobre elecciones al Parlamento Europeo: la cuestión del doble mandato, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, núm. 2, 1988, p. 498.

18. Se establece en el artículo 7 del Acta en los siguientes términos:

«1. La Asamblea elaborará, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 21 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, apartado 3 del artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y apartado 3 del artículo 108 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, un proyecto de procedimiento electoral uniforme.

«2. Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales».

19. Burbán, J.L., *Le Parlement Européen et son élection*, Bruselas, 1979, p. 170.

20. Hay que indicar que parte de la doctrina considera el artículo 211 de la Ley Electoral española como una violación del artículo 5 del Acta de Bruselas y, por lo tanto, contrario al ordenamiento jurídico comunitario. Cfr. Da Silva Ochoa, J.C., *La legislación...*, *Op. cit.*, pp. 499-500.

21. *Revue du Marché Commun*, núm. 322, 1988, pp. 613-614.

22. Burbán, J.L., *Le Parlement Européen: mythes et réalités*, *Revue du Marché Commun*, núm. 224, 1979, pp. 70-83.

23. Datos obtenidos de conversaciones informales con expertos en Derecho Comunitario.

24. Por ejemplo, el dictamen solicitado por V. Giscard d'Estaing al Consejo Constitucional francés. Véase al respecto Darras, J.; Pirotte, O., *La décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1976 peut-elle freiner le processus de l'intégration européenne?*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1977, pp. 695-720; Kovar, R.; Simon, D., *A propos de la décision du Conseil Constitutionnel français de 30 décembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1977, pp. 666-694.

25. Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981; Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Vol. I. Alianza Editorial, Madrid, 1980.

26. Vid. Aldecoa Luzarraga, F.; Muñoz Álvarez, A., *Hacia una ley electoral para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita*, *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1986, pp. 631-651.

27. El texto del proyecto puede encontrarse en DOCE, C 87, de 5 de abril de 1982, p. 61. Vid. Quintin, Y., *Vers une procédure électorale uniforme. Essai d'explication d'un échec*, *Revue du Marché Commun*, núm. 267, 1983, pp. 269-272.

28. Jacque, J.P., *Parlement européen (janvier 1981-juillet 1982)*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1984, pp. 649-688.

29. Para la consideración de otros factores que influyen en las relaciones entre parlamentarios y electorado, véase Hrbek, R., *The European Parliament, the citizens and the political environment*, documento de trabajo presentado en el simposio de la Trans European Policy Studies Association *Beyond traditional parliamentarism: The European Parliament in the Community System*, Estrasburgo, 17 y 18 de noviembre de 1988, pp. 2-5.

30. Vid. Ruiz-Navarro Pinar, J.L., *El Parlamento Europeo: Sistemas electorales de los Diez y alternativas de la futura ley electoral española*, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6, 1985, pp. 341-416.

31. En relación con esta cuestión en el reciente Manifiesto de Barcelona se recogía la idea que «las organizaciones locales y regionales han de tener una presencia política que les permita ejercer sus propias competencias de autogobierno y cooperar entre ellas», *La Vanguardia*, *Op. cit.* De momento sólo funciona la Asamblea de las Regiones de Europa dotada únicamente de competencias consultivas.

32. Véase Garzón Clariana, G., et al., *L'aplicació del dret de la Comunitat Europea pels organismes subestats*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 1986; Aurrecochea, I., *The role of the Autonomous communities in the implementation of European Community law in Spain*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 38, núm. 1, 1989, pp. 74-103.

33. Según una Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 1982 (DOCE C 87) por constitución se entiende: «la constitución escrita o no escrita, así como las leyes con rango de constitución».

34. DOCE C 90 de 26 de febrero de 1984. Sobre el citado proyecto véase Capotorti, F.; Jacque, J.P. et al., *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984*, Institut d'Etudes Européennes 1985; Nickel, D., *Le projet de Traité instituant l'Union Européenne*, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1984, pp. 511-542.

35. Plumb, H., «El parlamento Europeo...» *Op. cit.*

36. En relación a las reformas introducidas por el Acta Única véase Jacque, J.P., *L'Acte Unique Européen*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, 1986, pp. 575-612; Boyra, H., *El Parlamento Europeo y el Acta Única*, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986; Aldecoa Luzarraga, F., *El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea*, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7, núm. 2, 1986, pp. 543-563; Glaesner, H.J., *L'Acte Unique Européen*, *Revue du Marché Commun*, núm. 298, 1986, pp. 307-321; Vila, B., *El Acta Única Europea: aproxi-*

mación y balance, *La Ley*, 30 de junio de 1986, pp. 1-5; Pescatore, P., Some critical remarks on the «Single European Act», *Common Market Law Review*, Vol. 24, núm. 1, 1987, pp. 9-18; Bosco, G., Commentaire de l'Acte Unique Européen des 17-28 février 1987, *Cahiers de Droit Européen*, núm. 4-5, 1987, pp. 355-382; Elizalde, J., El Acta Única Europea, *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, núm. 37, 1987, pp. 367-401; Bonet Marco, E., *Introducción al Acta Única Europea. Europa, un espacio sin fronteras*. Ed. ESIC, Colección Estudios, núm. 13, Madrid, 1988.

37. El texto del proyecto puede encontrarse en *Documents de Séance*, Doc. A.2-1/85 de 22 de marzo de 1985, Parlamento Europeo, 1985.

38. El texto del proyecto puede encontrarse en Doc. P.E/GS/297/86, Parlamento Europeo, Bruselas 6 de agosto de 1986.

39. Los residentes en Luxemburgo que son nacionales de otros países comunitarios oscilan en torno a los 90.000 que representan aproximadamente un 25 % de su población total. En los otros países estos porcentajes giran alrededor del 6 % en Bélgica, 2,3 % en la República Federal de Alemania, 0,2 % en Grecia, 0,4 % en España, 3 % en Francia, 0,2 % en Italia, 1,3 % en Reino Unido, 0,2 % en Portugal, 0,5 % en Dinamarca, 5,5 % en Irlanda y 1,2 % en los Países Bajos. Vid. *Revue du Marché Commun*, núm. 322, *Op. cit.*.

40. El artículo 214 de la Ley Orgánica 5/1985 establece que «la circunscripción para la elección de los Diputados del Parlamento Europeo es el territorio nacional».

41. Hubner, E., *Documento del Grupo de Trabajo «Sistema Electoral Uniforme»*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 8 de julio de 1986.

42. Vid. Nicolás, J., Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté, *Revue du Marché Commun*, núm. 251, 1981, pp. 491-503. En sentido similar se pronuncia Medina Ortega, M., El Parlamento Europeo..., *Op. cit.*, p. 91.

43. Marchal, A., *L'Europe Solidaire T.1*. Ed. Cujas, París, 1964; *T.2: les problèmes*. Ed. Cujas, París, 1970.

44. Vid. Buchmann, J., La naturaleza política de la integración europea, *Documentación Administrativa*, núm. 185, 1980, pp. 31-63.

45. Cfr. Iglesias Buhigues, J.L., Federalismo y soberanía en la historia de la construcción de la Europa Comunitaria, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3, núm. 3, 1976, pp. 657-676.

46. Vid. H. Manzanares y J.P. Quentin en Subirats, J.; Vilanova, P., *El Parlamento Europeo*. Ariel, Barcelona, 1984, pp. 162-164.

47. Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia de 22 de mayo de 1985 (Parlamento Europeo, *el Consejo*, 13/83), *Recueil* 1985, pp. 1513-1603. Vide al respecto Arpio Santa Cruz, M., El Parlamento frente al Consejo: la sentencia del Tribunal de Justicia en materia de transportes, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 12, núm. 3, 1985, pp. 789-804.

48. Philip, C., *Textos Constitutivos de las Comunidades Europeas*, Ariel, 1985, p. 11.

49. Vide Doc. COM(88) 371, final, de 26 de julio de 1988. En relación con el mismo, puede consultarse el artículo de Lobkowicz, W., Un droit de vote municipal pour tous les européens. Commentaire de la proposition de Directive du 22 de juin 1988, *Revue du Marché Commun*, núm. 322, diciembre 1988, pp. 602-614.

50. Vid. Reif, K.; Schmit, H., Nueve elecciones nacionales... *Op. cit.*; Lobkowicz, W., Une élection européenne ou des élections nationales?, *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 909, 1984, pp. 85-107.

Juicio y condenación del poderoso caballero don Dinero

Yo quiero empezar rindiendo homenaje al pueblo de Berlín. En plena era postmoderna del desencanto, el pasotismo, el notemetés, la protesta de Berlín, protesta juvenil incesante en estos días, ha dado al mundo un ejemplo de dignidad. Y digo protesta juvenil, porque yo considero joven a toda persona que mantenga viva su capacidad de indignación, y las continuas y masivas manifestaciones en las calles de Berlín han expresado indignación, indignación juvenil, indignación popular, contra los banqueros y los tecnócratas que han convertido a esta capital de la cultura en capital del dinero.

Los banqueros, y los funcionarios internacionales que hablando de neutralidad pagan impuestos a su mala conciencia, no están acostumbrados a esta clase de bienvenida. Ellos están acostumbrados a las voces que los adulan y a las letanías de los mendigos

de cuello y corbata que golpean a sus puertas. En Berlín, en cambio, han resonado los tambores de la protesta: no han celebrado impunemente su asamblea el Fondo Monetario y el Banco Mundial. Ni ha sido, la suya, la única asamblea. Por un lado se reunieron los representantes de los dos principales instrumentos de extorsión de un sistema que reduce a la condición de hormigas a la inmensa mayoría de los seres humanos. Por otro lado, se reunieron sus víctimas. Vinieron, para dar testimonio, desde diversos lugares del mundo. Las víctimas: Cuanto más pagan, más deben. Cuanto más reciben, menos tienen. Cuanto más venden, menos cobran. Necesitan cada vez más horas de trabajo para ganar cada vez menos. Necesitan cada vez más productos propios para recibir cada vez menos productos ajenos.

Las víctimas se reunieron aquí, en esta sala

de la Universidad, ante nuestro Tribunal de los Pueblos.

Una abuela desalmada

El obispo Eamonn Casey nos contó que en Irlanda la crisis financiera actual empobrece a los pobres y castiga la salud pública, la educación pública y los servicios sociales, y Andrea Szegő, de la Academia de Ciencias de Hungría, nos dijo que los países del este de Europa no están a salvo de la trampa de la deuda. Ella nos advirtió sobre el peligro de desestabilización política en el este y nos habló de un posible «socialismo prisionero» de la jaula del Fondo Monetario.

Pero son los países subdesarrollados, históricamente arrollados por el desarrollo de los desarrollados, los que han sido condenados a la esclavitud por deudas. En ellos, la policía financiera internacional vigila y manda: habitualmente fija el nivel de los salarios y del gasto público, las inversiones y las desinversiones, los intereses, los gravámenes aduaneros, los impuestos internos y todo lo demás, excepto la hora de salida del sol y la frecuencia de las lluvias.

Los traficantes venden la droga pero no la consumen. Los países ricos, que imponen a los pobres la libertad de mercado, practican el proteccionismo más riguroso. Los Estados Unidos son el país que más debe en el mundo. Su deuda externa equivale, casi, a la de toda América Latina. Pero ellos no aplican la receta del FMI por la sencilla razón de que el FMI, como el Banco Mundial, les pertenece: tienen el veinte por ciento de los votos, y eso equivale al derecho de veto. Del mismo modo, y como dice un viejo y certero chiste, en los Estados Unidos no hay golpes militares porque allí no hay embajada de los Estados Unidos.

La fiebre guerrera del presidente Reagan ha empobrecido a mucha gente en aquel país, pero todavía una obrera de una fábrica de Chicago gana en una hora lo que una cocinera de Lima gana en un mes.

¿Qué pasaría si el FMI aconsejara apretarse el cinturón? André Gunder Frank nos contestó: «El Congreso de los Estados Uni-

dos rechazaría a gritos esta inaceptable violación de soberanía.»

«La deuda externa es un asunto de soberanía», nos dijo el economista filipino Manuel Montes, hablando de un país que destina cerca de la mitad de sus exportaciones a pagar los intereses de la fortuna que se llevó el dictador Marcos.

El gobierno democrático de la Argentina, que heredó de la dictadura militar una deuda multiplicada por seis, discute el presupuesto nacional con el Fondo Monetario, en Washington, antes de someterlo al poder legislativo en Buenos Aires. Alfredo Eric Calcagno también denunció que en los actuales contratos de deuda la Argentina renuncia explícitamente a su inmunidad de Estado soberano, consagra la usura y regala setecientos millones de dólares de impuestos anuales. En Berlín, ante el tribunal, Calcagno se preguntó hasta cuándo la cándida Eréndira seguirá obedeciendo a su abuela desalmada.

La libertad del dinero

«Nos enseñan que no podemos ser dueños de nuestro destino», nos explicó David Abdulah, sindicalista de Trinidad y Tobago: «Así, los países ricos pueden exportar tranquilamente su crisis y financiar su modernización. La deuda externa está financiando la segunda revolución industrial en Occidente.»

Togba Nah Tipoteh fue ministro en Liberia, y presidente del grupo africano de gobernadores del Fondo Monetario y el Banco Mundial. «Es el nuevo colonialismo», nos dijo. «¿En qué consiste su política en mi país? Consiste en reducir los costos de producción de las empresas multinacionales y aumentar sus tasas de ganancia.» El exministro de Planeamiento de Tanzania, Abdulrahman Babu, nos dijo que esa política implica crímenes «peores que los del colonialismo». Los técnicos de su país estiman en cien millones de dólares *por día*, nada menos, la contribución que África aporta, por diversas vías, a la prosperidad de Occidente.

En el Perú, el desafío del presidente Alan García no ha pasado de la retórica, y hoy

día él está aplicando la devastadora fórmula de estabilización del FMI. En su exposición, Javier Mújica, asesor de los sindicatos peruanos, opinó que a los organismos financieros internacionales se les debería aplicar la norma jurídica internacional que define y condena el genocidio.

Todos pagan lo que pocos gastan. Para pocos, la fiesta. Para todos los demás, los platos rotos. Se privatizan las ganancias, se socializan las bancarrotas. El pueblo financia la represión que lo castiga y el derroche que lo traiciona. Los préstamos internacionales se convierten en deuda externa de los países y en capital fugado de los dueños de los países: millonarios latinoamericanos, pongamos por caso, cuya capacidad de derroche provoca incurables complejos de inferioridad a los jeques árabes; o dictadores de donde sea.

A la banquería internacional le preocupa la libertad del dinero, no la libertad de las personas. Cuando se refiere al general Pinochet, al «Financial Times» le cuesta ocultar que se le cae la baba. Pronto la Declaración Universal de los Derechos Humanos cumplirá cuarenta años, y no vendría mal recordar a quienes recompensan los golpes de Estado proporcionando un generoso chorro de dólares a los generales que van a abatir los costos de producción por medio del violento derrumbe de los salarios obreros. Numerosas declaraciones de amor y abultados préstamos recibieron las dictaduras militares de Argentina, Chile y Uruguay, y así multiplicaron la deuda externa de sus respectivos países. Treinta veces creció la deuda externa del Brasil, en los años de la dictadura militar. El Banco Mundial y el FMI elogiaron con el mayor entusiasmo «la política modelo» del voraz Marcos, en Filipinas. En el Zaire, Mobutu ha recibido cuanto ha pedido, y ha robado cuanto ha recibido. Unos días antes de su fuga, mientras caían las bombas sobre el pueblo de Nicaragua, a manos de Somoza seguía llegando el dinero del Fondo Monetario Internacional. Después, el país vaciado tuvo que hacerse cargo de esos regalos de despedida y de los muchos préstamos otorgados a Somo-

za para hacer la guerra contra su país y robarse lo que sobrara.

En cambio, ahora Nicaragua no recibe un centavo. Se ha convertido, para las finanzas mundiales, en un país paria. El embajador Carlos Argüello nos leyó una carta reveladora. El 30 de enero de 1985, el estadounidense George Schultz ordenó al mexicano presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, que cancelara un crédito ya concedido a Nicaragua. El crédito fue cancelado.

A los gobiernos del Tercer Mundo que quieren transformar la realidad en vez de administrarla, se les cierra la bolsa. No hay más que recordar aquella frase de Henry Kissinger, en tiempos de Salvador Allende: «Haremos que la economía chilena chillé de dolor.»

El fetichismo de los numeritos

A través de los préstamos, la tecnocracia impone un modelo de desarrollo ajeno a las necesidades reales de cada país, que promueve el consumo artificial y estimula un modo de vida importado, despilfarra los recursos naturales, idolatra la moneda y desprecia a la gente y a la tierra.

Habló Vandana Shiva, y por su boca habló la India: «El FMI, el Banco Mundial y su concepto del desarrollo han violado mi integridad. Ellos han hecho del desarrollo una palabra sagrada, pero en nombre del desarrollo han violado los ciclos y las leyes de la naturaleza, han destruido bosques y creado desiertos, han envenenado mi suelo, mi agua, mi aire. La medicina de Bretton Woods está matando a la India.» Los proyectos para el fomento de las exportaciones del Brasil, con financiación directa o luz verde de estos organismos, está arrasando la floresta amazónica y exterminando indígenas. Según nos dijo el padre Ángelo Pansa, que vive en la región, el año pasado las grandes empresas trasnacionales atacaron un espacio que tiene el tamaño de Alemania Federal. Paralelo testimonio nos ofreció Ana María Fernández, sobre el Paraguay: «El Banco Mundial está financiando proyectos de desarrollo que implican un etnocidio contra las comunidades indígenas...»

Desde el punto de vista dominante, desarrollo equivale a exportación, del mismo modo que cultura equivale a importación. De afuera, de los grandes centros metropolitanos, vienen, a precios carísimos, las ideas y los símbolos que dan prestigio y poder, mientras al mercado mundial se venden productos baratos y brazos baratos. El africano Abdulrahman Babu nos contó que Etiopía, donde un millón de personas han muerto de hambre, está vendiendo carne a Inglaterra. El economista Aloysio Mercadante observó que el Brasil es el segundo exportador mundial de alimentos, pero dos de cada tres brasileños comen menos de lo necesario. El desarrollo, desarrollo hacia afuera, miente sus feroces contradicciones en los esquemas abstractos y en el fetichismo de los numeritos. Davison Budhoo, que ha renunciado a su alto cargo en el FMI, nos hizo notar los riesgos de la sacralización de ciertos índices económicos, como el Producto Nacional Bruto: el PNB de Nigeria es, en proporción a la población, cuatro veces mayor que el de Tanzania, pero Tanzania tiene menos analfabetismo y menos mortalidad infantil que Nigeria, y tiene más expectativa de vida, más camas de hospital y más mujeres en la universidad.

El sacerdote jesuita Xavier Gorostiaga nos hizo notar, certeramente, que la violenta y desesperada crisis de América Central ha estallado en una región que desde 1950 hasta 1978 había ostentado los índices de crecimiento económico más altos del mundo. Durante esos veintiocho años, América Central tuvo, en las estadísticas, el mayor desarrollo regional de toda la historia económica de la humanidad. Las estadísticas lo pasaban de lo más bien. La gente, en cambio, muy mal.

La ayuda desayuda

Quien hace al enfermo, vende la medicina. Dudosa medicina, esta sangría que dice curar la anemia. El remedio es otro nombre de la enfermedad: nuevos préstamos pagan los viejos préstamos, y la deuda se multiplica misteriosamente. Entre 1973 y 1985, el Brasil pagó bastante más de lo que reci-

bió, pero en 1985 el Brasil debía nueve veces más que en 1973. El Citibank, que tiene el 6 por ciento de sus inversiones en Brasil, recibe del Brasil el 25 por ciento de sus ganancias mundiales. En Argentina y México, la mayor parte de la deuda corresponde a un dinero que jamás entró en esos países. El dinero se desvaneció antes de llegar, por arte de magia, en el camino. Refiriéndose a las artes malabares de los banqueros, Paulo Schilling nos describió un típico paraíso fiscal, la isla de Gran Caimán, en el mar Caribe, que tiene 21 mil habitantes: allí operan 17.500 empresas financieras multinacionales.

Todos los testimonios que hemos escuchado en Berlín, han coincidido en atribuir plagas y pestes al Fondo Monetario y a su hermano gemelo, el Banco Mundial: ruina de la moneda, caída de los salarios y del nivel popular de vida, liquidación de la salud pública y de la educación pública, aniquilación de la naturaleza.

Pero los países ricos suelen usar al FMI para tirar la piedra y esconder la mano, y a menudo los gobiernos del Tercer Mundo invocan a este satánico superpadre para justificar su impotencia: «El Fondo no nos permite...» Para unos y para otros, el FMI opera como una perfecta coartada.

«Es todo el sistema el que está en proceso, y no sólo sus instituciones financieras», nos advirtió Yash Tandon, de Zimbabwe. En realidad, el Fondo Monetario y el Banco Mundial no son más que engranajes de un sistema mundial de poder. Ese sistema, que está jugando muy peligrosamente a la ruleta rusa de la especulación desenfrenada, roba con una mano mucho más de lo que presta con la otra. En su informe del 16 de agosto de 1987, el Secretario General de las Naciones Unidas afirma que en 1986 los países pobres han perdido 94 mil millones de dólares por el deterioro de los precios en el comercio con los países ricos. Los productos del llamado Tercer Mundo están recibiendo, en el llamado mercado internacional, los peores precios del último medio siglo.

El privilegio de la irresponsabilidad

Sí, el FMI es un instrumento. Está integrado por 150 países, pero los diez países más ricos del mundo disponen de más de la mitad de los votos. Las grandes finanzas internacionales son un monopolio de poder, una dictadura del Norte sobre el Sur.

Pero este carácter instrumental, al servicio de un sistema mayor, no implica inocencia. La tecnocracia suele reivindicar el privilegio de la irresponsabilidad. El técnico, el tecnócrata, se hace el chanco rengo. Sin embargo, aunque en las cartas de intención no figuran explícitamente la concentración de la riqueza, ni la multiplicación de la pobreza, ni el desmantelamiento de la soberanía nacional, todo eso está implícito en ellas. Y aunque es verdad que los desaparecidos y los torturados no se mencionan en los planes de ajuste, también es verdad que son su consecuencia natural. Quienes programan el sacrificio de los salarios no son inocentes de la consiguiente represión contra el movimiento obrero. La receta del FMI cobra un precio de sangre y fuego y los tecnócratas integran, en este sentido, el mismo equipo que los torturadores, los verdugos y los inquisidores.

Creo que no está de más recordar esta responsabilidad de la técnica y de la ciencia. Al fin y al cabo, y salvando con el debido respeto todas las distancias, no puedo dejar de señalar una casualidad, quizás significativa: esta reunión, nuestra reunión, se ha celebrado a poquitos metros del lugar donde Joseph Mengele hacía sus experimentos, en nombre de la ciencia, con niños traídos de los campos de concentración.

El legado de Cortázar es un desafío

Hace nueve años, cuando se fundó este

Tribunal de los Pueblos, Julio Cortázar dijo que el tribunal nacía bajo el signo de la paradoja: los pueblos no iban a enterarse de sus reuniones ni de sus conclusiones. Contra el muro de silencio de los grandes medios de comunicación, Cortázar propuso, pidió, exigió: «Inventemos puentes, inventemos caminos.»

Algo hemos avanzado desde entonces. No mucho, es verdad, y seguramente menos de lo necesario, pero algo. Y estoy seguro de que no han resonado en campana de palo estas voces de los pobres del mundo, que están hartos de financiar su propia humillación y que han venido a Berlín para acusar a los todopoderosos.

Los grandes banqueros del mundo, conquistadores de nuestro tiempo, que viajan en jet y no en carabela, pueden más que los reyes y los mariscales y más que el propio Papa de Roma. Honorables filántropos, practican la religión monetarista, que adora al consumo en el más alto de sus altares. Ellos no se ensucian las manos. Nunca matan a nadie: se limitan a aplaudir el espectáculo. Sus imposiciones se llaman recomendaciones. A las actas de rendición, las denominan cartas de intención. Estabilizar significa voltear. El hambre se llama austeridad y cooperación la ayuda que la soga presta al cuello.

Inmenso eco merece, y ojalá encuentre, este largo alegato de Berlín. Ha sido formulado contra la impunidad del terrorismo más atroz y más hipócrita del mundo contemporáneo: el terrorismo del dinero.

EDUARDO GALEANO

Sesión del Tribunal Permanente de los Pueblos sobre las políticas del FMI, y el Banco Mundial (26-29 de septiembre 1988. Berlín Occidental)

Miembros del Tribunal Permanente de los Pueblos que formaron el jurado de la sesión sobre las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; 26-29 de Septiembre 1988, Berlín Occidental:

François RIGAUX, Presidente, Bélgica.
Victoria ABELLÁN HONRUBIA, Catedrática de
Derecho Internacional, España.
Margrete AUKEN, parlamentaria, Dinamarca.
Luciana CASTELLINA, parlamentaria europea, Italia.
Eduardo GALEANO, escritor, Uruguay.
John LANGMORE, parlamentario, Australia.

Sergio MÉNDEZ ARCEO, obispo de Cuernavaca. México.

Joe NORDMANN, jurista, presidente de la Asociación Internacional de juristas democratas, Francia.

Adolfo PÉREZ ESQUIVEL, premio Nobel de la Paz, Argentina.

Antonis TRITSIS, parlamentario, Grecia.

Ludger VOLMER, parlamentario, República Federal de Alemania.

George WALD, premio Nobel de Fisiología y Medicina, EE.UU.

Gert WEISSKIRCHEN, parlamentario, República Federal de Alemania.

El Tribunal Permanente de los Pueblos se reunió a petición de la Asociación Americana de Juristas para considerar si el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial violan el Derecho Internacional y el derecho de autodeterminación de los pueblos.

El Tribunal declaró la demanda admisible de acuerdo con lo estipulado en el art. 3 de sus Estatutos, e informó al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, según lo previsto en los arts. 14 y 15.

El Tribunal sesionó en Berlín Occidental, los días 26-29 de Septiembre de 1988, tomando en consideración:

— Los artículos 1.3; 2.1; 55; 57 y 63 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (San Francisco, 26 de Junio de 1945).

— El Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia [TJ].

— Los Estatutos y Documentos Básicos del Fondo Monetario Internacional (IMF) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (IBRD) (Washington, 27 de Diciembre de 1945).

— La Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada por la Res. 217 [III] de la AGNU de 10 de Diciembre de 1948).

— El artículo 2 de la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Nueva York, 22 de Julio de 1946).

— El artículo 1 del convenio constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura (UNESCO) (Londres, 16 de Noviembre de 1945).

— Los capítulos VII, XIII y X de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Bogotá, 30 de Abril de 1948, y reformada por el protocolo de Buenos Aires de 27 de Febrero de 1967).

— La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (adoptada por la Res. XXX de la IX Conferencia Internacional Americana, el 2 de Mayo de 1948).

— La Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 22 de Noviembre de 1969).

— El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado por la Res. 2200 [XXI] de 16 de Diciembre de 1966).

— La Carta Africana sobre los Derechos del Hombre y los Pueblos (Nairobi, 24 de Junio de 1981).

Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

— Res. 42/198 de la Asamblea General, «Fomento de la cooperación internacional respecto de los problemas de la deuda externa», de 11 de Diciembre de 1987.

— Res. 41/202 de la Asamblea General, «Fortalecimiento de la cooperación económica internacional destinada a resolver los problemas de la deuda externa en los países en desarrollo», de 8 de Diciembre de 1986.

— Res. 41/128 de la Asamblea General, «Declaración sobre el derecho al desarrollo», de 4 de Diciembre de 1986.

— Res. 3281 (XXIX) de la Asamblea General, «Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados», de 12 de Diciembre de 1974.

— Res. 3232 (XXIX) de la Asamblea General, «Examen de las funciones de la Corte Internacional de Justicia», de 12 de Diciembre de 1974.

— Res. 3201 (S-VI) de la Asamblea General, «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», de 1 de Mayo de 1974.

— Res. 3202 (S-VI) de la Asamblea General, «Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», de 1 de Mayo de 1974.

— Res. 2625 (XXV) de la Asamblea General, «Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», de 24 de Octubre de 1970.

— Res. 1803 (XVII) de la Asamblea General, «Soberanía permanente sobre los recursos naturales», de 14 de Diciembre de 1962.

— Res. 171 (II) de la Asamblea General, «Necesidad para las Naciones Unidas y para sus órganos de recurrir con mayor frecuencia a los servicios de la Corte Internacional de Justicia», de 14 de Noviembre de 1947.

— La Declaración Universal sobre los Derechos del Pueblo (Algiers, 4 de Julio de 1976).

— El Estatuto del Tribunal Permanente de los Pueblos (Bologna, 24 Junio 1979).

El Tribunal celebró sesiones públicas en la Universidad libre de Berlín Occidental.

Habiendo oído el 26 de Septiembre de 1988:

— El Comunicado inaugural de Adolfo Pérez Esquivel, Presidente de la Liga Internacional para los Derechos y la liberación de los pueblos.

— El discurso introductorio de François Rigaux, Presidente del Tribunal Permanente de los Pueblos.

— La información proporcionada por Gianni Tognoni, Secretario General del Tribunal Permanente de los Pueblos, relativa a los procedimientos adoptados para garantizar el derecho a la defensa y en especial a las comunicaciones en las que se informaba al FMI y al Banco Mundial de que esta sesión iba a tener lugar.

— La presentación de la acusación:

— Aspectos económicos, papel y estructura del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por Elmar Altvater, Catedrático de economía política en la Universidad libre de Berlín Occidental.

— Las responsabilidades del Norte, por Katharina Focke, parlamentaria europea (RFA).

— Las responsabilidades del Sur, por Moisés Ikonikoff, Director del Instituto para el Desarrollo Económico y la Cooperación Internacional, Buenos Aires (leído por el Secretario General).

— Aspectos socioculturales de la crisis de la deuda, por Susan George, Directora del Transnational Institute, Amsterdam.

— La introducción a los testimonios de las víctimas, por Franz Hinkelammert, Catedrá-

tico de economía, Universidad de San José, Costa Rica.

— Los testigos que representaron a las víctimas:

Xabier Gorostiaga, presidente del Centro Regional de Investigación y Estudios Sociales (CRIES) Nicaragua.

Angelo Pansa, Brasil.

Aloysio Mercadante, CUT Brasil.

Paulo Schilling, Comisión Justicia et Pax, Brasil.

Pedro N. Presiga, ANUC, Colombia.

Obispo Eamonn Casey, Trocaire, Irlanda.

Alfred Eric Calcagno, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.

Javier Mújica Petit, Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL).

El día 27 de Septiembre de 1988:

David Abdulah, Oilfields Workers Trade Union, Trinidad y Tobago.

Manuel F. Montes, Freedom from Debt Galibion, Filipinas.

Luisa Morgantini, FLM (Federación de los 3 Sindicatos metalúrgicos, FIM-CISL-FIOM-CGIL-UILM-UIL) Italia.

Yash Tandon, economista, «Africa in transition», Zimbabue.

Togba-Nah Tipoteh, economista, anterior Ministro de Planificación y Asuntos Económicos de Liberia, anterior presidente del Grupo Africano de gobernadores del Banco Mundial y el FMI.

Andrea Szego, miembro de la Academia de Ciencias, Hungría.

Rosario Padilla, Gabriela, Coalición Nacional de Organizaciones de Mujeres, Filipinas. Vandana Shiva, Research Center for Sciences, Technology and Natural Resources, India.

Abdulrahman Babu, ex Ministro de Planificación, Tanzania.

En calidad de abogados de las víctimas:

Beniusz Smukler, presidente de la Asociación Americana de Juristas, Argentina.

Cheryl Payer, escritor, EE.UU.

Edward Goldsmith, director de «The Ecologist», Gran Bretaña.

Pierre Galand, presidente del EEC NGO Liaison Committee, Bélgica.

El 28 de Septiembre de 1988:

Davison L. Budhoo, economista, ex funcionario del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Granada.

Carlos Argüello, embajador de Nicaragua en La Haya, Nicaragua.

André-Gunder Frank, economista Universidad de Amsterdam, Países Bajos.

Teresa Hayter, escritora, Gran Bretaña.

Las peticiones de los fiscales

Eveline Herfkens, parlamentaria, Países Bajos.

Gustave Massiah, CEDETIM, París.

Tras haber oído el informe de

Robert Triffin, economista, Bélgica, presentando a solicitud del Tribunal la defensa del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Teniendo en cuenta el consejo de

Tatjana Chahoud, economista, Freie Universität, Berlín Occidental.

Carlo Guelfi, IPALMO, Roma.

Franco Praussello, economista, Universidad de Génova, Italia.

Elaine Steel, abogado, Gran Bretaña.

Cesare Taviani, EEC NGO Liaison Committee, Italia.

Los siguientes documentos y publicaciones se remitieron en calidad de pruebas al Tribunal:

Ajustement Structurel de la CEE sur le FMI
Documento de Trabajo para el Tribunal Permanente de los Pueblos sobre la Deuda. GRESEA, Bruxelles, Septiembre 1988.

Le Fondomonetarisme

Por la Liga belga por los Derechos y la Liberación de los Pueblos.

La perversa deuda

Nueva Información de Alfredo Eric Calcagno, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1988.

The external debt, development and international Cooperation

Ed. L'Harmattan, París 1988.

La dette extérieure, le développement et la Coopération internationale

L'Harmattan. París 1988.

Adjustement with a Human Face

Un estudio de la UNICEF, Giovanni Andrea Cornea, Richard Jolly Frances Stewart, Clarendon Press. Oxford 1987.

Declaration sur le FMI et la BIRD

AITEC (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs), September 1988.

Lettre ouverte du Président de la Banque Mondiale et au Directeur General du Fonds Monétaire International, Centre de Recherche et d'information pour le développement, Federation protestante de France, Commission française Justice et Paix (CRID).

Debate Sindical

No. 8, Setembro, Departamento de Estudos Socio-Económicos de Políticos (DESEP), CUT, Brasil.

Dialogue

No. 1, January-February 1988, The Voice of the People in North South Cooperation.

The Courier

No. 111, Sep-Oct. 1988, Africa — Caribbean — Pacific — European Community.

Un dossier que contenía: Critical economic Situation in Africa: United Nations Programme of Action Economic Recovery and Development 1986-1990, Assembly of Heads of State and Government, 30.11-1.12.1987, Addis Abeba, African Common Position On frica Debt Crissis, Union of African Parlements, 22nd. session of the Executive Committee, Havare 5-7 Septiembre 1988, Union of African Parliamentary, External Debts of African Countries.

Por Zimbabwe National Group And Arab Republic of Egypt Peoples Assembly.

Un dossier sobre Trinidad y Tobago que contenía:

Memorandum to the Government of Trinidad and Tobago, November, 10, 1987, por Oilfields Workers Trade Union; Fyzabad Declaration del Council of Progressive Trade Union Oilfields Workers Trade Union, June 1937-July 1977, The 1984 Budget: The Workers Response: Hold the Fert, January 1, 1988, The Vanguard, September 28, 1987 and August 24, 1988 et al.

La société duale au Chili, quinze ans déjà
GRESEA, Actualitis 2, Septembre 1988.

The Indian Drought, 1987-88, The ecological causes of water crisis: what to do
Hayanta Bandyopadhyay. Third World. Science Movement and The Research Foundation for Science and Technology, 1987, Renang, Malasia.

Forestry crisis and forestry myths
Vananda Sniva, World Rain forest Movements
Renang, Malasia, 1987.

Algunas consideraciones sobre el estatuto de las Comunidades indígenas
Equipo Nacional de Misiones, Conferencia Episcopal Paraguaya, Asunción, 1987.

Los grandes proyectos de desarrollo y las comunidades indígenas en Brasil y Paraguay, responsabilidad del Banco Mundial y otras agencias multilaterales, Junio de 1988, Asunción.

Un dossier que contenía información sobre el territorio de los indios Waimiri-Atroari (Brasil), cartas de los indios Paiakan Kaipo en Xingu y Palare en la región del Tucuru, sobre la destrucción de la selva, sobre la utilización del agente orange, sobre plantas hidroeléctricas, sobre intervenciones contra Paiaka y Kubei, el caso Ava-Guarani y Uhe Itaipu et al., remitido por Angelo Pansa.

Contea Congreso Internacional. Declaración Berlín Occidental 24.9.88.

1. MARCO GENERAL

La dignidad humana está sufriendo un grave deterioro en la mayor parte del Mundo —el informe del Presidente del Banco Mundial al Comité de desarrollo proporciona una somera visión del desesperado estado de subdesarrollo del Tercer Mundo. El Banco estima que 950 millones de personas viven en un estado de pobreza absoluta— «condiciones de vida tan degradadas por la enfermedad y el analfabetismo, la desnutrición y la escualidez que suponen la negación de las necesidades básicas de sus víctimas». Aproximadamente 350 millones de esas empobrecidas gentes viven en el Sur de Asia, otros 280 millones en las áreas predominantemente rurales del África subsahariana y unos 80 millones en América Latina.

El número de personas que viven en una situación de pobreza absoluta ha ido aumentando durante la década de los 80, según informa el Banco Mundial, debido a la depresión que sufre el Tercer Mundo. Dicha depresión ha sido más severa que la gran depresión sufrida por los países industrializados en los años 30. Los niveles de vida medios de la mayor parte de los países del África subsahariana, Latinoamérica y muchos países asiáticos han descendido bruscamente. Por tanto, no sólo aumenta la pobreza absoluta sino que los niveles de vida de muchos cientos de millones de personas a lo largo y ancho del Tercer Mundo se deterioran de forma impenitente.

La mayor parte de la humanidad está peor hoy que hace diez años. Los 80 han sido años perdidos para el desarrollo. No sólo han descendido los ingresos, sino que los servicios han sufrido un grave deterioro. En lugares en los que diez años atrás existían escuelas primarias y centro de salud, actualmente no se proporciona ni educación ni asistencia sanitaria. En tales sitios la gente ha perdido la esperanza. Ya no puede creer que su lucha por la supervivencia vaya a significar una vida mejor para sus hijos. Las causas de este malestar del Tercer Mundo son complejas, pero se deben, en gran par-

te, a la gran injusticia en la distribución del poder económico, la riqueza y el ingreso, y a las graves distorsiones y desequilibrios que se vislumbran bajo la superficie de un orden aparente. EEUU, Japón, Alemania Federal y otros miembros del grupo de los siete dominan la economía mundial: Su poder penetra la economía mundial. La depresión sufrida por los países del Tercer Mundo en los años 80 fue en gran parte causada por sus políticas. Es por tanto necesario el cambio de dichas políticas si se quiere terminar con la depauperación. Pero el Comunicado del Grupo de los 7 de 24 de Septiembre tan sólo hace una referencia tangencial a la necesidad de incrementar las transferencias de recursos a los países en vías de desarrollo.

El tono de dicho Comunicado final (como el de las reuniones del Banco Mundial y el FMI) denota cierta comprensión. Pero tras la intención de tranquilizar, persisten peligrosos y graves desequilibrios. Así por ejemplo las importaciones netas de capital a EEUU del año 1987 sumaron 154 billones de dólares, una cantidad que equivale a 2.400 dólares por unidad familiar y que supera el ingreso total per cápita de 3.500 millones de personas en el Tercer Mundo —el 70 % de la humanidad—. Parte de dichos fondos proviene de los 35 billones de dólares anuales que los países en vías de desarrollo transfieren a Occidente. Los pobres contribuyen a financiar el déficit de los ricos. Se trata de una situación profundamente injusta, que es una afrenta a toda persona humana y sensata.

El Tribunal ha tenido el propósito de valorar los efectos de las políticas del FMI y el Banco Mundial sobre este desastre. Se trata de una tarea imposible, porque el Fondo y el Banco son instrumentos de los gobiernos miembros y estos gobiernos son a su vez responsables ante los ciudadanos de sus respectivos países. De alguna manera, toda persona con capacidad de influencia en los países industrializados y las naciones en vías de desarrollo comparte la responsabilidad. Pero, como ya se indicó anteriormente, el poder se distribuye de una forma brutalmente desigual, de manera que los minis-

tros y funcionarios ejecutivos de los Departamentos de Finanzas y Bancos Centrales de los principales países industrializados, al igual que los gobernantes y el personal de alto nivel del Fondo y el Banco, tienen una influencia específica.

Su actividad o inactividad puede reducir o incrementar la eficacia y equidad de los gravemente saturados mercados financieros y económicos mundiales. Sus políticas han influido fuertemente en las estrategias económicas de los países industrializados y de los países en vías de desarrollo. Sus decisiones son uno de los factores determinantes del nivel y estructura de la actividad económica en todas las naciones.

2. EL CONTEXTO ECONOMICO Y SOCIAL

Seis años después del inicio de la crisis de la deuda externa, los resultados de la gestión de la deuda realizada por el FMI y el Banco Mundial divergen. Se ha disipado el peligro de un crack financiero que amenazaba a los bancos comerciales. La relación deuda-capital de un gran número de bancos ha mejorado de forma significativa. Pero, por otro lado, la situación social, política, económica y ecológica de la mayoría de los países del Tercer Mundo ha empeorado de forma dramática. El creciente servicio de la deuda significó una transferencia neta de, al menos, 87,8 billones de dólares entre los años 1984 y 1987. Estas cifras oficiales del Banco Mundial son estimaciones mínimas —la OCDE calcula que se produjo una transferencia neta de 287 billones de dólares del Sur hacia el Norte entre 1982 y 1987.

Se observa la misma tendencia en los préstamos del Banco Mundial y el FMI: desde 1984 ambas instituciones son prestatarias netas de los países deudores. El flujo anual de capital percibido por el FMI, asciende a 3 billones de dólares de media, el percibido por el Banco Mundial a 1,9 billones.

El FMI fue originariamente fundado como

institución reguladora del sistema monetario mundial. Durante los años 70, tras el derrumbamiento del sistema de Bretton Woods, el FMI pasó a ser una institución reguladora del sistema crediticio mundial. Se trata de un cambio funcional de extrema importancia, porque la regulación de las relaciones monetarias se refiere, tan sólo, a la circulación de moneda en el mundo capitalista. La regulación del sistema crediticio abarca, en cambio, muchos más aspectos. Se refiere a la producción y distribución de plusvalías, beneficios e intereses.

Tal cambio funcional no ha hallado reflejo en las normas y reglas institucionales del FMI. El FMI de 1988 y el FMI de 1944 sólo tienen en común el nombre. Actualmente el FMI opera en beneficio de instituciones crediticias privadas. Está haciendo todo lo posible para extraer el servicio de la deuda a los deudores del Tercer Mundo y evitar insolvencias, que afecten a las deudas con los bancos privados y repercuten en las economías de los países capitalistas industrializados. La función económica del FMI y el Banco Mundial se ha subvertido totalmente.

La estrategia de «industrialización *cum deuda*» que subyace a las políticas del banco Mundial desde sus inicios y que ha sido explícitamente aplicada al proceso crediticio respecto al Tercer Mundo desde los años 60, cosechó éxitos temporales, debidos al favorable contexto internacional en tanto en cuanto duró el «boom» de la postguerra con los países industrializados. Esta estrategia se ha justificado siempre mediante la llamada «hipótesis del círculo de la deuda». Se espera que los países en vías de desarrollo promuevan el crecimiento de sus economías contrayendo grandes deudas: cuanto más se desarrolle el país, menos necesitará contraer nuevas deudas hasta que se produce un punto de inflexión; el país devuelve el capital y se convierte entonces en una nación netamente prestamista. Esta idea tan simple ha sido repetida por el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial de 1985, posterior, por tanto, al inicio de la crisis de la deuda, que ya en su día demostró el fracaso de la estrategia de la «indus-

trialización *cum deuda*».

La aplicación de esta estrategia condujo a los problemas relacionados con la crisis de la deuda, sobre los que prestaron testimonios convincentes las víctimas ante el Tribunal. La crisis demuestra que el desarrollo no puede basarse en préstamos bancarios a interés. Los préstamos bancarios obligan al país a abrir su economía al mercado internacional, a integrarla en un mercado internacional dominado por los países capitalistas más industrializados. Ello significa, concretamente, que los países del Tercer Mundo han de proporcionar a los bancos multinacionales y a las Corporaciones privadas, oportunidades para realizar beneficios. Por tanto, hemos de concluir que la crisis de la deuda no es tan sólo la crisis de la deuda, sino también la crisis de un modelo global de desarrollo.

Aunque las causas de la crisis de la deuda son diversas y complejas, se pueden clasificar en tres grupos:

- el legado colonial, que dejó a los países en vías de desarrollo determinadas estructuras económicas, sociales y políticas que ya contenían los gérmenes de un desarrollo «endeudado»;
- las políticas de los gobiernos y las clases dirigentes de los países en vías de desarrollo;
- las políticas monetaristas aplicadas por los países industrializados como respuesta a la crisis, particularmente, la drástica alza de los tipos de interés a partir de 1979;
- los llamados «shocks externos», las tendencias del mercado internacional que están fuera del control de los países en vías de desarrollo (p.ej. los precios del petróleo, las condiciones comerciales, el proteccionismo de los países industrializados, las grandes alzas de los tipos de interés).

El FMI y el Banco Mundial arguyen que los países en vías de desarrollo deberían haberse adaptado a las nuevas condiciones del mercado internacional; y que el no haberlo hecho, es precisamente la causa de la cri-

sis. Negando o minimizando las causas externas de la crisis, argumentan que la crisis de la deuda que padece el Tercer Mundo es, principalmente, una consecuencia de las políticas de sus propios gobiernos. Dicho argumento sirve, así, de base a la condicionalidad del FMI y a los programas de reajuste estructural que el Banco Mundial impone a determinados países.

Aunque es en extremo difícil diferenciar con precisión los factores internos de los factores relacionados con el mercado internacional y los factores de tipo histórico y colonial, el Banco Mundial, sin duda, ha animado a muchos países del Tercer Mundo a aplicar una «estrategia de desarrollo» que ha conducido al «desarrollo del subdesarrollo». Tanto el Banco Mundial como el FMI, animaron a muchos gobiernos a concluir más préstamos incluso después de las dramáticas subidas de los tipos de interés acaecidas a partir de 1979 como consecuencia de la política monetaria del gobierno de EEUU. La caída de los precios de las materias primas y los reducidos mercados de ventas de los países industrializados afectados por la recesión, produjeron tremendas dificultades a los países del Tercer Mundo: no tenían posibilidad de obtener la moneda extranjera necesaria para pagar los intereses de los créditos. Las previsiones de los expertos del Banco Mundial en relación a las ganancias que podían derivarse de la inversión en cultivos para la exportación (algodón, cacahuetes, cacao) resultaron, a menudo, erróneas. Culpar a los Gobiernos del Tercer Mundo tanto por sus gastos improductivos de los fondos públicos como por su mala administración de los recursos, es injusto: el Banco Mundial y el FMI (que apoyaron la concesión de préstamos para llevar a cabo reajustes estructurales basados en estas previsiones erróneas), tienen que aceptar su responsabilidad en el desarrollo de la crisis de la deuda.

Tanto la condicionalidad del FMI como los programas de reajuste estructural del Banco se basan en una aproximación caso por caso. Pero el objetivo del desarrollo, que consiste en la integración en el mercado inter-

nacional, implica que la actuación para el desarrollo de un país dependa fuertemente del estado del mercado internacional. En tanto dicha estrategia sólo apunta a la consecución de excedentes derivados de la exportación, no tiene en cuenta el impacto que tiene sobre las condiciones de vida de la gente.

Los programas de reajuste estructural impuestos por el Fondo y el Banco contienen normalmente un determinado conjunto de medidas económicas, que consisten básicamente en:

- recortes en los gastos públicos, especialmente en aquellos que no parecen ser «productivos» —p.ej. servicios sociales;
- recortes salariales;
- recortes de los subsidios, p.ej. de alimentos;
- privatización de la industria pública;
- liberalización de la importación para estimular la competitividad;
- devaluación de la moneda.

Los resultados de estos programas pueden examinarse sobre las cifras proporcionadas por el propio Banco Mundial. Entre 1980 y 1987 el ingreso nacional de 17 países gravemente endeudados aumentó tan sólo un 1 % anual de media. Las exportaciones aumentaron también un 1,4 %. Las importaciones descendieron en 6,2 %, las inversiones en 4,8 % y el ingreso per cápita un 1,6 %.

Los testimonios de las víctimas ante el Tribunal mostraron estos efectos en términos todavía más gráficos. Los recortes en el ingreso real se imponen, sobre todo, a personas que ya viven en el umbral de la supervivencia. Las medidas de austeridad afectan con particular fuerza a los trabajadores. En México se produjo entre 1981 y 1984 un 70 % de aumento del desempleo oficial, afectando, sobre todo, a los trabajadores más jóvenes. El sector de la construcción de Sao Paulo empleó a menos de la mitad de trabajadores en 1984 que en 1978. En Argentina el desempleo aumentó en un 58 % entre 1983 y 1985. Y consecuentemente, índices mayores de desnutrición y mortalidad

infantil. En Brasil, la mortalidad infantil aumentó en un 12 % entre 1982 y 1984. En Zambia el número de muertes infantiles relacionadas con el hambre se duplicó entre 1980 y 1984. Al haberse perdido casi 10 años de inversiones en industrias productivas y también en educación, sanidad y otros servicios sociales, la situación se agravará todavía más en el futuro.

Los programas de privatización del sector público impuestos por el FMI y el Banco Mundial ya han aumentado el desempleo y lo aumentarán en una escala todavía mayor en el futuro. Estos programas sólo pueden desembocar en una apropiación masiva de los sectores económicos más productivos, por parte de las Compañías multinacionales. Con ello se socavan progresivamente las bases de la planificación económica de los gobiernos de los países del Tercer Mundo.

Contra los que les acusan de estar minando las posibilidades de supervivencia de los pobres, el Fondo y el Banco replican que si bien el ajuste puede resultar doloroso, no llevarlo a cabo todavía lo sería más y que es el gobierno deudor quien decide los recortes presupuestarios. Si el gobierno decide reducir los gastos sociales en lugar de los militares, el FMI y el Banco nada pueden objetar a tal decisión. En tercer lugar, en este último par de años ambas instituciones han empezado a reivindicar su preocupación por la pobreza.

Se trata de argumentos espúeos. Dado el estado del mercado internacional y las actuales relaciones de poder, lo cierto es que (aisladamente) los gobiernos del Tercer Mundo tienen pocas alternativas. Y puesto que en este marco hay poco espacio para la aplicación de programas que benefician al pueblo, especialmente a los pobres, hay que cuestionar dicho marco. No existe ningún documento del FMI o el Banco Mundial que considere una alternativa a su modelo. Dicho modelo tiene un claro contenido ideológico que ambas instituciones tratan de aplicar de forma uniforme a todos los países, inclusive a los del bloque del Este. El segundo argumento consiste en decir que ni el Banco ni el Fondo tienen influencia al-

guna sobre las elecciones de los gobiernos. Esto es radicalmente falso, en primer lugar por la razón evidente de que el dinero manda y en segundo lugar y de manera más relevante porque existen pruebas irrefutables de que el Fondo y el Banco han intervenido en áreas delicadas de las políticas gubernamentales. El tercer argumento es retórico. Si tras la retórica hay alguna actuación, significará la adopción de algunos pocos proyectos de reducido alcance, destinados a mitigar los efectos inmediatos del reajuste estructural sobre, precisamente, aquellos grupos que podrían amenazar la implantación del programa en su conjunto. De forma similar, el Banco Mundial está acometiendo una operación de relaciones públicas respecto a los temas medioambientales, que las víctimas han descrito ante el Tribunal como la «mascarada verde» del Banco.

Es indudable el fracaso del Banco Mundial y el FMI en tanto instituciones internacionales para la regulación y administración de la crisis, y su responsabilidad respecto al dramático deterioro de las condiciones de vida de los pueblos en muchas partes del mundo. Sirven a los intereses de los acreedores, en lugar de actuar para el beneficio de los pueblos del mundo y, en particular, de los del Tercer Mundo.

3. LOS TERMINOS JURIDICOS DE REFERENCIA Y RESPONSABILIDAD

3.1. Los hechos y situaciones reseñados en los puntos anteriores, así como las comparecencias habidas durante el procedimiento, han llevado al Tribunal a las siguientes conclusiones:

a) Aunque el FMI y el Banco Mundial se presenten a sí mismos como organismos puramente técnicos, que aplican principios objetivos y científicos de economía y de razonable administración financiera, adoptan cada vez más decisiones políticas, ocultas bajo el manto de medidas puramente técnicas.

b) Una aproximación de este tipo, ayuda a ambas instituciones a actuar como si estuvieran exentas de todo examen respecto a su conformidad con el Derecho Internacional, lo que es claramente incierto, tanto más cuando son parte del sistema de Naciones Unidas, cuyas competencias y poderes están establecidos en instrumentos jurídicos internacionales.

c) Antes de considerar si las políticas que ambos imponen a los gobiernos del Tercer Mundo en calidad de administración técnica, de hecho contribuyen a la degradación sociocultural (es decir, de los Servicios de salud, educación y otros Servicios públicos), y también a desastres ecológicos, debe resaltarse que tales políticas han sido un fracaso total, incluso desde la perspectiva de los tests económicos de «desarrollo», que son la regla mágica de ambas instituciones.

d) El modelo de desarrollo implícito, no ha sido sometido a un examen, no ya profundo, sino siquiera superficial: se ha dado por sentado en base al apoliticismo de las conclusiones a las que se llegaba.

e) Aunque el FMI y el Banco Mundial, directamente, sólo cubren una parte pequeña de los créditos (aproximadamente de un 10 a un 15 %), han conseguido detentar un monopolio real en el ámbito de la financiación del desarrollo del Tercer Mundo. Gracias al alineamiento de todos los acreedores —incluidos los países europeos y otras agencias multilaterales— en favor de los principios y procedimientos del FMI y el Banco Mundial, los países del Tercer Mundo no tienen otra alternativa que someterse a tales condiciones, si quieren obtener ayuda financiera.

f) No es una mera coincidencia que la crisis de la deuda estallara en el preciso momento en que, en 1979, se iniciaban los esfuerzos para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional: incluso en el vocabulario de las instituciones de NU «las políticas de reajuste» se sustituyen por el propio —aunque tal vez inadecuado— concepto de desarrollo. Todo se desarrolla

como si todo el sistema se preparara para resolver la así denominada «crisis de la deuda», cuando en realidad se dirige a reforzar los derechos de los acreedores, públicos y privados.

g) El Tribunal Permanente de los Pueblos concibe su misión como la de recomendar reglas más equilibradas que las existentes entre acreedores y deudores: se trata de un papel tradicional del poder judicial, que se remonta al Derecho Romano y que es parte de los principios generales del Derecho aceptados por todas las naciones civilizadas, y que se ha dejado en manos de una institución puramente privada, a la que con anterioridad se han dirigido muchos pueblos y movimientos de liberación para que asumiera una función que en el actual estado de las instituciones gubernamentales no está cubierta. En el caso de los procedimientos que tienen lugar hoy, el Tribunal Permanente de los Pueblos cuenta con el apoyo incondicional de numerosas ONGs de varias partes del mundo, que se inspiran, bien en un humanismo de tipo secular bien en distintas fes religiosas, pero que, en todo caso, convergen en su lucha por la justicia y su respeto por el Derecho de los pueblos.

h) La jurisdicción del Tribunal Permanente de los Pueblos, basada en la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos de 4 de julio de 1976, ha de asistir a los grupos más vulnerables, no sólo a los pueblos de los países endeudados sino más específicamente a los grupos sociales más desfavorecidos de esos países, sin olvidar tampoco el crecimiento de grandes bolsas de pobreza y privación en los países industrializados: el deterioro de la situación económica mundial ha creado nuevos vínculos de solidaridad entre los desposeídos de todo el mundo.

3.2. Sentadas las anteriores conclusiones, el Tribunal entiende que hay que abordar tres grandes temas:

— La urgencia de transformar el actual desorden internacional en un *NOEI* real mediante una serie de reglas de conducta

nuevas.

— La aplicación del estado de necesidad a los países deudores.

— La consideración de un deber de reparación respecto a las víctimas de la mala gestión de la «crisis de la deuda».

a) Debe percibirse la situación, en extremo insatisfactoria que prevalece actualmente, como un reto para avanzar hacia una reforma radical de las relaciones económicas y políticas internacionales. Una de las prioridades podría ser promover una Conferencia de carácter universal, en la que todas las partes implicadas contribuyeran a introducir nuevas reglas. Entre los objetivos de dicha Conferencia debería incluirse la reestructuración del sistema monetario internacional. Excede a la capacidad del Tribunal Permanente de los Pueblos hacer proposiciones más concretas. Bástenos con señalar las orientaciones básicas. El sistema de Bretton Woods ha fracasado. Pero, ¿podría no haberlo hecho? Las condiciones económicas y políticas han sufrido un profundo cambio desde Bretton Woods y uno de los mayores reproches que pueden hacerse al FMI es, precisamente, que haya asumido el rol que le es propio en condiciones distintas y sin tenerlas en cuenta. Está fuera de duda que un sistema monetario internacional es más que nunca imprescindible, pero debería tratarse de un sistema que no se decanta a favor de los acreedores, de un sistema que confiriera mayor voz a la parte más numerosa del mundo y de un sistema que no se basara en la supremacía de la moneda de, precisamente, el país más endeudado del mundo. Otro reproche serio que cabe hacerle al FMI, es la posición asimétrica que ha adoptado de cara al enorme endeudamiento de EEUU, de cara a la creación de, por un lado, enormes excedentes utilizados en la especulación en lugar de en el desarrollo, y por otro, el endeudamiento de los países del Tercer Mundo.

b) Una de las exigencias fundamentales es, hoy, el repudio de la deuda contraída por los países del Tercer Mundo. Merece ser considerada seriamente. La contribución del

Tribunal Permanente de los Pueblos en este sentido puede ser doble. Una consiste en recordar que muchas situaciones de endeudamiento sufridas en el pasado por países industrializados, se resolvieron a través de la cancelación de deudas insostenibles. En el informe presentado por el profesor Roberto Ago, en tanto relator especial de la Comisión de Derecho Internacional de NU, se citan numerosos precedentes judiciales, tanto del Tribunal Permanente de Arbitraje como de Tribunales internacionales ad hoc y del Tribunal Permanente de Justicia, que aceptan el principio de que un Estado no incurrir en responsabilidad internacional cuando incumple el pago de obligaciones financieras, si el bienestar de su población se viera gravemente afectado por la ejecución estricta de tales obligaciones. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos recoge esta misma regla. La segunda contribución del Tribunal Permanente de los Pueblos consiste en sugerir que las deudas del Tercer Mundo deberían ser examinadas de forma objetiva respecto a la posibilidad de aplicar el principio de estado de necesidad.

c) Las actuaciones que han tenido lugar ante el Tribunal Permanente de los Pueblos han demostrado los graves daños que se han infligido a un gran número de personas inocentes, hombres, mujeres y niños, y que se ha puesto en peligro la salud y las expectativas de vida de muchos niños. Debe, por tanto, considerarse seriamente la evaluación de una reparación adecuada.

3.3. La estrategia y las medidas que se adopten en relación a la deuda externa, en tanto que dirigidas a regular el comportamiento de los Estados y otros Organismos internacionales, deben ajustarse a las normas del derecho internacional general, contenidas en:

a) *Los principios generales del derecho internacional* consagrados en la carta de las NU y en la res. 2625 (XXV) de la asamblea

general de las NU y de forma específica:

- el principio de igualdad soberana;
- el principio de libre determinación de los pueblos, y
- la obligación de los estados de cooperar entre sí, especialmente, en la solución de problemas de carácter económico y social [art. 1, 3 y 55 de la carta de las NU; res. 2625 [XXV] AG.].

b) *Los principios del NOEI*, en cuanto su formulación constituye una concreción y profundización económica de los principios generales del derecho internacional antes indicados. Concretamente:

- el principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales;
- el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales;
- el derecho de los países en desarrollo a recibir asistencia para el desarrollo.

c) *Los derechos humanos fundamentales*, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, y el derecho al desarrollo, por cuanto el reconocimiento jurídico internacional de los mismos, puede considerarse como una obligación general del derecho internacional contemporáneo, conformada por la práctica internacional a partir de la carta de las NU [sin perjuicio de otras obligaciones jurídicas derivadas de tratados o pactos internacionales que garantizan dichos derechos].

3.4. Los efectos globales de la aplicación de la estrategia diseñada por el FMI y el BIRD, revelan su inadecuación para resolver el problema de la deuda, originando por el contrario situaciones en abierta contradicción con:

— *Los derechos económicos, sociales y culturales*, reconocidos en la declaración universal de los derechos humanos, la declaración americana de derechos y deberes del Hombre, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la carta de la OEA [capítulos VII, VIII, IX], la Convención americana de derechos humanos,

la Carta africana de derechos del hombre y de los pueblos, así como en los convenios de la OIT especialmente el 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, y el 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva.

— *El derecho al desarrollo*, reconocido por las NU en la declaración sobre el desarrollo [Res. 41/128 de la asamblea general 4 diciembre 1986], como un «derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que pueda realizar plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir en ese desarrollo, y a disfrutar de él».

— *El derecho de autodeterminación de los pueblos* [art. 1,2 carta NU, res. 1514 [XVI] AG, res 2625 [XXV] AG, y art. 1 del pacto de derechos civiles y políticos y del pacto de derechos económicos, sociales y culturales], en virtud del cual los pueblos determinan libremente su desarrollo económico, social y cultural sin que en ningún caso pueda privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Asimismo, se evidencia —como consecuencia de la misma— *una tendencia en clara contradicción con el principio del NOEI* que establece el *derecho de los países en desarrollo a recibir asistencia* para el desarrollo. Principio concretado en el art. 22 de la *carta de derechos y deberes económicos* de los Estados y en virtud del cual «todos los estados deben responder a las necesidades y objetivos generalmente reconocidos o mutuamente convenidos de los países en desarrollo promoviendo mayores corrientes netas de recursos, desde todas las fuentes, a los países en desarrollo, teniendo en cuenta cualesquiera obligaciones y compromisos contraídos por los estados interesados, con objeto de reforzar los esfuerzos de los países en desarrollo por acelerar su desarrollo económico y social», y que además conforme a la declaración del NOEI implica al FMI y al BIRD en la medida en que se garantiza

«que uno de los principales objetivos del sistema monetario internacional reformado será promover el progreso de los países en desarrollo y asegurarles una corriente suficiente de recursos reales (res. 3201 (S-VI) AG: punto 4.f).

3.5. Los mecanismos y prácticas financieras para asegurar el cobro de la deuda (reprogramación de la deuda y conversión de la deuda en inversión), tanto por el procedimiento seguido en la negociación, como por los condicionamientos impuestos para la misma, y la tutela suplementaria atribuida al FMI, están en contradicción con el principio de igualdad soberana, según el cual cada estado «goza de los derechos inherentes a la plena soberanía» y «tiene el derecho a elegir libremente su sistema político, social, económico y cultural» (res. 2625 (XXV)), así como el principio del NOEI que proclama la igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales, y en particular en la adopción de decisiones que directamente le conciernen.

Asimismo, están en abierta contradicción con el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales (res. 1803 (XVII) AG y declaración del NOEI) concretado en el artículo 2 de la carta de derechos y deberes económicos de los estados; principio que se corresponde asimismo con la «responsabilidad que todo estado tiene de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo y de asegurar la plena participación de su pueblo en el proceso y los beneficios del desarrollo» (art. 7 carta derechos y deberes económicos de los estados).

3.6. El FMI y el BIRD, al imponer a los países deudores en desarrollo, políticas de ajuste cuya aplicación produce efectos contrarios al Derecho Internacional, son responsables de la violación de dichas normas, y de forma específica por:

a) El incumplimiento de los fines previstos en su *convenio constitutivo* de forma especial en el artículo 1 del convenio sobre el FMI, que establece como fin del mismo «infundir confianza a los países asociados al poner a su disposición los recursos del fondo en condiciones que protejan a éstos, dándoles así ocasión de corregir los desajustes de sus balanzas de pago sin recurrir a medidas que destruyan la prosperidad nacional o internacional», y el artículo 1, iii) del convenio constitutivo del BIRD, uno de cuyos objetivos es «ayudar a aumentar la productividad, a elevar el nivel de vida y la mejora de las condiciones de trabajo en el territorio de los estados miembros».

— La contradicción de sus políticas de ajuste con los propósitos de la carta de las NU, en particular el art. 1.3; y la no adecuación de las mismas a las resoluciones de la asamblea general relativas a la deuda externa, especialmente la res. 41/202 de 8 de diciembre de 1986 y la res. 42/198 de 11 de diciembre 1987. Disposiciones que les incumben, en tanto que son organismos especializados de las NU.

— La imposición a los Estados miembros de políticas de ajuste en contradicción con las obligaciones internacionales de los mismos, asumidos en el ámbito de las NU, los acuerdos regionales de la OIT, o los instrumentos relativos a los derechos humanos fundamentales.

b) La contrariedad de las políticas de ajuste impuestas por el FMI y el BIRD con los principios y normas de derecho internacional claramente establecidos por la costumbre internacional o los tratados. Concretamente, el principio de soberanía e independencia de los estados, el principio de libre determinación de los pueblos, el deber de cooperar, y la obligación general del respeto a los derechos humanos fundamentales.

c) La contradicción con los principios y normas respecto de los cuales se está conformando un consenso generalizado a través de la práctica internacional, y que se incorpora en el derecho internacional en proceso de su codificación y desarrollo progresivo:

En este sentido cabe alegar la confrontación entre la política de ajuste del FMI y el BIRD y los principios relativos al NOEI: el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, el principio de igualdad de participación de los países subdesarrollados en relaciones económicas internacionales, el principio de autonomía colectiva; y el derecho humano al desarrollo.

4. EL FALLO

Las actuaciones seguidas ante el Tribunal para determinar la responsabilidad del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, han puesto de manifiesto otras responsabilidades: las de gobiernos representados en la Junta de Gobernadores, la responsabilidad de EEUU por contribuir a la degradación de los mercados financieros, al recurrir a grandes empréstitos para cubrir sus gastos militares sin tener que aumentar los impuestos sobre su propia población, y también la responsabilidad de Japón y la República Federal de Alemania, que utilizan sus propios excedentes para financiar el déficit norteamericano en lugar de transferir recursos a países del Tercer Mundo; subrayándose además el impacto negativo de las compañías transnacionales. Ello no obstante, el Tribunal Permanente de los Pueblos hace constar que su fallo ha de limitarse sólo a emitir juicio respecto a la demanda que se planteó ante el Tribunal.

El Tribunal Declara:

1. Que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional vulneran la Carta de Naciones Unidas al no haber promovido niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, ni haber promovido el respeto universal a los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción de raza, sexo,

idioma o religión, tal y como requieren los artículos 1.3 y 55 de la Carta.

Además han violado el derecho a la soberanía de determinados Estados y el derecho de los pueblos a la autodeterminación.

2. El Banco Mundial/FMI vulneran sus propias constituciones al no haber contribuido a mantener y promover altos niveles de empleo o ingreso real y al desarrollo de los recursos productivos de todos los Miembros, como objetivos primordiales de su política económica, tal y como requieren el art. 1 del Acuerdo de Vinculación del FMI y el art. 1 del Acuerdo de Vinculación del Banco Mundial.

Además el crédito concedido a gobiernos dictatoriales ha sido a menudo desviado hacia la compra de armas, que han sido usadas contra el pueblo, o invertido en bancos extranjeros en lugar de ser destinado a programas de desarrollo, salud, educación o alimentación.

3. El Banco Mundial ha sido negligente al conceder créditos sin examinar adecuadamente las necesidades de las naciones deudoras ni considerar suficientemente la capacidad de los países deudores para devolver dichos créditos. La política de reajuste estructural del Banco Mundial y el FMI ha causado una creciente transferencia neta de recursos de los países deudores a los países acreedores. Consiguientemente, la vida y los niveles de vida de los países deudores se han deteriorado. El Medio Ambiente ha sido dañado de forma irreversible y los espacios vitales de los pueblos indígenas destruidos. Debería, por tanto, considerarse el pago de reparaciones. Mediante dichas prácticas el FMI/Banco Mundial han concedido una legitimación ilusoria a las estrategias de acumulación de los países industrializados, las multinacionales y el capital financiero internacional, que condujeron al actual desastre de la deuda. Desastre que pone en peligro, no sólo el presente, sino también el futuro de la mayoría de naciones.

4. Considerando las condiciones económicas y políticas que la generaron, puede

justificarse el repudio de la deuda alegando «estado de necesidad», argumento que es considerado válido por los Tribunales Internacionales, cuando el pago de obligaciones financieras puede afectar gravemente a los niveles de vida de la población de una nación —como es el caso en todos los países del Tercer Mundo.

5. PROPUESTA DE ACTUACION

La legitimación y representatividad del Tribunal Permanente de los Pueblos encuentra su fundamento en la voluntad de afirmación del derecho a la autodeterminación y a la vida propia de los Pueblos. El Tribunal y todos aquellos que son plenamente conscientes de que sus decisiones y su fallo no tendrán impacto alguno sobre las dramáticas condiciones que han sido extensamente documentadas durante la audiencia, a menos que sean recogidas por todos aquellos que, en el Norte y en el Sur, creen en un compromiso serio y a largo plazo con la liberación y la paz. Las propuestas que figuran a continuación derivan del análisis y de los testimonios que se presentaron ante el Tribunal y tienen la intención de indicar algunos de los objetivos que podrían perseguirse a través de una acción común para presionar, de la forma que merece la profundidad de la crisis de la deuda, a los Gobiernos y Organismos Internacionales.

5.1. Comunidad internacional

Dados los decepcionantes resultados de la asamblea del FMI y del BIRD celebrada en Berlín.

1. Se justifica una moratoria general y debería ser adoptada debido a las actuales e intolerables condiciones generadas por el endeudamiento.

2. El Secretario General de NU debería convocar una Conferencia internacional que reuniera a países acreedores y deudores a

fin de otorgarles la oportunidad de llevar a cabo una renegociación colectiva.

Tal Conferencia debería poner en ejecución:

- una cancelación ampliamente extendida de la deuda;
- la transformación de la deuda externa en un fondo de moneda local para financiar programas de desarrollo regionales;
- la transferencia a los países endeudados de las ventajas que resulten de operaciones realizadas en mercados secundarios.

Las pruebas presentadas ante el Tribunal han conducido a muchos a proponer el desmantelamiento de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS). Ello llevaría a una total desregulación del sistema financiero internacional, que pondría todo el poder en manos de instituciones financieras privadas. Reconocemos, sin embargo, que las instituciones financieras actualmente existentes no realizan la gestión correcta de la crisis, que les compete según sus Cartas, y que, además, no han logrado adaptarse a los masivos cambios sufridos por los sistemas políticos y financieros de la postguerra.

Al actuar como instituciones sosegadas, discriminatorias y asimétricas (sirviendo a los intereses de los países industrializados, imponiendo el modelo simplista del mercado como único modelo legítimo de desarrollo y aplicando políticas de reajuste sólo a países en vías de desarrollo pero nunca a países que, debido a sus excedentes, perjudican a las relaciones de Comercio Internacional; facilitando y acelerando la integración de los países en vías de desarrollo, en una división del trabajo *injusta*, mediante la concesión de créditos y la prestación de ayuda técnica) proporcionan las razones por las cuales los Gobiernos y pueblos del Tercer Mundo solicitan un nuevo orden económico internacional (NOEI). La actual dependencia de los países en vías de desarrollo sólo puede superarse mediante la disociación de las limitaciones del mercado monetario internacional. Disociación que no significa autarquía, puesto que éste no sería un objetivo de desarrollo realizable para la ma-

yoría de los países y regiones del Tercer Mundo. Pero tiene que significar una nueva forma de control político de las corrientes de capital, tanto a nivel nacional como internacional. En este contexto, una nueva conferencia tipo Bretton Woods reestructuraría las instituciones internacionales existentes. Apoyamos fervientemente las demandas del Tercer Mundo, y compartimos su punto de vista de que el orden económico existente en el mundo es injusto e impide a los pueblos de los países subdesarrollados, la autodeterminación y el desarrollo real.

Por ello, insistimos respecto a la necesidad de reestructurar el BIRD y el FMI, que no son sólo parte de la actual estructura internacional del poder, sino también las instituciones más poderosas que existen para mantener dicha estructura en funcionamiento.

Aunque sabemos que la estructura internacional del poder, dominada por los países industrializados de Occidente, no cambiará esencialmente a corto plazo, abogamos por cambios globales de las funciones del FMI y el Banco Mundial. Dichas instituciones se crearon hace 44 años en la Conferencia de Bretton Woods. Desde entonces el proceso histórico de la descolonización ha producido cambios sustanciales en el sistema internacional. Por ello, debería convocarse una nueva Conferencia Internacional, en la que se tuvieran en cuenta las sugerencias de distintos factores de sociedades, y que debería celebrarse no en los EEUU sino en un país del Tercer Mundo. Esta Conferencia debería resolver en un espíritu de leal participación y con la conciencia de la creciente interdependencia de todas las naciones, los siguientes problemas:

— Reestructurar las instituciones financieras internacionales. Un FMI reformado asistiría a los gobiernos con dificultades en sus balanzas de pagos; un Banco Mundial reformado debería funcionar como una institución para el desarrollo de los pueblos y, por ello, principalmente para la satisfacción de sus necesidades básicas.

— A fin de democratizar los procedimien-

tos de voto y forma de decisión de estas nuevas instituciones, proponemos una justa distribución del voto y del poder. Debería garantizarse que ningún grupo de países (ya sea el grupo de los cinco, el de los siete o el de uno) pueda dominar a los demás; las decisiones deberían tomarse en un espíritu de consenso.

— Para evitar el monopolio de las decisiones y respetar las diversas decisiones culturales de las distintas partes del mundo y dar a cualquier región la posibilidad de hallar soluciones regionales a problemas regionales, consideramos positiva la descentralización de las Instituciones Financieras Internacionales.

— Las operaciones del (nuevo) FMI y el (nuevo) Banco deberían ser instruidas y asesoradas por un Comité asesor internacional (CAI), nombrado por los parlamentos de los Estados miembros. Sus tareas principales deberían ser:

- representar las aspiraciones económicas, sociales y culturales y las necesidades de los distintos grupos de interés de los Estados miembros en relación a un desarrollo sostenido;
- mantener un diálogo político entre las sociedades del Norte y el Sur, que podría incluir la concertación de principios relativos a una condicionalidad orientada hacia el desarrollo;
- investigar la justicia de las políticas de reajuste que eventualmente pudieran imponerse.

Una política defendible debería observar los siguientes criterios: ser viable políticamente, aceptable socialmente y ecológicamente responsable.

Acuerdo en torno a nuevas reglas del juego en la cooperación para el desarrollo. En tanto en cuanto sean recomendables o necesarios (dependiendo del progreso del proceso de democratización de la sociedad), condiciones a la concesión de créditos, una condicionalidad orientada hacia el desarrollo (COD) debería contener condiciones di-

señadas para eliminar defectos estructurales en países deficitarios.

Esto incluye no beneficiar a tan sólo unas pocas élites de poder, sino a esa mayoría de gente que sufre la desnutrición, el desempleo y la destrucción ecológica. En tanto se persiguiera un nuevo modelo de desarrollo que estimulara un crecimiento económico autocentrado, se acordarían nuevos criterios de actuación tales como: incrementos en la producción de alimentos, inversiones orientadas hacia las necesidades básicas y las reformas institucionales, diversificación de la economía, entre otras.

Todo préstamo concedido a un país en vías de desarrollo debería planificarse para que no dañara al Medio Ambiente a costa de las condiciones de vida de las generaciones actuales y futuras. Una nueva aproximación al desarrollo tiene que establecer y promover alternativas a la destrucción sistemática de la naturaleza. Tienen que desarrollarse nuevas estructuras de producción internacional, basadas en una relación nueva, no explotadora, entre la humanidad y la naturaleza.

Al previamente mencionado Comité asesor internacional se le encomendaría la tarea de comprobar la adecuación social y ecológica de los proyectos que hayan de financiarse con préstamos extranjeros. Para impedir un desastre ecológico es indispensable la transformación del actual modelo de producción y consumo en el Norte y en el Sur. Esta es una estrategia a largo plazo: a corto plazo podemos al menos solicitar que los países que consumen más energía y recursos naturales contribuyan proporcionalmente a fondos internacionales que ayudarán a los países deudores a salvaguardar y reconstruir su Medio Ambiente, que es patrimonio común de la humanidad.

Las mujeres, que son las principales víctimas de la destrucción de la economía tradicional y quienes sufren de forma más directa las políticas de reajuste, no deberían ser marginadas de los esfuerzos desarrollados. Deberían ser vistas como agentes del desarrollo, como actores de un nuevo orden económico internacional, en el que debería

revalorarse y considerarse, al definir la productividad social, el trabajo de la mujer.

Un desarrollo autocentrado es prerrequisito del juego democrático. Un prerrequisito vital para la solución de los problemas sociales y económicos, en la larga búsqueda de un desarrollo sostenido y autodependiente, es librar a los países del Tercer Mundo de la carga de la deuda. Una política de cancelación amplia de la deuda (que debería ser el resultado de un acuerdo universal entre países deudores y países acreedores) sería necesaria para darle la vuelta al perverso modelo de desarrollo imperante actualmente: producir bienes mediante préstamos que permitan ganar la moneda fuerte con la cual devolver los préstamos más el interés (estrategia del desarrollo *cum deuda*).

Aliviar la carga de la deuda es una precondición necesaria para la supervivencia de los frágiles inicios democráticos en los países en vías de desarrollo. Sólo un gobierno que pueda aspirar a *legitimar* su poder a través de resultados positivos de desarrollo que beneficien a la mayoría de la población, tiene opción a ser aceptado (y votado) por el pueblo.

Deber de adaptación de los países con excedente

La práctica actual según la cual sólo los países deficitarios, los miembros más débiles de la Comunidad Internacional, son forzados a adaptarse, debe ser sustituida por un mecanismo que forzara también a los países excedentarios a adaptarse. Uno de los problemas más urgentes que ha de resolverse es el descenso de las ganancias derivadas de la exportación por muchos países exportadores de materias primas.

El deterioro de las condiciones comerciales, la reducción de las exportaciones por causa de desastres naturales, una caída de la demanda de importaciones en los países industrializados, las políticas proteccionistas, etc., son causas que están fuera del control de los países deficitarios. Existiría la posibilidad de que los países industrializados

pagaran parte de sus excedentes a un Fondo financiero compensatorio.

Conclusión

Sólo si se introducen reformas de este tipo, las instituciones financieras podrán actuar de «honestos intermediarios» de los países deudores y los acreedores.

Llamamos a los parlamentos a llevar a cabo estos cambios políticos antes de la próxima Convención anual del Banco y el FMI. El Tribunal volverá a evaluar entonces la situación.

5.2. Organizaciones Internacionales

Dado que la política de reajuste del FMI repercute de forma negativa en los países en vías de desarrollo y afecta a los derechos humanos fundamentales y de forma más específica a los derechos económicos, sociales y culturales pero también a la independencia y soberanía del Estado y al derecho de autodeterminación de los pueblos, la Asamblea General de NU y los organismos especializados deberían tomar medidas adecuadas para examinar las políticas del FMI y el Banco Mundial que contradigan sus objetivos.

1. El sistema de NU

A. Tribunal Internacional de Justicia

a) La Asamblea General de NU podría solicitar una opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia, de acuerdo con el Art. 96 de la Carta de NU, respecto a:

— Si el FMI tiene la obligación de adaptar sus políticas al art. 1.3 de la Carta y, si así fuera, si las políticas del FMI son compatibles con esta obligación.

— Si los Estados miembros de NU tienen la obligación de no aplicar políticas estructurales que violen el art. 1.3 de la Carta.

— Si es posible conforme a derecho que dentro del sistema de NU los distintos organismos especializados apliquen políticas contradictorias.

b) Los Organismos Especializados tales como la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS, podrían acudir al tribunal Internacional de Justicia para solicitar un dictamen consultivo respecto a:

— Si los Estados miembros de estos organismos están obligados a no implantar políticas estructurales dictadas por el FMI que violen los objetivos de estos organismos.

— Si los miembros pueden asumir obligaciones que surjan de su participación en el FMI y violen los objetivos de estos organismos.

B. Organismos Especializados de NU

Sería aconsejable promover una discusión en los Organismos especializados de NU respecto a la contradicción entre las políticas del Banco Mundial y el FMI y el Sistema de NU y, más específicamente, los objetivos de los siguientes organismos especializados.

— Conferencia General de la OMS, la UNESCO, la OIT y la FAO.

a) Sesiones ordinarias que se ocupen del tema.

— FAO, UNESCO, OMS. Si el Consejo Ejecutivo incluye el tema en el orden del día [art. 28 Carta OMS, art. UB5 Carta UNESCO, art. III.6 Carta FAO].

— OIT. Si el Consejo Ejecutivo incluye el tema en el Orden del día. Considerará al respecto las sugerencias hechas:

— por los Gobiernos de los Estados Miembros;

— por alguna organización representativa de trabajadores o empresarios reconocida para el propósito de elegir delegados a la Conferencia General;

— por alguna Organización de Derecho Internacional público [art. 14.1 Carta OIT].

b) Sesiones extraordinarias.

OMS. A solicitud del Consejo Ejecutivo. Art. 13. Carta OMS, a solicitud de la mayoría de los Miembros.

Carta UNESCO.

OIT. A solicitud del Consejo Ejecutivo, pero por mayoría de 2/3 la Conferencia puede incluir el tema en el orden del día de la siguiente sesión de la Conferencia general.

FAO. Si así lo decide la Conferencia General o si el Consejo de Organización así instruye al Director General o lo solicitan 1/3 de los Estados Miembros.

C. Órganos subsidiarios de NU

Más específicamente aquellos cuyo propósito es promover el respeto a los derechos humanos fundamentales y que podrían investigar la contradicción existente entre las políticas de reajuste estructural del FMI y la salvaguarda de los derechos humanos.

a) Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC

Es jurídicamente posible según la Res. 1235 (XLII) y 1503 (XLVII), ECOSOC y Res. I (XXIV) de la Subcomisión de Minorías:

- que la Comisión realice un estudio sobre «las consecuencias negativas de las políticas del FMI sobre las garantías de los derechos económicos, sociales y culturales en los países del Tercer Mundo»;
- que la Comisión admita comunicaciones enviadas por particulares, ya sean individuos y organizaciones no gubernamentales respecto a violaciones de derechos humanos causadas por la aplicación de las políticas del FMI.

b) Comité de Derechos Humanos

Es jurídicamente posible según el

— Art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos. Res. 2200 (XXI) AG, y el

— Art. 1.2 del Protocolo facultativo: que un individuo, alegando que sus derechos han sido violados por medidas tomadas por su país como consecuencia de la aplicación de políticas relacionadas con la deuda externa, someta una comunicación escrita al respecto a la consideración del Comité.

Las ONGs que tengan estatuto consultivo en organizaciones internacionales, po-

drían contribuir a la realización de tales acciones.

2. Otras organizaciones

A. Tribunal Americano de Derechos Humanos

Los Estados Miembros que estén autorizados para ello, pueden solicitar al Tribunal Americano de Derechos Humanos una opinión consultiva respecto a [art. 64 Convenio Americano de Derechos Humanos (Pacto de San José)]:

— si el artículo 26 del Convenio Americano de Derechos Humanos significa la adopción de los principios económicos y sociales de la Carta de la OEA y, si así fuera, si tales principios pueden considerarse derechos exigibles;

— en caso de que así fuera, si son admisibles políticas internas que violen tales derechos;

— y, asimismo, si los Estados tienen el derecho e incluso la obligación de negarse a aplicar políticas dictadas por el FMI que violen tales derechos.

B. OEA (Organización de Estados Americanos)

El Comité Jurídico Interamericano puede, por propia iniciativa, realizar un estudio o sugerir la convocatoria de una conferencia jurídica especializada sobre el tema [Art. 106 Carta OEA].

C. OUA (Organización para la Unidad Africana)

Una ONG, un grupo de individuos o un individuo podrían remitir una comunicación relativa a la violación de un derecho, especialmente el derecho al desarrollo [art. 22 Carta de la OUA] como consecuencia de la aplicación por su Estado de medidas dictadas por el FMI [art. 55 de la OUA].

5.3. Desarme para detener la deuda

Ya existe, afortunadamente, un movimiento activo y con amplios apoyos en NU y entre las ONGs, que aboga por una rápida y

directa solució de la deuda del Tercer Mund. Dicha solució deixaria irresueltos problemes estructurals bàsics, tant polítics com econòmics, però ofereceria un prelude a su solució.

Según el Tribunal, el problema principal de nuestros días es la carrera de armamentos. Le sigue el problema de la deuda del Tercer Mundo. ¿Cómo podría incluirse el primero en la solució del segundo?

La clave a una solució de este tipo reside en la toma de conciencia de que toda la deuda del Tercer Mundo sobrepasa ligeramente el trillón (mil billones) de dólares y de que ésta es casi la misma cantidad destinada anualmente, en todo el mundo, a gastos militares. Existen, actualmente, razones para albergar la esperanza de que se produzcan recortes amplios del gasto militar.

Habría que considerar la propuesta de que un acuerdo común produjera la reducción en un 20 % del gasto militar y que tal ahorro se destinara al pago de la deuda del Tercer Mundo. El problema de la deuda se solucionarí en un plazo de 5 a 6 años. Una reducción similar del 10 % solucionarí la crisis de la deuda en 10 o 12 años. Y el gasto militar ascenderí todavía a 800-900 billones de dólares, cifra ampliamente suficiente para atender las necesidades militares.

¿Cómo se acoge actualmente una propuesta de este tipo? Ya circula por todo el mundo, pero en una variante desafortunada que el Tribunal se propone eliminar. Dicha variante consiste en que se solicita que los ahorros derivados del desarme se destinen no al pago de la deuda del Tercer Mundo, sino al desarrollo del Tercer Mundo. Es necesario indicar los prestigiosos apoyos con los que cuenta esta forma de propuesta.

Un informe de la publicación de NU «Disarmament» (v. 9 n.º 3, otoño 1986) titulado «Perspectivas para las economías en estado de desarrollo, 1986-1995» comienza diciendo «El interés internacional por la relación desarme-deuda ha aumentado considerablemente desde la 1ª sesión especial de la Asamblea General, celebrada en 1978, en la que se solicitó la realización de un estu-

dio sistemático del tema» (Dicho sea de paso, tal documento fue elaborado para NU por, precisamente, el Banco Mundial). Al celebrarse la 3ª sesión especial de NU sobre el desarme en el año 1988, dicho tema fue el principal foco de atención. Además, ésta ha sido la postura adoptada y defendida por el bloque del Este. Se ha dicho que el Secretario General Mikhail Gorbachev la ha recomendado fervientemente en un discurso reciente. En cuanto a las ONGs, la principal coalición pacifista de EEUU, la ha recogido bajo el slogan «Desarme para el desarrollo». El grupo de los 77, una asociación de 123 países del Tercer Mundo, que en el seno de NU se ocupa especialmente de cuestiones económicas, ha presentado una moción en este sentido ante la Asamblea de NU.

Nosotros proponemos que los ahorros que deriven del desarme, se destinen, no al «desarrollo» sino al pago de la deuda del Tercer Mundo. La diferencia es fundamental y en ella radica la contribución del Tribunal.

Si el «desarrollo» se definiera de forma que satisficiera las necesidades inmediatas de los pueblos —alimentos, vivienda adecuada, saneamiento y asistencia sanitaria y educación— estaríamos de acuerdo, pero, bajo los auspicios del Banco y el FMI ha significado cosas muy distintas, beneficiosas para los poderes que conceden los créditos y las élites del Tercer Mundo, pero extremadamente destructivas y degradantes para las masas populares, sus culturas, sus vidas y también su Medio Ambiente. El «desarrollo» es problemático en otro sentido: las necesidades de la gente son inmediatas. Tal y como se ha venido interpretando el «desarrollo», sus beneficios, si es que los hubiera, revertirían sobre el pueblo, tan sólo tras un complicado proceso de goteo, si es que finalmente revertían en él.

La deuda del Tercer Mundo es hoy una carga intolerable que pesa sobre los pueblos del Tercer Mundo, destruyendo la vida y la esperanza; una sangría incesante de los pueblos, sus recursos, su dignidad humana. Lo inmediatamente necesario es detener la hemorragia, acabar con la deuda. Con ello se

liberarían, de forma inmediata, los recursos nacionales, y los pueblos podrían empezar a satisfacer sus necesidades.

Si tal objetivo pudiera relacionarse, como

proponemos, con el desarme, se abriría la posibilidad de una existencia nueva y más feliz para todos los pueblos del Mundo.

El futuro de la cooperación al desarrollo dentro del proceso de unidad europea: un proyecto para una nueva universidad

1. Proletarización del Tercer Mundo: creciente separación entre naciones provistas y proletarias

El hambre creciente en África del Sahel; los disturbios causados por el hambre en todo el mundo; las crisis de endeudamiento; las escandalosas diferencias de las riquezas entre los países del PVD, que van además en aumento, hacen más evidente ese foso que separa las naciones bien provistas, de las proletarias, y que a nivel mundial recuerda las diferencias políticas y sociales que caracterizaban a nuestras sociedades aún al inicio del siglo.

El desarrollo económico acelerado en nuestros países, las políticas sociales inteligentes asociando progresivamente las masas trabajadoras al bienestar general, han permitido evitar las amenazas del «Grand Soir»,

¿será posible que se haga lo mismo a nivel mundial, conseguir el desarrollo del Tercer Mundo para evitar que se desvíe hacia extremos suicidas? Es el gran desafío de nuestra generación a las generaciones venideras.

Las disparidades y contradicciones son flagrantes y suficientemente conocidas para recordarlas aquí. Citemos solamente que mientras dos tercios de la Humanidad está pasando hambre, el mundo occidental produce muchos más deshechos alimenticios que los que consume.

Debería ser una evidencia para toda persona responsable que el mantener «a fortiori» el aumento de dicha separación Norte-Sur, no es tolerable por razones, al mismo tiempo, de solidaridad humana, de estabilidad política y de intereses económicos comunes.

El aspecto que más impacta nuestra opi-

nión pública es el de la solidaridad humana. Es ella la motivación de base que engendra reflejos de solidaridad y generosidad que contemplamos en momentos de catástrofes, de hambre muy intensa, en donde los medios de comunicación han jugado un papel muy importante: dicha motivación determina la mayoría de acciones de ayuda de organismos internacionales, nacionales o privados que canalizan las contribuciones de los ciudadanos de los países más afortunados hacia los que se debaten diariamente por su supervivencia.

Es grande, asimismo, el interés político de paz y estabilidad: en efecto, mantener el ritmo actual de crecimiento de la miseria en el mundo sólo puede conducir a la explosión social y política, a migraciones incontroladas, a la radicación de regímenes y finalmente a la confrontación mundial. Es el peligro de que se produzca a escala planetaria lo que actualmente se está preparando en África del Sur. Esta preocupación, presente ya a nivel de Gobiernos, comienza a percibirse en ambientes de la opinión pública, sin que por el momento produzca un movimiento suficiente de solidaridad.

Pero el aspecto de intereses económicos mutuos, podría ser el motor que impulse en el futuro una cooperación económica mejor planificada, porque ellos pueden influenciar directamente sobre nuestros niveles de vida, desde ahora y sobre todo, a largo plazo.

II. La cooperación Norte-Sur es una necesidad

Las relaciones entre Europa y los países del Sur tienen ya una historia. Pero esta historia no se puede comprender si no se consideran algunas realidades económicas fundamentales, realidades que sirven de base y explican una independencia ineludible entre Europa y el Tercer Mundo.

Estas relaciones corresponden a un potente juego de intereses mutuos que explican el pasado pero que condicionan igualmente el porvenir.

Pongamos las cartas sobre la mesa:

Si una política de cooperación entre Europa y el Sur ha sido posible es porque existen estos intereses mutuos y por ello es necesaria su evolución. Reconocerlo no es un signo de egoísmo político ni de materialismo estrecho de mente.

La opinión pública europea, y concretamente la española, golpeada por la crisis económica, no ve en el Tercer Mundo sino un competidor desleal y un abismo financiero sin fondo. Pues bien, la opinión pública se equivoca.

La depresión económica y social en que vivimos desde finales de los años setenta ya habría resultado un desastre sin nuestros buenos clientes de los países del Sur. Juzguen ustedes: nuestro comercio con el Tercer Mundo garantiza el empleo para 5 millones de personas en la Comunidad. El Sur, nuestro primer socio comercial, absorbe 41 % de nuestras ventas extracomunitarias. Dos veces más que Japón y Estados Unidos reunidos. Las exportaciones desde países europeos hacia el Tercer Mundo han aumentado dos veces más rápido que aquellas destinadas a los países industrializados. Y eso continúa, a pesar del frenazo brutal que ha sufrido el comercio mundial. En este sentido los PVD tienen un lugar preferente en nuestra economía. Su demanda sostenida desde el comienzo de la crisis nos ha ayudado a mantener el empleo y la actividad en el seno de la Comunidad.

Pero los países del Sur atraviesan actualmente un momento particularmente crítico a causa de la caída de los precios de los productos de base, del proteccionismo de los países del Norte y de la agravación de la deuda. Siendo incapaz de aumentar los beneficios de sus exportaciones y de tomar más dinero prestado, los PVD se ven obligados a reducir sus importaciones, siendo precisamente la Comunidad Europea la que sentirá con mayor agudeza las consecuencias de esta situación.

Hay que tener presente que la Comunidad constituye el primer mercado de exportación del Tercer Mundo. Aparte los intercambios comerciales Sur-Sur, la CEE absorbe una tercera parte de las exportaciones de los PVD,

y esta proporción sobrepasa el 50 % si consideramos las regiones del Magreb y del África Negra.

Europa es pues indispensable para el desarrollo del Tercer Mundo, así como el Tercer Mundo lo es para Europa. Sin embargo, esta interdependencia está basada sobre unas relaciones de desigualdad profunda. El Tercer Mundo nos vende, por un 80 % productos básicos (combustibles, alimentos, materias primas). ¡Este porcentaje no ha variado desde 1970! Nosotros transformamos muchos de estos productos y los revendemos al Tercer Mundo. El valor de los productos de base sobre el del producto transformado, representa raramente más del 10 %. Así, mientras nosotros realizamos un buen negocio, el Tercer Mundo se empobrece perdiendo paulatinamente sus riquezas naturales.

Por ello, si nuestros intereses no nos dejan otra alternativa que la cooperación, nuestras relaciones deben sobrepasar los estrictos criterios mercantiles y fundarse sobre los derechos de la moral y del humanismo, los cuales son los únicos que pueden inspirar el modelo, los métodos y las prioridades de esta cooperación.

No se trata, repito, de un razonamiento estrictamente comercial, como aparece a veces en ciertos sectores de la opinión que quieren determinar las prioridades en la ayuda al desarrollo por las consecuencias inmediatas sobre nuestra propia economía.

Se trata de algo mucho más profundo, de asegurar un mayor equilibrio en las actividades económicas, permitiendo a los países en vías de desarrollo producir para nosotros, para nuestros mercados, productos en los cuales son competitivos. Esto puede implicar una nueva división internacional del trabajo y dislocaciones industriales dolorosas en el momento —por ejemplo, pensemos en los que han perdido su empleo en el sector textil europeo—, pero prometedoras para el futuro. Todo contado, esos PVD no llegarán a ser buenos clientes, no pagarán sus deudas hasta que ellos puedan vender algo.

El reajuste puede ser duro en nosotros, sobre todo en período de recesión, creará desempleo y será necesario prever medidas so-

ciales que faciliten la transición; pero está claro que los intercambios económicos Norte-Sur tienen que verse de manera dinámica dando a cada uno posibilidades de exportación en los campos donde existan «ventajas comparativas relativas». Nuestros políticos y nuestros sindicatos deben darse cuenta de ello si no se quiere llegar a la paradoja chocante de que, hoy en día, los aliados objetivos del Tercer Mundo son las multinacionales que persiguen invertir en sus países, atraídas por el ventajoso costo de la producción, y el adversario «objetivo» los sindicatos que quieren mantener a todo coste ciertos empleos, amenazados de todos modos a medio plazo, en lugar de buscar la reconversión hacia sectores prometedores en nuestras economías.

III. El esfuerzo de desarrollo, ¿es un fracaso?

La cooperación al desarrollo entre países independientes es un fenómeno relativamente reciente, de menos de 40 años de existencia. En este pequeño plazo de tiempo se han invertido sumas colosales de dinero y puesto a contribución un verdadero ejército de técnicos y de científicos y de hombres de vanguardia, dispuestos a dar lo mejor de sí mismos para vencer la miseria de los pueblos.

¿Por qué en el momento del balance, los resultados parecen tan escasos? ¿Por qué las fronteras del subdesarrollo parecen avanzar en lugar de reducirse?

La ayuda al desarrollo, ¿es un fracaso? El caso de África lo parece demostrar ya que este continente que todavía se debate para dar el mínimo vital a sus habitantes, y a veces sin lograrlo, es el que más ayuda ha recibido del exterior.

Esta correlación inversa «ayuda-desarrollo» es lo que más da que pensar.

Pero esta paradoja resulta de un exceso de generalización, ya que la realidad es más compleja. Es verdad que, como toda empresa humana, esta cooperación ha conocido fracasos, pero también éxitos. Los fracasos

—debidos en su mayor parte a errores de adolescencia— han conducido a unos y otros, los que aportan ayuda, pero sobre todo los responsables de los países en vías de desarrollo, a sacar de ellos cierto número de lecciones, a reorientar sus esfuerzos hacia vías más modestas, más realistas, más pragmáticas y más prometedoras. Los éxitos, más numerosos de lo que se piensa y se dice, deberían confirmarnos a todos en la oportunidad, mejor la necesidad, de continuar el esfuerzo que apenas ha comenzado a largo plazo y lanzarlos aún más lejos para responder al formidable desafío que nos lanzan la situación actual y los desequilibrios, más reducidos todavía, previstos para el fin del presente siglo.

¿Los errores? Citaré algunos aspectos entre los más característicos de los errores «de juventud», de una disciplina que no ha llegado todavía a la edad de madurez.

Se ha pecado por exceso de optimismo y de simplificación: al principio de la cooperación sobre todo en los economistas del Norte, se pensaba que bastaba inyectar el capital exterior que faltaba, y que dicho capital engendraría automáticamente el desarrollo y crecimiento esperados. Esta visión mecánica y lineal inspirada por el éxito del plan Marshall en Europa, el de un Rostow u otros modelos macro-económicos, topó con la realidad de los hechos: la ayuda en capital no es suficiente; desarrollo no es crecimiento: la ayuda temporal, por definición está destinada a durar más de lo previsto inicialmente. La ayuda Marshall ha podido constituir un «trasplante» con éxito en Europa, porque el «tejido» sobre el cual se realizó era ya «desarrollado». No era así, y continúa sin serlo aún, el caso (salvo algunas excepciones) en los países del Tercer Mundo.

Se ha pecado por trasposición directa de nuestros modelos de comportamiento y de acción, subestimando el contexto sociocultural de las comunidades a las que se destina la ayuda: las «catedrales en el desierto» constituyen la ilustración más denunciada de dicho fenómeno, por ser el más visible; pero, ¡cuántos fracasos también en proyectos de desarrollo rural propiamente dichos,

por falta de un estudio previo sobre las motivaciones y el comportamiento de las gentes a quienes se intentaba ayudar hacer progresar!

Se ha pecado también por parte del Sur por exceso de ideologías y por complejo de imitación: es el «derecho a la ayuda» concebida como «compensación de los daños causados por la colonización»; son los proyectos grandiosos, el sueño de un desarrollo acelerado por la industrialización a gran escala; es el papel que las élites urbanas han creído tener que confiar, después de las independencias, a un Estado con frecuencia considerado omnisciente y sobre todo omnipotente.

Éstos son temas bien conocidos que corresponden a realidades. Conviene ponerlos todavía en perspectiva. Apenas 30 años —una generación— se han ido después del acceso a la independencia de la mayoría de los países del Tercer Mundo. Menos de 30 años para aprender a conocerse en términos de cooperación y a trabajar sobre el terreno. ¿Cuántas generaciones, cuántos años no han sido necesarios en los países de Europa o de Norteamérica, o incluso en el Japón, para transformar nuestros comportamientos rurales, nuestras mentalidades?

Los éxitos se ponen de relieve con menos frecuencia. Por tanto, no faltan. Pensemos en India y China, que después de muchos años negros y duros, pueden valerse por sí mismas en lo que respecta a productos alimenticios. Pensemos en los nuevos países industrializados como Brasil y Corea... que se van desarrollando rápidamente y se distinguen por su dinamismo comercial. Pensemos asimismo en África, que a pesar de su precaria situación ha conseguido, no obstante, mejorar substancialmente su situación en términos de educación, sanidad, infraestructuras económicas y sociales... El balance está, pues, lejos de ser negativo aunque los resultados alcanzados se ven siempre amenazados; aunque el progreso haya sido desigual.

Pero ante todo, estamos dispuestos, ellos y nosotros, a sacar las lecciones que nos han dado experiencia y dispuestos a hacerlo mejor. Lo que llama la atención al respecto es

que a través de esta agitada historia de la independencia, se ha forjado una nueva generación de hombres. A pesar de las crisis, dificultades dramáticas que tienen que afrontar día a día, nuestros interlocutores de hoy han adquirido cada vez un sentido más agudo de sus responsabilidades y del realismo. Menos ideólogos, más pragmáticos, representan, en adelante, verdaderos interlocutores, con los cuales ha comenzado ya un diálogo en todo el sentido que este término encierra, entre interlocutores —si no iguales—, por lo menos igualmente responsables.

IV. La política de desarrollo de la Comunidad Europea: nuevas respuestas

La política de desarrollo de la Comunidad nació en un incidente, o incluso podría decirse en un «accidente», dentro de la negociación del Tratado de Roma, cuando Francia, en 1957, impuso la asociación en el tratado de lo que eran entonces sus colonias, a las que se juntaron las de Bélgica, Italia y Países Bajos.

A partir de 1960 un gran número de estos países y territorios de ultramar accedieron a la independencia y fue necesario establecer un nuevo tipo de relaciones fundado sobre la soberanía de los nuevos estados. Fueron firmadas sucesivamente las Convenciones de Yaoundé I (1964) y II (1969).

A partir de 1976, la primera extensión de la Comunidad con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, se tradujo con la entrada en la asociación de una gran parte de los países del Commonwealth. Un nuevo tipo de asociación, cada vez más respetuosa de la soberanía y de la política de cada país se ha ido sucediendo por periodos de 5 años: Lomé I, 1 de abril de 1976; Lomé II, 1 de Enero de 1981, y Lomé III, actualmente en vigor, firmada el 1 de Mayo de 1986.

La actual Convención asocia a la Comunidad 66 países independientes ACP, es decir de África, del Caribe y del Pacífico. Todos los países independientes de África al

Sur de Sahara están incluidos.

La Convención contempla todos los sectores del desarrollo: el comercio, las inversiones privadas, la estabilización de los beneficios de la exportación (STABEX), la rehabilitación de las minas (SYSMIN), la ayuda de urgencia, los refugiados, la cooperación financiera y técnica, los transportes, la pesca, la formación en todas sus formas y a todos los niveles, la salud, la cooperación social, y el más reciente de todos, la cooperación cultural.

Desde 1976, la política de desarrollo de la Comunidad ha conocido una nueva evolución con la extensión de su influencia hacia dos nuevas direcciones.

De una parte hacia el Sur del Mediterráneo, donde la CEE ha firmado una serie de Convenciones y Protocolos de ayuda técnica y financiera con los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) y con los del Mashrek (Egipto, Líbano, Siria y Jordania). Estos pactos deben considerarse como un inicio de una política europea en el Mediterráneo.

La otra dirección es hacia los países de Asia y de América Latina, donde además de los acuerdos comerciales, se inicia una política de inversiones, financiadas por el Presupuesto de la Comunidad y en aumento constante. Como se sabe, la entrada de España y de Portugal en la Comunidad ha dado un fuerte impulso a esta política, en cuyos resultados Europa ha puesto muchas esperanzas.

Si queremos resumir se puede decir que, básicamente, la política de desarrollo de la Comunidad tiene dos focos, las relaciones comerciales y la ayuda gratuita, en todas sus formas.

En el campo comercial, la Comunidad constituye un bloque homogéneo con sus países miembros; la Comisión de Bruselas negocia y lleva a cabo las políticas que se deciden en el Consejo. Esto es válido para los capítulos sobre comercio de la Convención de Lomé, el sistema de Preferencias Generalizadas y las relaciones comerciales con los países más necesitados.

Por lo que respecta a la ayuda gratuita, la

situación es completamente diferente. La ayuda de la que se ocupa la Comisión constituye, en efecto, solamente uno de tantos programas multilaterales a través de los cuales los Estados miembros canalizan sus flujos de capital oficiales dedicados al desarrollo. Las contribuciones totales al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y a los capítulos del presupuesto comunitario (ayuda alimentaria, LDC no pertenecientes al Convenio de Lomé, organizaciones no gubernamentales, etc.) no llegan a más del 13 % de los flujos de capital oficiales totales de los Estados miembros. La ayuda bilateral, que supone una media de un 62 % de los flujos de capital, está fuera de la red comunitaria, y la comunidad, como tal, tiene poco peso en relación con las inversiones del Banco Mundial, el FMI, los bancos de desarrollo regional y las demás organizaciones de las Naciones Unidas cuyos programas apoyan los Estados miembros.

Actualmente, existe una conciencia creciente de que las acciones emprendidas por los Estados miembros dentro y fuera de la Comunidad no deben estar totalmente aisladas unas de otras. Aunque los Estados miembros consideran que los programas de ayuda bilateral tienen un considerable potencial comercial, ya existe, dentro de este campo, un cierto grado de coordinación en la ayuda. Dentro de Europa, los encargados de los asuntos de ayuda al desarrollo se reúnen periódicamente, aunque todavía no aparecen dentro de los organismos internacionales como la «fuerza cohesiva» contemplada en el Acta Única Europea.

El Parlamento Europeo está jugando también una parte cada vez más positiva, y cada vez con más fuerza plantea preguntas a la Comisión y solicitudes al Consejo. La labor de sus miembros dentro de la Asamblea Conjunta Comunidad Europea-ACP ha resultado igualmente determinante, dando lugar a una serie de informes bien razonados en apoyo de solicitudes que conducen a soluciones mejor adaptadas y conformes con las relaciones democráticas entre los pueblos.

Se quiera o no, cada vez se hace más patente que la Comunidad y sus Estados miem-

bros tienen una responsabilidad única respecto al mundo en desarrollo. Es absolutamente necesario que este proceso avance hasta una globalización de las políticas comunitarias y la integración de las políticas de cada país miembro, dentro de ellas. A mi modo de ver, es desde esta perspectiva y sólo desde ella que deben juzgarse las respuestas de la Comunidad y de sus instituciones a los graves problemas que el mundo en vías de desarrollo tiene planteados hoy día.

Creemos llegado el momento en que la Comunidad y sus Estados miembros emprendan un esfuerzo común en su política de desarrollo, paralelo al ingente esfuerzo de armonización del mercado interior que debe culminar en 1992.

V. Una política para el futuro del marco de la unidad europea

Una política coherente ha de sopesar medidas a corto plazo, con objetivos a largo plazo. En consecuencia, algunos de nuestros propósitos no son para el momento presente sino para el mañana, a pesar de que hemos intentado combinar la satisfacción de las necesidades que surgen de las crisis actuales con la creación para el año 2000 de un mundo que en conjunto sea más solidario y se vea menos afectado por la crisis. No obstante, las propias crisis han contribuido a que soluciones que anteriormente eran impensables se hiciesen realidad.

El mundo del año 2000 será muy diferente del que conocemos en la actualidad. Un objetivo legítimo de la política exterior de Europa debe ser el de influir en este proceso de cambio junto con los restantes actores del mismo. Hasta la fecha la política de desarrollo ha intentado fomentar el cambio a nivel económico y social al tiempo que se disociaba de cualquier consecuencia política. Sin embargo, resulta poco realista aislar el desarrollo económico del contexto político cuando las fuerzas políticas son tan capaces como las económicas de hacer que fracasen los planes de desarrollo.

Con el fin de construir la política de desa-

rolló de la Comunidad Europea sobre bases más racionales, sus arquitectos han de tener cierto conocimiento del mundo en que es probable que dicha política se aplique. Asimismo han de estar seguros del modo en que desean que sus políticas configuren dicho mundo. Sin tener que dejar rienda suelta a la especulación, determinados procesos que ya se están desarrollando pueden facilitar algunas claves sobre cómo podrá ser el mundo en el año 2000.

A finales de siglo la reordenación estructural que ya se puede vislumbrar en Occidente podría acercarse a su término. Para entonces, es posible que Japón haya sobrepasado industrialmente a los Estados Unidos. Europa podría poseer las dimensiones de una superpotencia y unas responsabilidades equiparables a las de los Estados Unidos. Ambos sentirán el desafío continuo de los Nuevos Países industrializados, que podría provocar con facilidad tensiones de guerra comercial, como las ya tormentosas relaciones entre los Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón.

El futuro de la Unión Soviética y China es más difícil de predecir. Si las tendencias actuales continúan, tanto Rusia como China también podrían empezar a surgir como rivales industriales a los productores no comunistas. Políticamente es posible que ambos evolucionen en una dirección que reduzca su aislamiento de la tendencia general hacia la democracia en el resto del mundo.

Entre los países en vías de desarrollo es probable que se produzca una disfunción aún más clara entre aquéllos con economías que se desarrollan rápidamente y los que se quedan atrás. Es posible que cada vez tengan menos éxito los intentos de mantener la solidaridad entre el Grupo de los 77 aduciendo que sus miembros han de hacer frente a un enemigo común en Occidente, aunque es posible que persista la mayor parte de la retórica postcolonial. Tenderán a surgir nuevas alianzas, que ya se hacen evidentes dentro de la CNUCED, entre los países industrializados y los que se industrializan rápidamente que comparten intereses eco-

nómicos similares, y es posible que establezcan nuevos foros en los que planteen sus argumentos. A finales del siglo, es posible que los países no industrializados y las latentes superpotencias regionales tengan muy poco en común con los países en vías de desarrollo de la actualidad o con la mayor parte del África subsahariana.

Con el fin de garantizar una transición segura al siglo XXI, lo más importante de todo será el fortalecimiento de las relaciones con los nuevos líderes regionales, especialmente con China, la India, ASEAN, Brasil, Méjico, Egipto y Nigeria. Los acuerdos de cooperación que ya existen entre la mayoría de ellos y la Comunidad Europea pueden constituir la base para aunar a estos gigantes en expansión en una colaboración no ideológica que se interese por la gestión del cambio. De la misma forma que un puñado de países que controlaban el mundo de la postguerra crearon las Naciones Unidas, estos países, que es muy probable que influyan en la evolución de un mundo multipolar a principios del siglo XXI, podrían empezar a planificar un marco adecuado, y la Comunidad Europea debería desempeñar una función de liderazgo en ello.

Una tarea común

Se puede encontrar una base común para tales iniciativas regionales si su objetivo consiste en solventar algunos de los desequilibrios que caracterizan la situación actual: los abismos entre excedentes y escasez, especialmente de alimentos; entre necesidad y poder adquisitivo; entre aquéllos cuyo poder significa que sus decisiones se llevan a la práctica y aquellos otros cuyas vidas se ven afectadas por dichas decisiones; entre la democracia dentro de un número creciente de Estados y la anarquía relativa que rige sus relaciones.

Para corregir estos desequilibrios se necesita un enfoque global, de tal forma que las dificultades de un sector cuyas causas y efectos puedan residir en otros se puedan resolver de forma global y no por partes. Un sistema de estas características ha de ser capaz de desarrollar políticas coherentes que, si se

destina por ejemplo a la producción agrícola en una región, se enfrente al mismo tiempo con las implicaciones de dicha política en las necesidades de consumo de la región, en la energía, el medio ambiente, el desarrollo rural, en las estructuras de mercado, en las barreras comerciales, en los recursos de tierra y agua, y en la disponibilidad de capital y crédito. De la misma forma que los gobiernos fijan sus objetivos en medidas políticas y económicas integradas para enfrentarse con los problemas domésticos, la acción internacional debería también ocuparse de la solución de los problemas globales.

La propia Comunidad ha comenzado a actuar sobre un vasto campo que reúne agricultura, barreras no arancelarias, estabilidad monetaria, ayuda e inversión. Estoy intentando mostrar cómo los Estados miembros, actuando como una Comunidad, pueden fomentar las relaciones en estos campos con los países en vías de desarrollo para el mutuo beneficio. Para que todos estos instrumentos trabajen en la consecución de un buen fin, han de ser apoyados por una política exterior fuerte, fundada en la defensa de los derechos democráticos al nivel de las relaciones entre los Estados.

Esta fuerza característica será vital para las relaciones de Europa con los países en vías de desarrollo en especial, de la misma forma que lo será la creación de instituciones democráticas interestatales. Los importantes giros políticos y económicos que nos aguardan nos obligarán a encontrar sistemas fiables de gestión coordinada, sobre todo en los campos de la cultura y de la tecnología, como diré más adelante.

La Comunidad Europea ya ha dado muestras de ser capaz de crear las bases de un sistema de estas características en el Convenio de Lomé, que agrupa a casi la totalidad de los países menos desarrollados del mundo. En la actualidad se debería potenciar además el diálogo entre Europa y los países con economías más poderosas en los que la relación comercial domina a la de ayuda.

Ha llegado el momento de concebir una evolución de estas características de la política de la Comunidad Europea por dos ra-

zones. En primer lugar, los poderes regionales que comienzan a surgir ya no son Estados jóvenes. La mayoría de ellos ya han pasado a su segunda generación de líderes que normalmente son más pragmáticos que el grupo que los llevó a la independencia. En segundo lugar, los problemas económicos de años recientes han llevado al convencimiento cada vez mayor de que las relaciones con el resto del mundo se han de basar en un proceso continuo de adaptación y negociación. Así pues, los países están más preparados a reconocer los intereses comunes y a apoyar el crecimiento de asociaciones con la Comunidad y entre ellos mismos, pudiendo facilitar el futuro desarrollo de un sistema económico nuevo, multipolar y mundial.

VI. Una universidad más universal

¿Y la Universidad en todo esto? ¿Cuál será, o cuál debería ser, su posición dentro del nuevo sistema de relaciones entre los países del Norte y los del Sur?

Esta es la pregunta que me han puesto para esta introducción al cuarto eje de reflexión de este Congreso. Pero no la pienso contestar, porque son Vds. mismos, en sus grupos de trabajo, en sus discusiones colectivas, en sus intercambios de ideas y experiencias, quienes abordarán este tema con la profundidad del científico que hay en cada uno de Vds. y con la riqueza de perspectivas del amplio mundo intelectual que representan.

No me quiero pues meter en su terreno. Permítanme solamente que les cite algunos puntos que pueden servir de base a discusiones posteriores.

El primero, el enorme esfuerzo desplegado por la Comunidad Europea para impulsar la construcción del que podría llamarse «Mercado Común intelectual y cultural» (a pesar del antagonismo que puede existir entre estos términos).

Me refiero principalmente a los programas ERASMUS de cooperación interuniversitaria y COMETT de cooperación entre Universidades y empresas dentro de los países

miembros de la CEE.

El Programa de Acción de la CEE en materia de movilidad de estudiantes universitarios (ERASMUS), ha financiado en 1987, primer año de su existencia, unos 400 programas de cooperación implicando 850 instituciones de enseñanza superior y más de 1.000 intercambios de estudiantes. Al final del programa 8.000 estudiantes y 2.000 profesores habrán podido beneficiarse de esta posibilidad de intercambio intelectual y cultural.

En el mismo año 1987, 16 millones de ecus han sido invertidos en el Programa COMETT, consistente en promocionar las relaciones empresa-universidad, en el campo de la formación a las tecnologías modernas.

El éxito de estos programas demuestra la importancia que reviste la inversión en recursos humanos y la necesidad, preservando la riqueza de nuestras diferencias culturales, de crear la realidad de un pensamiento y de una tecnología típicamente europeos.

De cara a los países del Tercer Mundo los esfuerzos de cooperación universitaria han sido igualmente considerables. En los diez últimos años, la Comunidad ha financiado becas de estudio o de perfeccionamiento profesional a más de 20.000 jóvenes de los países ACP. Muchos de ellos han realizado sus estudios en Universidades europeas creando así vínculos ideológicos que trascienden ampliamente las relaciones económicas y comerciales.

En esta misma línea de acción, la Comunidad sostiene financieramente los acuerdos de «Jumelage» que se establecen espontáneamente y cada día en mayor número entre Universidades del hemisferio Sur. Estos acuerdos se traducen en la práctica por intercambio de profesores, asistencia técnica en algunas disciplinas y apoyo a la investigación.

¿Cómo será este intercambio en el futuro?

No hay que preguntarse qué podemos hacer por las Universidades del Tercer Mundo. Esto sería caer de nuevo en el paternalismo colonial.

Lo que hay que preguntarse es qué pode-

mos hacer con ellos. O qué esperan ellos de nosotros.

En este sentido voy a hablarles brevemente, y con ello termino, de un Proyecto de Universidad para el futuro, imaginado por africanos y bautizado con el nombre de la *Universidad Euroafricana*.

Este proyecto ha sido concebido y lanzado por la AAAC, o sea, la Asociación Africana para el Avance de las Ciencias y de las Técnicas, cuya sede está en Dakar.

En su documento de presentación se puede leer:

«Desde hace cinco siglos, las relaciones Europa-África se han fundado sobre la «fuerza física» de los africanos y sobre la riqueza del subsuelo del Continente. Sin embargo, a la luz de la experiencia del desarrollo internacional, ha llegado a ser evidente que la riqueza de una Nación no reside esencialmente en sus recursos naturales, sino en los recursos del espíritu creador de su pueblo. Los recursos humanos, riqueza infinita e inagotable es el motor esencial de la prosperidad económica. Es por ello que proponemos que el fundamento de la nueva alianza de solidaridad geo-estratégica entre Europa y África, en el alba del tercer milenio, sean los recursos humanos, clave del futuro de la humanidad.»

Inspirada en esta nueva visión, la Universidad Euroafricana quiere ser una Universidad sin muros ni murallas, sin diplomas propios, asociando en plan de igualdad, instituciones universitarias y empresas de Europa y África, públicas y privadas, operando por programas mayores y proyectos concretos definidos en común y puestos en marcha por medio de redes institucionales e individuales africanos y europeos, movidos por el deseo de intensificar la solidaridad entre estas dos grandes comunidades.

He aquí un amplio camino para la reflexión y la acción que puede conducir a la Universidad Universal del futuro.

Gracias por su atención.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Dieter Frisch: «Desafíos de la Cooperación Norte-Sur a la víspera del 3^{er} Milenio.» Conferencia introductoria a la XIII Asamblea General de Cáritas Internacional, Roma, 25 de mayo de 1987.

André Auclert: «La Politique d'Aide au développement, de la Communauté Economique Européenne.»

The European Communities and the Developing Countries: A policy for the future, A federal trust study reviewed by an international conference held jointly with the Institut d'Etudes Europeennes, Febrero 1988.

El Diálogo Europa-Sur, Publicaciones CEE, 1985.
M. Natali: Vers le renouvellement de la Convention CEE-ACP, Communication à la 906^{ème} réunion de la Commission des Communautés Européennes, le 3 février 1988.

«Proposition pour une Université Euroafricaine: Perspectives Europe 92, Lomé IV et V... Horizon 2000» par Henri Hogbe-Nlend. Président de l'Association Africaine pour l'Avancement des Sciences et des Techniques. Dalcien. Mars 1988.

Centroamérica: Un Parlamento para la Paz

«Europa ha necesitado más de treinta años para construir un Parlamento elegido por sufragio universal; a Centroamérica, el tiempo se le acaba». Con esta frase, un alto mandatario centromericano resumía el sentir de aquella región sobre la necesidad de crear un foro de diálogo para la paz. Ello ocurría en el encuentro que políticos y expertos de América Central y España tuvieron en Cuenca los días 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 1989, con el fin de poner la experiencia del Parlamento Europeo al servicio de la idea del Parlamento Centroamericano.

El proyecto de creación de un Parlamento Centroamericano, como factor de paz y de impulso de integración, surge en el contexto del proceso de pacificación protagonizado por el Grupo de Contadora; se hizo oficialmente público en la cumbre presidencial de Esquipulas I (25 de mayo de 1986), fue consagrado en el Acuerdo de Paz de Esquipulas II (7 de agosto de 1987) y concretado en el «Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas» (Guatemala, 2 de octubre de 1987).¹

Conviene tener presente que el sentido de

unidad regional está profundamente arraigado en la población de Centroamérica, y que como expresión formal, institucionalizada, tiene sus antecedentes lejanos en el amanecer de la independencia del istmo y tras el corto periodo de unión con México. Una época —años 20 y 30 del siglo XIX— en que mientras Europa se debatía en inquina y conflictos internos, en aquel pequeño cordón de tierra se constituía la Federación Centroamericana, *rara avis* en la América de habla hispana en cuanto respuesta al sueño de Bolívar de hacer coincidir las luchas por la emancipación con los esfuerzos por mantener unidas a las que fueron posesiones españolas en aquel vasto Continente.

Más próximos en el tiempo son los pasos que hacia la integración se dieron en la década de los 50, ya en nuestro siglo —en 1951 se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)—, y que desembocaron en el proyecto de integración económica a partir de la entrada en funcionamiento en 1960 del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Actualmente, y tras un relativo éxito en el desarrollo regional, el MCCA lan-

guidece, tanto por factores internos como externos, en el marco de una crisis estructural generalizada.

Hoy día, a estas alturas de la dramática experiencia de violencia, enfrentamiento y miseria vivida por los pueblos de Centroamérica, ha vuelto a rebrotar el sentimiento de unidad, que había quedado enterrado en el fragor de la crisis y del clima bélico (fundamentalmente por aplicación de estrategias de origen extrarregional). Los países centroamericanos son conscientes de que esa crisis sólo tiene solución desde una perspectiva regional en la que se conciten los esfuerzos de todos ellos, dejando al margen respuestas particulares y anatemas impuestos desde el exterior, que, en ambos casos, se han demostrado inviables.

Es en este contexto en el que surge la necesidad de recuperar el proceso integrador, revitalizando el Mercado Común Centroamericano; dinámica en la que asimismo se inserta el proyecto de constitución de un Parlamento Centroamericano, cuya naturaleza queda recogida en el artículo 1 de su Tratado constitutivo:

«El Parlamento Centroamericano es un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional.»

La experiencia de la construcción europea, en la que el Parlamento Europeo está teniendo una especial incidencia como expresión de voluntad integradora y como motor hacia la Europa Unida, puede servir de punto de referencia y estímulo para la constitución del Parlamento Centroamericano. Eso sí, siempre que se evite la tentación de trasladar modelos y aplicar paralelismos forzados, teniendo en cuenta que las circunstancias históricas y las condiciones económicas, políticas y sociales en una y otra región no tienen parangón posible.

Así, podemos constatar —a modo indicativo— algunas diferencias que entre uno y otro caso se dan en la experiencia integradora actual:

1. En Europa la idea integradora se hace fuerte en un clima donde existe un arraigo democrático y una conciencia europeísta, cuyo principal exponente es la reunión celebrada en La Haya en 1948, fecha de nacimiento del Movimiento Europeo. Por el contrario, la tradición democrática en Centroamérica es prácticamente inexistente, excepción hecha del caso costarricense, y la influencia de los movimientos integradores es muy escasa.

2. La reconstrucción y la recuperación económica, fundamental para la integración de la Europa Occidental de la posguerra, tuvo lugar gracias a la masiva ayuda financiera procedente de los Estados Unidos mediante el Plan Marshall, canalizado por un mecanismo de cooperación multilateral, como fue la OECE (hoy OCDE). En cambio, hasta el momento, en la política norteamericana hacia Centroamérica ha primado el esquema bilateral, obstaculizando las relaciones multilaterales en el istmo.

3. La Comunidad Europea se creó siguiendo la vía funcionalista de la integración económica, con el objetivo final de la unión política, respecto a la que el Parlamento Europeo se ha erigido en actor de primera fila en los últimos tiempos. En el caso centroamericano, actualmente se estaría siguiendo el proceso inverso: la utilización de un mecanismo político —el Parlamento Centroamericano— para, desde él, fomentar la recuperación de un proceso integrador global.

4. Por lo que específicamente atañe al Parlamento Europeo, éste surgió en el marco del proceso de construcción de la unidad europea, en condiciones de paz y con la finalidad —atribuible a todos los elementos que entraron en juego en dicho proceso y, en definitiva, a la Comunidad Europea— de fomentar la cooperación e impedir una nueva guerra. Mientras que en Centroamérica la idea nace en pleno conflicto bélico y con el objetivo fundamental de alcanzar la paz.

5. En cuanto al sistema de elección de los miembros de ambas instituciones, hay que señalar que fueron necesarias casi tres décadas para que los parlamentarios europeos fueran elegidos mediante sufragio universal directo. Los veinte parlamentarios asignados a cada país centroamericano, según el aludido Tratado constitutivo, serán desde el comienzo elegidos directamente por el pueblo.

No obstante, uno y otro proceso se identifican en cuanto a su objetivo fundamental: conseguir la democracia en paz y en desarrollo. Así se proclama en Esquipulas II: «Hacer prevalecer el diálogo sobre la violencia y la razón sobre los rencores [...]. Colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos en Centroamérica.»

Muchos observadores, fundamentalmente españoles, aun apoyando la idea del Parlamento Centroamericano, con cautela bien intencionada han puesto de manifiesto algunas deficiencias y carencias con que se enfrenta la puesta en pie de esa institución, y que se desprenden tanto de la situación de crisis regional como del propio Tratado constitutivo, pudiéndose poner en peligro el feliz desarrollo del mismo.

Algunas de las cuestiones que en este sentido centraron el debate de Cuenca hacen referencia al punto clave de si es necesario establecer la paz antes de proceder a la creación del Parlamento, o si éste es un mecanismo fundamental para la consecución de aquélla. También se hizo mención a la ausencia de competencias claras expresamente atribuidas al Parlamento, y al peligro de convertir este proyecto en un comodín para, a modo de huida hacia adelante, tratar de alcanzar soluciones anteriormente no logradas por otros medios, quemando así en la empresa —prematuramente— un mecanismo vital para la integración y, a la postre, para la futura estabilidad regional.

Todas estas reflexiones, aun siendo válidas, no pueden convertirse en objeto de discusiones interminables mientras el pueblo centroamericano continúa viviendo una situación de conflictividad y violencia insoste-

nible. Son los propios centroamericanos quienes sienten la necesidad de darse a sí mismos una plataforma de diálogo para la consecución de la paz, que sirva, simultáneamente, como motor para la integración regional, y a partir de la cual pueda el pueblo, a través de sus representantes democráticamente elegidos, incorporarse al proceso de paz. Un proceso que ha estado protagonizado fundamentalmente y hasta ahora por sus dirigentes políticos, los cuales, habiendo utilizado hasta no hace mucho tiempo un lenguaje de enfrentamiento bélico, tendrán que emplear el arma parlamentaria exclusivamente dialéctica.

La vieja Europa y, en concreto, la Comunidad Europea, puede y debe alumbrar con su experiencia el difícil camino emprendido por las Repúblicas centroamericanas, comprometiéndose en un apoyo técnico y financiero al Parlamento Centroamericano, dentro de un marco más amplio de cooperación internacional (Plan Económico Especial de Naciones Unidas, Comisión Sanford, etc.). Todo ello aprovechando el clima de distensión que experimentan en estos momentos las relaciones internacionales, y en el que Europa, la Comunidad Europea, ha de encontrar un papel autónomo, tanto en beneficio de esta distensión a nivel global, como a favor de la pacificación, democratización y desarrollo de Centroamérica. España debe ejercer toda su influencia en este empeño comunitario por un mayor compromiso hacia los países centroamericanos.

Esta es la filosofía que, siguiendo el espíritu de Esquipulas II, recoge la Declaración de Cuenca de apoyo e impulso a la constitución del Parlamento Centroamericano² —para lo cual sólo falta la ratificación de Costa Rica—, cuya labor se oriente a hacer reales los conceptos, indisolublemente unidos, de *paz, desarrollo y democracia*. Fin que sólo será posible en el supuesto de que todas las partes implicadas aúnen sus esfuerzos para velar por el cumplimiento de todos los compromisos suscritos.

Encuentros como el celebrado en Cuenca constituyen, sin lugar a dudas, un valioso apoyo para que las iniciativas centroameri-

canas se traduzcan en realizaciones concretas, más allá de los meros gestos tradicionales de solidaridad.

Anexo

DECLARACIÓN DE CUENCA DE APOYO E IMPULSO PARA LA CONSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO

Reunidos en Cuenca, Vicepresidentes, Parlamentarios, Instituciones y Científicos sociales Centroamericanos y Europeos, convencidos de la necesidad de constituir el Parlamento Centroamericano, queremos hacer público que:

1. La integración centroamericana hoy es una necesidad inaplazable en lo económico, en lo político y en lo social, para alcanzar y consolidar la paz y el desarrollo en el área.

2. Creemos en la necesidad de establecer foros regionales permanentes en donde se canalicen las demandas de los Estados para su solución mediante el diálogo y la negociación.

3. La experiencia europea puede ser un elemento de referencia, de apoyo e impulso a este proceso constituyente. Por ello, los europeos comprometemos nuestra ayuda técnica, si así se solicitara, para llevar a buen fin dicho proceso.

4. Es necesario constituir un movimiento integracionista centroamericano que agrupo en su seno a los partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales, capaz de crear una conciencia popular y una dinámica de apoyo de abajo a arriba que haga posible una mayor y más amplia participación de todos los pueblos centroamericanos en este proceso constituyente.

5. Estamos convencidos de que en breve plazo se realizará el depósito del Quinto Instrumento de ratificación establecido en el artículo 35 del Tratado Constitutivo para su entrada en vigor y por ello veríamos con satisfacción que el Parlamento Costarricense posibilitara su ratificación.

Por todo ello, creemos que la constitución del Parlamento Centroamericano forma parte de un proceso, a nuestro entender irreversible, sean cuales sean las dificultades que pudieran presentarse; y brindamos nuestro apoyo decidido para obtener lo que ha sido un anhelo histórico de los pueblos centroamericanos.

NOTAS

1. Vid. el texto del Tratado constitutivo, junto con otra documentación en el número de *Tiempo de Paz* dedicado a «Centroamérica: la paz es posible». Número 9, diciembre 1987-enero 1988.

2. Vid. Anexo.

ABSTRACTS

THE FADING OUT OF THE PEACE AND COLLECTIVE SECURITY SYSTEM OF THE UNITED NATIONS

Throughout its history, the United Nations system has gone through various crises. Some of them have, in particular, struck against the functioning of the mechanism drawn up through the Charter for Peace-Keeping and International Security. Three of them must be singled out. The first critical situation arose in the 1940s, culminating in Korea throughout the month of June, 1950. It is evident that the mechanism foreseen through the Charter could not function against a big power represented in the Security Council. Nevertheless, from the struggle for ideas provoked by the inevitable paralysis in South Korea came forth a new and controversial path for action, set forth through Resolution 377 (V), «Uniting for Peace». The use of this and other mechanisms gave rise to the new application of a yet undeveloped means of action, the so-called «Peace Keeping Missions». Nonetheless, the costs (and the political situation) generated by the first two stimulated a so-called «constitutional crisis» of the Organisation. After this second big crisis, and despite the brilliant arguments put forth by the TIJ in the judgement on «certain costs», the functioning of the system changed radically. The Peace Keeping Operations took on a more standard profile but became increasingly less operational. At a time when the Security Council regained its protagonist role, we find ourselves paradoxically in face of non coercive actions and the simple work of para-police prevention. This is because, as has been said, after the crisis of the early 1970s, «The United Nations dropped their collective security system to organise a new

system, that of the Peace Keeping Missions». Things being that way, the mechanism is suffering the logical erosion produced by time passing by, and twenty years after the judgement, a new Secretary General arrives to the Organisation and approaches the theme with the ingenuity of an idealist. But his efforts to revitalise one of the primordial functions of the Organisation clash against the will of States and against the third crisis of the system, the economic crisis provoked by the US government's suspension of quota payments.

The two first crises of the Organisation were modifying both the mechanism initially set up in San Francisco and its transformation through posterior practice. Currently, nevertheless, after looking at the experience of the Organisation and that of its memberstates within this forum, what we perceive is much more serious than a mere modification. It would best be said that the set of mechanisms progressively drawn up to carry out this primordial function is in the process of disappearing. This is one reason which explains the title of this work, the fading out of a disappearing system. There is still another reason. In another sense, fading out means losing precision in the contours of something. The mechanism that was functioning in practice within the Organization since 1962 shows this symptom acutely. Neither is it known what is the basis of the Peace Keeping Missions, nor is it an authentic collective security mechanism or something more than settling differences. In any case, it does not seem very efficient in keeping peace.

TRANS-FRONTIER COOPERATION IN EUROPE WITH SPECIAL REFERENCE TO THE PYRENEAN REGION

Over the last few years trans-frontier cooperation in Europe has progressed spectacularly in all fields, guaranteeing and strengthening at the same time the role of the territorial bodies in its development. Aspects such as transport, communications, energy, tourism and the environment have been approached in an integrated and global way, with coordinated, cross-frontier solutions to problems being sought across European frontiers. The adoption of the European Outline Convention on Trans-frontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities helps to create a framework which permits the consolidation of such cooperation.

Thus, by means of the progressive opening and deactivation of the frontiers and the achievement of objectives relating to the integrated and regional development of the frontier collectivities, trans-frontier cooperation plays a positive role in the process of

the construction and unification of Europe. All these affirmations are especially true of the Pyrenean region. Despite the frontiers which divide them, the Pyrenean regions constitute a community of economic and cultural interests forged out of common challenges which derive from being peripheral, mountainous and national border areas. To these factors may be added a traditional lack of services and infrastructure, especially in communications, deficiencies which must be overcome through community aid.

Taking these premises and facts as their point of departure, the representatives of the Pyrenean frontier regions meeting under the auspices of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe constituted in 1983 the Community of Work of the Pyrenees as a body to promote trans-frontier cooperation in the area.

COOPERATION AND CONFLICT IN INTERNATIONAL RELATIONS (The theory of the International Regime)

Today's international system is characterised by its complexity. This is based on the simultaneous existence of different sets of relations, including diplomatic strategic rap-

ports between Washington and Moscow and international economic relations. The New Realists, representing the latest theoretical line of thinking in vogue in interna-

tional relations, have elaborated new instruments of analysis. The International Regime is among the most important of them.

The International Regime is a theoretical instrument applied to the analysis of current situations in international activity, in order to study their development, evolution, transformation or disappearance. This theoretical instrument was developed in the 1970s and aims to analyse an international system characterised by its globalism (understood as complete interdependency), the existence of a certain order (not formally established) and by a realist logic (where national interest determines action).

The application of the International Regi-

me is carried out in those fields of action where a certain organised behavior exists. This is the case with the «ocean regimes» studied by several authors. The work carried out by Robert Keohane and Joseph Nye is worthy of mention for its general theoretical value (one could consider them among the New Realist) as well as for its analytical application. More concretely, for the study, among others, of the oceans as field of activity. The article takes up this analysis in detail and forwards a series of critiques with the objective of transposing the work of Keohane and Nye in the political spectrum of the end of the 1980s.

THE RELATIONS BETWEEN MOROCCO AND THE EEC

This paper is a concise overview of the global framework of the relations between Morocco and the EEC. Both economical and political views are covered. The study shows how throughout the past thirty years contracting patterns as well as EEC enlargements have conditioned this relations.

EEC's Mediterranean Policy, Euro-Arab Dialogue and situation in the Maghreb zone are facts to be considered as international cleavages in which this relations are to be developed.

As an Afro-Mediterranean country, Morocco has entered into a large variety of treaties with the EEC ranging from Association to Cooperation, from mere bilateral partnership to the Mediterranean Global Approach,

these agreements covering agricultural and industrial products, financial aid, migrant labour and so many.

Finally, Spanish accession to EEC is to be considered in order to determine the consequences of the «Spanish Factor» in Morocco relations with the EEC. The new member has been involved in historical disputes with the Maghrebian country due to territories. Nevertheless, as far as EEC is concerned fisheries facilities arises as a major problem. New agreements in this field and renewed Protocols to the former treaty have lead up to improve the relations to the extent that Morocco might be reputed as the closer Third-State partner of the EEC.

TOWARDS A COMMON ELECTORAL LAW FOR ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT

To increase the powers and competences of the European Parliament it seems necessary to gain a major degree of legitimization. One way to favour it is to incentivate the participation of EEC nationals in the European elections. To achieve this aim the establishment of a common electoral law would bring a desirable contribution.

Nowadays, European elections are regulated by the Brussels Act (September 20th 1976) which establishes that the European Parliament, according to what is fixed by articles 21.3 ECSC, 138.3 EEC and 108.3 EURATOM, should elaborate a draft of common electoral law. At the moment the drafts of 1982, 1985 and 1986 have had the same result, that is to say: failure due to the sensitive political issues which were involved such as the right of voting of the EEC citizens residents in other EEC country other than their own, and the determination of electoral districts.

Meanwhile, these issues, and the European elections in general, are regulated by national procedures. The majority of EEC States have chosen nationalist criteria for the right to vote and a unique electoral circumscription at the national level. These facts, and other elements, have caused that more than a European election, 12 national elections take place every four years, which has as a result low participation indexes in the last two European elections (63 % in 1979 and 59 % in 1984) and the plausible fear that these results could be worse in the next polls.

In that restricted sense the Brussels Act could be reproached because it did not favour enough the degree of legitimization of the European Parliament. On the other hand, it made possible the realization of the first direct universal suffrage in 1979 at a supranational level, and was a positive step towards the establishment of a common electoral law unifying some aspects of the procedure as minimal common privileges and immunities of the eurodeputies, the compatibility of being at the same time national and European parliamentary, the principle of an elector a vote, among others.

This difficult process analyzed in the article shows that it is not very likely to arrive at once to agreement on a common electoral law. A step by step policy seems more factible: so, unilateral or multilateral measures to implement a progressive convergence of the national electoral procedures v.g. to concede the right of voting to EEC citizens residents in other EEC countries should be encouraged as expressed repeatedly by some politicians and the European Parliament, which should make after June 1989 elections proposals to eliminate unified national districts or other sort of measures in the same sense.

There is still a long way to go, but this perceived need will probably lead in the next future to a common electoral law, which shall be an important step towards the political construction of a real European Union.

BIBLIOGRAFIA

LES ARMES DE LA DEMOCRACIA: EXPORTACIONS ESPANYOLES D'ARMAMENT 1980-87

Vicenç Fisas

Barcelona, Fundació Bofill, 1988

El tema del comercio internacional de armas es uno de estos temas sobre los que siempre hay y siempre ha habido una acalorada discusión. El pacifismo idealista del periodo entre guerras mundiales asentó una serie de ideas que gozaron de gran predicamento intelectual aunque luego, en la práctica, las teorías realistas dieron al traste con el bien intencionado idealismo antibélico.

Es seguramente con aquel telón de fondo que entre los analistas de las relaciones internacionales de carácter progresista el comercio de armas es siempre algo reprochable, por muchas implicaciones económicas positivas que pudiera tener.

Quizá sea por esto que nadie había entrado hasta ahora a estudiar a fondo y con estadísticas elaboradas el comercio exportador de armas efectuado por las empresas españolas y que cae bajo el control de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y explosivos, desde la creación de este organismo por RD 3150/1978 de 15 de diciembre.

Y esto es precisamente, lo que ha hecho el conocido estudioso de estos temas Vicenç Fisas Armengol a través de su nuevo libro, *Les Armes de la Democracia: Exportacions espanyoles d'armament 1980-1987*, publicado por la Fundació Jaume Bofill y Edicions de la Magrana, gracias a una beca otorgada al autor por la Fundación Jaume Bofill y por el Centre UNESCO de Catalunya.

Estamos ante un libro que trata de objetivizar al máximo la realidad de los hechos a lo largo de 387 documentadísimas páginas, en las que se recogen desde las exportaciones españolas país por país hasta los nombres de los barcos en los que se han efectuado exportaciones, pasando por los nombres de los miembros de los Consejos de Administración de las principales empresas exportadoras de material militar de diverso tipo.

Es sabido que la Unión Soviética es el primer exportador mundial de armas, seguido de Estados Unidos y de Francia; pero con respecto a las exportaciones españolas había existido gran diferencia de datos entre las publicaciones del SIPRI (Stockholm International Peace Research Insti-

tut) y del ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) de EEUU, y entre estas y las fuentes oficiales españolas, que Fisas ha comparado y analizado con una meticulosidad notable, a base de largas horas de lucha con las estadísticas de comercio exterior, en la biblioteca de la Cámara de Comercio de Barcelona y a través de otras fuentes.

El libro de Fisas pasa así a convertirse en un libro de referencia obligada en la materia, y sirve para ver las contradicciones que en más de un caso existen entre nuestra política exterior y el comercio de armas o de material bélico, al menos en sentido amplio.

Y es un libro de obligada consulta en un momento, además, en que el Ministro de Defensa ha expresado su deseo de capitanear una reforma a fondo de la industria de defensa, teniendo en cuenta las amplias inversiones y demandas públicas que los Presupuestos de Defensa van financiando y que, por mucho que sean de las más bajas en el contexto del conjunto de países que con España integran la OTAN, no hay duda de que son substanciales si consideramos el conjunto de necesidades públicas mal atendidas existente en España.

En este contexto, el trabajo de Fisas nos podría invitar a pensar qué hubiera pasado si CASA, EN Bazán, ENASA, Santa Bárbara o el grupo ERT no hubieran podido colocar sus productos en mercados exteriores.

Claro que puede decirse que muchos de los suministros recibidos por Egipto (primer cliente de las industrias españolas del ramo) se han sufragado —paradojas y más paradojas— con cargo al Fondo Español de Ayuda al Desarrollo creado en 1976 (FAD) y que lo mismo ocurre con las ventas a otros países en desarrollo; pero peor hubiera sido, quizá, si todo este equipo hubiera gravitado enteramente sobre el contribuyente español como consecuencia de la imposibilidad de dejar a cargo del subsidio de paro a los miles de obreros que hubieran perdido su trabajo si las industrias españolas de armamento no hubieran visto primado el camino de su exportación.

Un Hamlet vivo quizá diría ante el libro de Fisas: ¿Prejuicios o no prejuicios respecto a la exportación de armas?: esta es la cuestión.

EFFECTOS DE LA ADHESION DE LA CEE SOBRE LOS SECTORES INDUSTRIALES Y LAS REGIONES DE ESPAÑA Y PORTUGAL

G. Saenz de Buruaga et al.

Prólogo de P. Solbes

Madrid, Banco Exterior de España, 1988

En más de una ocasión, se ha dicho que el ingreso de España en la Comunidad fue más la consecuencia de una inquietud política antiaislacionista tras la muerte de Franco, que la consecuencia de una reflexión económica pormenorizada sobre los costes y los beneficios que nos iba a comportar el ser miembros plenos de la Comunidad, abandonando el cómodo status de país tercero con relación privilegiada con ella en que nos había dejado el Acuerdo hispano comunitario de Alberto Ullastres de 1970.

En España no se produjo un libro blanco sobre la adhesión como se hizo, por ejemplo, en Gran Bretaña antes de su adhesión, como no fuera el que financió el Círculo de Economía de Barcelona en 1973.

No es que esto quiera decir, en verdad, mucho, pues la experiencia británica —ahora ya con quince años de perspectiva— ha servido para poner de manifiesto que, en estas cuestiones de medición de los efectos de la integración, son tantas las variables y parámetros que juegan y que se modifican que es imposible aislar los meros efectos de la integración propiamente dicha del resto de evoluciones que se producen coetáneamente sobre la economía del país, integrado en el grupo económico regional de que se trate.

De las teorías de Viner o Lipsey a lo que ha sucedido en los últimos tiempos, media un gran trecho que no hacen más que destacar los análisis más recientes sobre teoría de la integración.

Con este panorama, un libro como el publicado por el Banco Exterior de España, que recoge el trabajo efectuado por Sáenz de Buruaga para la Comisión de las Comunidades Europeas en

1986-87, es un instrumento muy serio y elaborado de análisis de los elementos —sobre todo referidos a comercio exterior— de competitividad de los sectores industriales españoles, y de acuerdo con la especialización sectorial/regional de la posible evolución que debe preverse en el futuro para las diecisiete Comunidades Autónomas españolas y de las regiones provisionales portuguesas.

El libro contiene, además, dos anexos específicos sobre el efecto diferencial previsible sobre las industrias vasca y catalana que puede esperarse con la adhesión de España a la CE y una útil selección bibliográfica regional sobre el tema.

De las características del comercio hispanocomunitario y lusocomunitario el trabajo deduce los puntos fuertes y débiles existentes en cada caso y los sectores que en principio parecen vulnerables, que van a verse estimulados o que hay que estimar como neutrales.

Las conclusiones se acercan, en muchos casos bastante, a las resultantes del libro sobre el impacto industrial de la CEE que yo mismo coordiné para la Cámara de Comercio de Barcelona en 1980 y que se publicó con el título de *Los sectores industriales ante la integración de España en las Comunidades Europeas*, o el libro que, coordinado por Pere Puig, publicó ESADE para el Instituto de Estudios Económicos en la misma época con el título de *La industria española ante la CEE*.

En este sentido, el libro de Sáenz de Buruaga es también, y pese a que España y Portugal son ya miembros de la Comunidad, libro de previsión de lo que puede pasar y no, aún, libro de análisis de los efectos de la adhesión.

Habrà que ver, de aquí a unos años, lo que ha pasado con las previsiones académicas ahora efectuadas y que en ningún caso será consecuencia exclusiva del hecho de la integración sino, más bien, del conjunto de elementos de adaptación de los diferentes sectores a la rápida evolución de los mercados internacionales y la economía mundial.

F. G.

¿...Y QUÉ HACE EL DÓLAR? EN EL LABERINTO DE LA ESPECULACIÓN DE DIVISAS.

A. Kostolany

Barcelona, Editorial Planeta, 1988

La economía mundial está atravesando por un momento de crecimiento acelerado en el que, sin embargo, a cada momento, se nos aparecen problemas y desequilibrios que hacen temer por la continuidad del progreso.

Las cuestiones monetarias, el desequilibrio del dólar y los problemas de la deuda externa de los países pobres se nos aparecen, en este contexto, como temas de preocupación casi permanente en unos momentos, además, en que la nueva Administración norteamericana de Bush pugna por mantener el crecimiento pero luchando contra el déficit comercial y fiscal, y en que el dólar sigue siendo moneda refugio muy fuertemente apreciada.

En esta coyuntura el provocativo libro *¿...y qué hace el dólar?*, publicado originariamente en 1987 y traducido por Editorial Planeta en 1988, nos ofrece una serie de mensajes que en muchos casos salen fuera de lo que Galbraith definiría como

la sabiduría convencional.

Su autor, André Kostolany, nos es definido como un especulador que sabe nadar en todas las aguas económicas y un profesional de la Bolsa que desde hace más de doce lustros observa y analiza los movimientos de la cotización de las acciones y del dinero.

Con este curriculum, el autor repasa lo que ha pasado en la economía monetaria internacional desde la Primera Guerra Mundial y concluye que la fortaleza del dólar es algo normal por más que «el manicomio especulativo» pueda producir algunas veces efectos contrarios.

El autor se nos exhibe tan optimista que al hablar de la deuda externa llega a decir que lo peor que podría suceder es que los países endeudados encontraran la forma de devolver los créditos, pues en tal caso los bancos no sabrían qué hacer, de repente, con los más de mil millones de dólares con que contarían.

Estamos, por todo ello, ante un libro a medio camino entre la novela y el ensayo que, aunque sin un excesivo rigor científico, contiene ideas de gran interés en un marco, además, de lectura amena y fácil.

F. G.

Otros libros recibidos

TURISMO EN ESPACIO RURAL

Venancio Bote Gómez

Editorial Popular, S.A.

134 págs.

EL CRECIMIENTO ECONOMICO EN EL TERCER MUNDO

Lloyd G. Reynolds

Alianza Editorial

204 págs.

MOSCU EN WALL STREET

Eric Laurent

Editorial Planeta

271 págs.

GEOGRAFIA Y ESTRUCTURA ECONOMICAS DE NICARAGUA

Roser Solá Montserrat

Universidad Centroamericana de Managua

239 págs.

**LOS INGENIEROS MILITARES
EN LA CONSTRUCCION DE LA
BASE NAVAL DE CARTAGENA
(SIGLO XVIII)**

**José M.^a Rubio Paredes, Alvaro
de la Piñera y Rivas**
Servicio de Publicaciones del EME.
(Colección Marte)
206 págs.

**SMALL IS NOT ALWAYS
BEAUTIFUL.
THE STORY OF EQUATORIAL
GUINEA**

Max Liniger-Goumoz
C. Hurst & Company, London
198 págs.