

Europa y la socialdemocratización política en América Latina: la renovación ideológica de la izquierda en Chile

A.E. FERNÁNDEZ JILBERTO
Kees BIEKART*

Una de las características políticas más relevantes que se observa en el prolongado esfuerzo por restablecer la democracia, es la acentuada internacionalización de la arena política chilena. La influencia política creciente de las internacionales (Socialdemócrata y Demócrata Cristiana) en América Latina, que se verifica a partir de mediados de la década de los años setenta y el impacto político de los recursos económicos invertidos en las organizaciones sociales de base por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) constituyen una explicación parcial de dicho fenómeno. La acentuada orientación y adecuación de las estructuras internas de los partidos chilenos de oposición hacia los recursos materiales y demandas ideológicas internacionales constituyen el otro polo de una explicación global. Esto último ha sido mediatizado por el rol financiero de las ONG en los Institutos privados de Ciencias Sociales, que consolidaron su existencia a finales de los años setenta, permitiendo la sobrevivencia de la intelectualidad y de la futura clase política de un Estado democrático. Por otra parte, la ayuda al desarrollo ha mediatizado también las relaciones y la influencia política de las internacionales sobre los actores sociales y políticos internos. Sin embargo, el hecho de que la internacionalización de la arena política pueda estimular la materialización de una alternativa de socialismo democrático en el

* Los autores son investigadores en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Amsterdam y el Instituto Holandés de Estudios Transnacionales, respectivamente.

proceso de transición o consolidación de la democracia en Chile depende de factores que escapan al proceso descrito.

La interrogante sobre las posibilidades de implementación de una estrategia socialdemócrata que materialice la idea de una «tercera vía», remite a la necesaria formulación de un modelo de desarrollo alternativo a los aplicados en los últimos cincuenta años, que no está exento de problemas y resistencia ideológica de la sociedad civil. La primera dificultad que surge se refiere a la naturaleza mesiánica que caracteriza históricamente a las élites políticas chilenas. Desde la crisis de los años treinta, la idea de que la implementación exitosa del desarrollo pasa por una refundación o reconstrucción de la Nación ha dominado la arena política chilena. «Reforma», «revolución», «capitalismo», «socialismo» y «vía no capitalista de desarrollo» constituyen las referencias paradigmáticas en torno a las cuales se han articulado los actores políticos y sociales. La idea de que tanto la sociedad civil como el Estado constituyen un laboratorio social para las más variadas ideologías, todas con la pretensión de constituir un modelo inédito, ha dominado la política chilena del último medio siglo. Demostrativo de ello han sido el «Chile Nuevo» del dictador Carlos Ibáñez en 1927, la «Revolución en Libertad» de la Democracia Cristiana (1964-1970), la «Vía chilena al Socialismo» de la Unidad Popular (1970-1973) y el «Milagro Económico chileno» de la tiranía de Pinochet (1973-1990). El escepticismo eventual de la sociedad civil frente a las virtudes supuestas de un «nuevo modelo» (socialdemocracia, tercera vía, etc.) tendría justificación histórica.

La segunda dificultad deriva de la problemática revalorización de la capacidad de intervención (social, económica y política) del Estado. Ello en una sociedad que ha sido ideológicamente ahogada por la propaganda «anti-estatal» derivada del neoliberalismo y del mesianismo político de la burocracia militar que ha ocupado el Estado durante los últimos 16 años. Esto tiene lugar en un país en el cual la intervención y centralidad del Estado ha sido inherente al desarrollo y a la constitución de la Nación. Ello se ha verificado tanto en la sustitución del Estado oligárquico por el Estado populista después de la crisis internacional de los años treinta, como en la reestructuración monetarista implementada por la dictadura militar a partir de 1975. La dictadura neoliberal interpretaba el estancamiento de la industrialización como el resultado estructural de la intervención del Estado en el desarrollo económico. Ello había derivado (1970-1973) en una estatalización global de la economía, proceso en el cual la empresa pública marginalizaba y eliminaba a la empresa privada.

Sin embargo, el optimismo político de la izquierda socialista respecto de su rol futuro o las posibilidades de socialdemocratización de la arena política se vio confrontado con el realismo de los resultados de la elección presidencial y parlamentaria de diciembre de 1989. En 1973, por ejemplo, la izquierda controlaba el 42 % del Senado y en las recientes elecciones dicha cifra bajó al 13 %. La mayoría electoral de la oposición se concentra en el Partido Demócrata Cristiano, que políticamente implementa un proyecto «alternativo» de continuidad de la política económica neoliberal del período autoritario, que es difícil diferenciar de la política socialista de conciliación entre neoliberalismo y socialismo. Esto último explica, en parte, las dificultades que en el futuro encontrará la ampliación de la base de apoyo electoral del socialismo chileno. La influencia europea ha sido decisiva en la reestructuración ideológica de la oposición política al Estado autoritario. A fin de analizar el conjunto de estos problemas

hemos dividido el presente artículo en seis partes. En la primera de ellas otorgamos atención a la relación entre populismo y socialdemocratización en América Latina. En la segunda, nos concentramos en el estudio de la visión latinoamericana de Europa como tercer poder. En la tercera parte hacemos referencia al rol de los factores externos en la conformación de la oposición de centro en Chile. En la parte cuarta, nos referimos a los efectos ideológicos de la reestructuración neoliberal sobre la socialdemocratización de la izquierda. En la quinta parte y a manera de conclusiones, presentamos un análisis del intento por reconciliar democracia y neoliberalismo.

1. Populismo y socialdemocratización

En los debates sobre la política de implementar un proyecto de socialismo como socialdemocracia, se plantean diversas interrogantes teóricas y políticas. Ellas no sólo se vinculan con las características de una política económica alternativa limitada por la herencia neoliberal de la dictadura chilena, sino también con la posibilidad de considerar una «reconversión neoliberal» de la «socialdemocracia», de acuerdo a como ocurrió por ejemplo, con las «nuevas democracias» de la Europa del Sur (España y Portugal).¹ Ellas han intentado la implementación de medidas neoliberales con proteccionismo social e intervención selectiva del Estado en la gestión económica. Las dificultades para reestablecer políticas keynesianas de reindustrialización,² de restaurar un «Estado Desarrollista» (populismo) y de mantener el rol dinámico del sector exportador moderno en el proceso de acumulación de capital, pueden conducir a una revalorización de la política económica seguida por las socialdemocracias de la Europa del Sur. Sin duda esto último sugiere la reconsideración de la influencia política creciente de la socialdemocracia europea, que se verifica desde mediados los años setenta, sobre América Latina.

El proceso internacional de socialdemocratización de la arena política en América Latina asume características particularmente divergentes del fenómeno europeo. Ello no ha generado, de acuerdo a como lo indicara Michael Lowy,³ ni el renacimiento ni el surgimiento de partidos realmente socialdemócratas y tampoco se ha verificado un acercamiento de los partidos comunistas a la socialdemocracia. Lo que ocurrió fue la confluencia desde la derecha y la izquierda (con o sin afiliación) hacia la Internacional Socialista de partidos y

1. Otto Holman (1989): *Felipismo or failure of neoliberalism in Spain*. Paper for the Annual Conference of the British Political Studies Association, University of Warwick, 4-6 April.

Rafael López Pintor (1987): *Mass and Elite Perspectives in the Process of Transition to Democracy*. In: Enrique Baloyra (Ed.): *Comparing New Democracies*. Westview Press, Boulder and London.

2. Raphael Kaplinsky (1984): *The International Context for Industrialisation in the Coming Decade*. In: Raphael Kaplinsky (1987): *Third World Industrialisation in the 1980s. Open Economies in a Closing World*. Frank Cass, London.

Carlos Ominami (1987): *Désindustrialisation et Restructuration Industrielle en Argentine, au Brésil et au Chili*. In: *Problèmes d'Amérique Latine*, n. 89, 2e trimestre.

3. Michael Lowy (1984): *Trayectoria de la Internacional Socialista en la América Latina*. En: Sofía Méndez (red.): *La Crisis Internacional y la América Latina*. Editorial El Trimestre Económico/Fondo de Cultura Económica, México.

movimientos latinoamericanos cuya naturaleza política no puede ser definida como socialdemócrata. Entre los primeros se encuentran corrientes populistas fuertemente integradas al tradicionalismo político nacional tales como el PRI mexicano, AD en Venezuela, PLN de Costa Rica, el APRA peruano y el PR de Argentina. Los segundos corresponden a partidos y movimientos nacionales que se autodefinen como antiimperialistas y anticapitalistas, con una significativa afinidad ideológica con la revolución cubana. Entre ellos es posible citar los casos del FSLN de Nicaragua, el FDCR de Guatemala, el New Jewel Movement de Granada y el Partido Socialista de Chile.

Los diversos partidos y movimientos políticos latinoamericanos indicados, que son asimilados como actores locales de la Internacional Socialista, tienen su origen social y político en el desarrollo de los populismos nacionales que se gestan en torno a las rebeliones campesinas o al populismo urbano vinculado a los proyectos de industrialización sustitutiva de importaciones en el período entre 1930-1950. Ellos se organizan en torno a un partido pluriclasista que se considera representativo del «pueblo», a partir del cual se fundamenta el interés de la Nación. Carecen de vinculación ideológica con el «socialismo» y cuando ella existe, es marginal y retórica. Las clases medias que constituyen la clase política del Estado populista se transforman en el actor político más dinámico de la modernización e industrialización de la economía. El régimen de partidos articula y combina el clientelismo, el corporativismo, el burocratismo y el caudillismo de los actores políticos y sociales de la sociedad. El populismo tiene su origen en la modernización basada en una industrialización facilitada por factores internacionales y en gran parte tecnológicamente importada, que aspira a reemplazar y neutralizar los efectos de una modernización dependiente, fomentando el «desarrollo desde abajo» y «hacia adentro».⁴ A fin de limitar los efectos de la dominación interna del capital internacional se afirma la idea de que los objetivos del desarrollo no consisten exclusivamente en el aumento de la inversión y la rentabilidad del capital, sino en el aumento de la participación e integración de una sociedad cuya modernización amenaza con profundizar su heterogeneidad social. Esta imagen de los actores políticos que en América Latina se asimilan al concepto de partidos socialdemócratas contrasta con la naturaleza política de la socialdemocracia europea. Esta última se fundamenta en un partido de origen obrero vinculado directamente a las organizaciones sindicales, de naturaleza doctrinaria socialista, reformadora del capitalismo, de orientación económica originariamente keynesiana y, posteriormente, neoliberalista, defensora del «mundo libre» y del «atlantismo».

Sin embargo, los puntos de convergencia entre el fenómeno latinoamericano del populismo y la socialdemocratización europea provienen de una conceptualización amplia de esta última. Particularmente cuando en las democracias de la Europa Occidental el socialismo se identifica con la aplicación de políticas económicas keynesianas de la utilización de los recursos estatales en la profundización del igualitarismo social. Esto se expresa en la aspiración al aumento del bienestar social, redistribución del ingreso y control estatal sobre ciertos sectores de la economía. En este modelo la realización del socialismo no pasa ni por la sustitución de las relaciones capitalistas de producción ni por

4. Alain Touraine (1987): *Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*. Ediciones PREALC/OIT, Santiago de Chile.

la eliminación de la dominación política del capital.⁵ Sin duda este modelo guarda una vinculación estrecha con los populismos nacionalistas que han tenido lugar en América Latina y también con sus versiones más progresistas, como la «vía chilena al socialismo» del Gobierno de Salvador Allende (1970-1973).

Se han formulado variados razonamientos teóricos y políticos para explicar la «internacionalización» de la Internacional Socialista y su expansión hacia América Latina.⁶ La captación de las élites políticas del populismo por parte de la influencia ideológica de la Internacional tendría como objetivo estabilizar la arena política de sociedades fuertemente conmocionadas por el costo social de las políticas económicas neoliberales. Ello en un contexto en el cual la intervención política norteamericana se muestra ineficiente para la obtención de dicho objetivo. La demostración empírica de la capacidad de la política europea para desradicalizar una lucha social de carácter anticapitalista lo constituye el rol clave jugado por la socialdemocracia alemana sobre Mario Soares y el partido socialdemócrata portugués. Sin embargo, esta interpretación contrasta con el apoyo directo y la denuncia abierta que la IS formuló respecto de las dictaduras latinoamericanas iniciadas en la década de los setenta al amparo de la política norteamericana. De acuerdo con una segunda interpretación, ello constituiría un proyecto de reinstitucionalización de la dominación burguesa, deslegitimada por la prolongada permanencia de las dictaduras. Dicha reinstitucionalización se formalizaría a través de la creación, simultáneamente, de bases políticas para la expansión del capitalismo europeo.⁷ La internacionalización de la economía mundial hace indispensable, tanto para los partidos socialistas europeos como para los partidos populistas latinoamericanos, acceder de manera conjunta a los centros internacionales de toma de decisiones, sobre la base de su internacionalización política. Para América Latina, la «opción europea» facilita una cobertura más aceptable para la colaboración con las empresas y el capital multinacional que la representada por los intereses norteamericanos directos, criticados por la tradición «antiimperialista» del populismo.

Independiente de las diversas interpretaciones sobre la importancia política que la IS asigna a América Latina a partir de mediados de la década de los setenta, ello tiene lugar en un contexto en el cual se abandona el espíritu de la Guerra Fría, el atlantismo, y el rechazo de la necesidad de combatir el «comunismo» a través de la política norteamericana sobre América Latina. El apoyo de la IS a las oposiciones políticas contra los Estados autoritarios que se establecieron en la década de los setenta, selló la reconciliación política con los populismos democráticos de América Latina. Es esta experiencia política de la oposición de izquierda moderada a las dictaduras, la que favorece la revalorización de la capacidad de intervención política moderada de Europa en América Latina y particularmente en Chile. La Europa como tercer poder entre la influencia

5. David Slater (1987): Socialismo, democracia y el imperativo territorial: elementos para una comparación de las experiencias cubana y nicaragüense. *Revista Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 44, Costa Rica.

6. Tilman Evers (1982): European Social Democracy in Latin America: the case of West Germany. In: Jenny Pearce (edit.) (1982): *The European Challenge. Europe's New Role in Latin America*. Latin America Bureau, London.

7. Kess van der Pijl (1989): *The Socialist International and the Internationalisation of Capital*. Paper for the joint annual convention of the BISA/ISA, London, 28 March - 1 April 1989.

norteamericana y soviética se traduce en una esperanza no siempre empíricamente fundada.

2. Europa como «Tercer Poder» en América Latina: mito y realidad

En una investigación⁸ reciente los latinoamericanos consideran que una influencia política europea eventual y de proporciones similares a la de los Estados Unidos favorecería decisivamente la resolución de los problemas regionales. Esta desproporcionada esperanza se fundamenta en el mito de Europa como «tercer poder», que se origina en el inicio de los años setenta como resultado de los efectos de la recesión económica internacional. La inestabilidad de la hegemonía norteamericana y la desestabilización inicial de la «pax americana» pareció otorgar un mayor espacio para un nuevo rol de Europa como «tercer poder». En Europa es particularmente la socialdemocracia la que estimula ideológicamente la idea de un «tercer poder» o una «tercera vía de desarrollo». Fue precisamente el ex-canciller alemán Willy Brandt⁹ quien, inmediatamente después del golpe de Estado de Chile en 1973, se interrogaba en una Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la necesidad de la búsqueda, con apoyo europeo, de una alternativa entre autoritarismo y comunismo en América Latina. Esta tendencia se ve fortalecida por el rechazo europeo a la política americana respecto de la crisis de América Central y por el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea.

¿Podrá Europa implementar cambios de significación en la histórica dominación de Estados Unidos sobre América Latina? En las estadísticas sobre relaciones comerciales de los últimos quince años se constata una tendencia decreciente, excepto para el período de las dictaduras militares en que Europa se constituye en un importante exportador de armas hacia América Latina.¹⁰ Entre 1975 y 1979 se estima que Europa (Francia, Alemania Occidental, Italia e Inglaterra) vendió armas a América Latina por un total de dos mil millones de dólares y Estados Unidos, en el mismo período, por un total de 725 millones. De manera general, América Latina pierde, en beneficio de otros países del Tercer Mundo, parte significativa del mercado europeo y paralelamente, después de 1980, las importaciones desde Europa caen en términos absolutos. Ello es en parte el resultado de la recesión económica internacional, pero también se vincula con la baja prioridad que la Comunidad Económica Europea otorga a las relaciones comerciales con América Latina. El proteccionismo de la Comunidad Económica Europea (EG), particularmente para productos primarios, no

8. Esta investigación fue implementada en cuatro países por FLACSO (Chile), CEDES (Argentina), CIESU (Uruguay) y DATUM (Perú). Un análisis de los resultados de dicha investigación se encuentra en Luis Rodríguez Zúñiga, *Imágenes de Europa en América Latina*. In: PREAL (1989): *Europa-América Latina: el desafío de la cooperación*. Ediciones Pablo Iglesias, Madrid.

9. Estas concepciones fueron posteriormente sistematizadas en lo que se conoció como «Brandt Report», *North-South: A Programme for Survival*, Pan Books, London, 1980.

10. Sandro Sideri (1985): *Europa y América Latina en la Crisis Mundial*. En: *Integración Latinoamericana*, núm. 99, Buenos Aires.

Eusebio Mujal-León (1987): *Europa Occidental y los procesos de democratización en América Latina*. En: *Contribuciones (dossier '87)*, Buenos Aires.

hace más que reforzar esta tendencia. La exclusión de América Latina de los Acuerdos de Lomé, que benefician a otros países del Tercer Mundo (ex-colonias de la post-guerra europea), la distancian aún más de las relaciones económicas con Europa. El enorme crecimiento de las relaciones económicas y financieras de Estados Unidos con América Latina, que incluyen inversiones y transferencia tecnológica, en los últimos quince años aumentó considerablemente la brecha comercial con la EG.¹¹ Parte de la interpretación de Europa como «tercer poder» se basa en el supuesto de que Europa Occidental carece de intereses estratégicos en América Latina. Comparado con USA es evidente que ellos son mucho menores, pero no están ausentes.¹² Ellos derivan, en gran parte, de las obligaciones que Europa tiene con USA a través de la NATO. El objetivo principal de la organización atlántica es prevenir y limitar la influencia de la Unión Soviética en América Latina. Una profundización de la crisis de América Central o en la región de las islas del Caribe, la violencia militar aplicada por USA en la región (la invasión reciente de Panamá) y una extrema ideologización del conflicto regional podrían aumentar las tensiones dentro de los miembros europeos de la NATO.

La «esperanza» de un mayor protagonismo de Europa en América Latina, en virtud de lo anteriormente expuesto, no se deriva de las relaciones económicas o de factores estratégico-militares, sino más bien de su relativamente reciente actividad política. En los hechos, Europa ha actuado como un factor político relevante en dos de las más importantes crisis políticas de América Latina en los años ochenta: en el conflicto de América Central y en los procesos de democratización de los países del Cono Sur. El interés europeo respecto de América Central es considerado como una corrección del «distanciamiento» con que actuó en las crisis de los años cincuenta (intervención norteamericana en Guatemala) y sesenta (Cuba). Las relaciones entre la EG y América Central adquieren un carácter institucional con las «Conferencias de San José» y el rol de mediación en los acuerdos de paz de Esquipulas. En el caso del apoyo europeo a la democratización de los países del Cono Sur, éste fue canalizado predominantemente a través de las Organizaciones Europeas No Gubernamentales de Ayuda al Desarrollo (ONG). Sin embargo, ello aumentó las esperanzas de que Europa pudiera colaborar de manera sistemática en la solución de los gigantes problemas económicos de la región.

La ampliación de una mayor colaboración europea en el desarrollo de América Latina es relativamente infundada si se considera que sus prioridades se concentran en regiones de mayor valor económico y estratégico (Oriente Medio, África y Asia). Del total de la ayuda al desarrollo en América Latina, sólo un 22,6 % corresponde a la Comunidad Económica Europea y el 60,1 % proviene de EEUU.¹³ Sin embargo, son los factores políticos de la vinculación europea de solidaridad con el restablecimiento de la democracia en los países del Cono

11. Atilio Borón (1985): Transición, vulnerabilidad externa y autonomía nacional: el papel de las relaciones europeo-latinoamericanas. En: EURAL: *La Vulnerabilidad Externa de América Latina*, GEL, Buenos Aires.

12. José Miguel Insulza (1985): ¿Qué espera América Latina de Europa Occidental? En: *Revista Nueva Sociedad*, núm. 85, Venezuela.

13. OECD (1986): *Development Cooperation (Raport)*, París.

Hubert Julienne (1987): *Cooperación económica entre la Comunidad Económica Europea y América Latina: posibilidades y opciones*. Documento de trabajo núm. 4, IRELA, Madrid.

Sur, y particularmente con Chile, los que estimularán a la izquierda, su progresiva socialdemocratización. Ella, junto al fracaso tanto de los modelos keynesianos de desarrollo industrial por sustitución de importaciones como de la reestructuración neoliberal implementada por las dictaduras del Cono Sur y particularmente de Chile (1973-1990), identifica progresivamente la búsqueda de una «tercera vía» con la oferta ideológica de la socialdemocracia europea. Sin embargo, ello no se traduce en la organización de nuevos partidos socialdemócratas al estilo europeo, sino en la readecuación ideológica de los antiguos partidos populistas o socialistas de naturaleza históricamente reformista. Por otra parte, los esfuerzos de la política norteamericana sobre Chile destinados a evitar la radicalización política de la oposición en contra de la dictadura y la influencia de las Organizaciones Económicas No Gubernamentales (de origen europeo) durante los años ochenta constituyen un conjunto de factores externos que han colaborado en la consolidación de una oposición de centro-derecha.

3. Factores externos en la consolidación de una oposición de centro-derecha en Chile

Cerrado el ciclo de protestas masivas, iniciadas el 11 de mayo de 1983, en contra del régimen autoritario y que constituían la resultante de la crisis económica iniciada en el segundo semestre de 1981, en septiembre de 1986 la oposición de centro toma distancia definitiva de la movilización social como mecanismo de forzamiento de acuerdos con el régimen. Ello era, a su vez, el resultado del creciente antagonismo entre los sectores moderados (Democracia Cristiana) y los sectores más radicales que reconocían en la movilización social la única alternativa viable de sustitución de la dictadura. Dichas discrepancias se habían fofalecido con el diálogo abierto por el ministro Onofre Jarpa con la Alianza Democrática, en septiembre de 1983. Aunque dicho diálogo fue un fracaso en la medida en que la Democracia Cristiana se negó a aceptar incondicionalmente la legitimidad de la Constitución de 1980 elaborada por el régimen autoritario con la participación de la oposición en él se reconoce implícitamente la institucionalidad de la dictadura y la posibilidad de una alternativa progresiva de restauración de la democracia dentro de la estructura jurídica del régimen autoritario. La oposición de izquierda intentará, sin éxito, evitar su incorporación dentro de la institucionalidad autoritaria, ya que ella inaugura un régimen político que cierra toda posibilidad a su representación electoral real. A pesar del fracaso del diálogo, la oposición moderada insiste en la estrategia de forzar al régimen en la aceleración del cronograma de la transición formulada por la propia dictadura. En agosto de 1985, como iniciativa de la Iglesia Católica, se organiza entre partidos de derecha y la Alianza Democrática un nuevo acuerdo denominado «Acuerdo Nacional para la Democracia Plena». En él se insiste en los argumentos demócratacristianos de aceleración de la transición a la democracia con exclusión de los sectores más radicales de la oposición y que, naturalmente, dada la obcecación del régimen, no conduce a ningún resultado concreto. En 1986 existe un intento por reunificar los dos bloques de oposición a partir de un trabajo conjunto en el nivel de organizacio-

nes sociales, que dio como resultado la creación de la fracasada Asamblea de la Cívica. En el nivel de los partidos políticos ello habría sido fortalecido por una colaboración informal en lo que se conoció como Comité Político Privado. Con las protestas y las movilizaciones de masas de julio del mismo año, aumentó considerablemente la presión norteamericana sobre la Democracia Cristiana, a fin de romper todo tipo de colaboración con los comunistas en las estrategias por el restablecimiento de la democracia. Los EEUU observan con notable preocupación la acelerada radicalización política del movimiento social y en la Democracia Cristiana aumentaba el temor de perder control sobre la situación. El hallazgo de fondos clandestinos de armas y el fracasado atentado en contra de Pinochet crearon las condiciones favorables en la oposición moderada para, en septiembre del mismo año, poner fin a la colaboración informal con la oposición más radical y fijar sus esperanzas de ejecutar una transición a la democracia de acuerdo a lo estipulado por la institucionalidad jurídica del régimen autoritario. Esta estrategia es fortalecida con la victoria presidencial del candidato de la oposición, Patricio Aylwin, en las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989.

Los EEUU ejercen un rol significativo en la consolidación de la oposición moderada. Hasta 1983 el gobierno de Reagan había sido un aliado fiable del régimen de Pinochet. Desde partícipes y cogestores del régimen militar en 1973, los EEUU pasan a implementar una política de «diplomacia silenciosa» respecto de gobierno de Pinochet.¹⁴ El término de este tipo de diplomacia tiene lugar en el momento de la enorme violencia con que el régimen reprime las protestas nacionales. Para el gobierno de Reagan el fracaso del gabinete Jarpa constituyó de manera simbólica el fin de la esperanza de una restauración controlada de la democracia. De esta forma, la tarea prioritaria que recibe el nuevo embajador norteamericano, Harry Barnes, es la de profundizar los contactos con la oposición moderada bajo la dirección de Gabriel Valdés. Los EEUU fueron partidarios entusiastas del Acuerdo Nacional, dado que constituía un acuerdo entre los partidos de oposición moderada que excluía explícitamente al Partido Comunista.¹⁵ Los contactos informales entre el Partido Demócrata Cristiano y los comunistas son vistos con preocupación dentro de la política norteamericana sobre Chile. En su opinión, el futuro gobierno debería estar conformado por partidos democráticos dispuestos a garantizar la continuidad del modelo económico neoliberal y otorgan prioridad a una colaboración política entre los partidos de centro y de derecha. Bajo presión de Elliot Abrams (Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos) se pone término a la colaboración entre los dos bloques de la oposición en julio de 1986.¹⁶ Esto, a su vez,

14. United States Senate (1975): *Covert action in Chile, 1963/1973*. Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. Washington: US Government Printing Office.

Heraldo Muñoz y Carlos Portales (1987): *Una amistad esquiva: Las relaciones de Estados Unidos y Chile*. Pehuen Editores, Santiago de Chile.

15. El National Democratic Institut (NDI), vinculado al partido Demócrata de EEUU, financió los costos de la reunión de Caracas de los 11 partidos del Acuerdo Nacional, en mayo de 1986. La reunión fue organizada en colaboración con la ODCA, que constituye la rama latinoamericana de la Internacional Demócrata Cristiana.

16. Elliot Abrams declaró frente al Congreso norteamericano que el gobierno norteamericano debe apoyar a la «oposición democrática» mientras se mantenga la línea del Acuerdo Nacional con exclusión de los comunistas (Latin America Weekly Report, 18 de septiembre de 1986).

constituye la primera derrota interna de los sectores de izquierda de la Democracia Cristiana representados por Gabriel Valdés, que resistían la exclusión de la izquierda. En los meses siguientes se produce un enfriamiento de las relaciones de EEUU con la oposición moderada. El Gobierno de Reagan, frente al atentado contra Pinochet y el hallazgo de fondos clandestinos de armas, reubica la situación de Chile en el contexto de una confrontación Este/Oeste.¹⁷ La «confianza» en la oposición moderada se deteriora rápidamente, dado que como alternativa democrática al régimen militar ofrece insuficiente seguridad respecto de una estabilidad política futura.

Lo anterior se traduce en un debilitamiento progresivo de los sectores de izquierda dentro de la Democracia Cristiana. Los sectores de derecha encabezados por Andrés Zaldívar y Patricio Aylwin otorgan prioridad a la colaboración con los partidos «democráticos» de derecha. La corriente de Gabriel Valdés mantiene su decisión de una colaboración sistemática con los partidos del llamado «socialismo renovado». Esta oposición de centro-izquierda cuenta con el apoyo material y político de la socialdemocracia europea. Los sectores de centro-derecha de la oposición, además del apoyo norteamericano, son sostenidos por la derecha conservadora europea, como la Democracia Cristiana Alemana del CDU de Kohl y del CSU de Franz Josef Strauss.¹⁸ Por ejemplo, los democristianos alemanes hacen saber explícitamente que carecen de confianza política en la dirección de Valdés. Para los alemanes, Valdés, en la dirección de la DC, constituye un «obstáculo para el proceso de democratización» y es en parte, «responsable de la violencia y el terror en Chile».¹⁹ Ello es coincidente con la apreciación del Gobierno de Reagan respecto del presidente de la DC chilena que, en su visita a la Casa Blanca, insiste en la legalización del Partido Comunista.²⁰ El aumento de la influencia de los sectores de derecha de la DC se consolida a partir de la elección de Patricio Aylwin como presidente del partido, en agosto de 1987.

La búsqueda de la derrota política del régimen autoritario, que se materializa en el plebiscito de octubre de 1988, es ampliamente apoyada por el Gobierno norteamericano que confía en la implementación del modelo jurídico del régimen autoritario, para el restablecimiento de la democracia. El Gobierno de Reagan declara en noviembre de 1987 que el Gobierno chileno debe demostrar amplia disposición para crear un clima de libertad y de limpia competencia en dicho plebiscito.²¹ En este contexto, EEUU financia proyectos para inscripción

17. Las armas transportadas por buques de pesca cubanos fueron descubiertas por satélites de espionaje norteamericanos: El Gobierno de Reagan ofrece toda su colaboración para una investigación sobre el origen de las armas. Ello da como resultado el «Interagency Report», que concluye que las armas forman parte de un «plan de largo plazo» para desestabilizar la futura democracia chilena.

18. Después de EEUU, Alemania Occidental es el socio comercial más importante de Chile y el segundo donador de ayuda no gubernamental al desarrollo. De allí el interés de los políticos chilenos por mantener buenos contactos con Alemania. El CSU de Strauss apoyó durante años al régimen militar, pero desde 1983 desplaza su atención hacia los sectores de derecha de la Democracia Cristiana chilena, a los sectores políticos que conformaron Renovación Nacional y el Partido Nacional (Latin America Weekly Report, 27 de septiembre de 1985).

19. Estas acusaciones fueron formuladas por el nuevo embajador alemán en Chile, Horst Kullack-Ublick. (Latin America Weekly Report, 11 de septiembre de 1986.)

20. Latin America Weekly Report, 21 de mayo de 1987.

21. Herald Muñoz (1988): Chile y Estados Unidos en 1987: tensiones en vísperas de un mo-

de electores, encuestas de opinión, sistemas de computación para controlar los cómputos electorales y un conjunto de actividades de comunicación. Ello correspondió a un total de 5 millones de dólares otorgados oficialmente por la US Agency for International Development (AID) y el National Endowment for Democracy (NED).²² Sin embargo, la ayuda no fue dirigida directamente a los partidos, sino a organizaciones en las cuales ellos están indirectamente representados, particularmente ligadas al Partido Demócrata cristiano: organización sindical de derecha como la Central Democrática de Trabajadores (CDT), la Unión Social de Empresarios Cristianos (USAC), el diario La Época, la Editorial Andante, el Comité Coordinador por las Elecciones Libres bajo la dirección de demócratas cristianos conservadores como Zaldivar y Molina, y el Centro de Estudios del Desarrollo (CED).²³ En 1987 se coordinan en el CIS tres institutos privados de estudios e investigación en Ciencias Sociales (CED de origen demócratacristiano, ILET y SUR vinculados al «socialismo renovado») para apoyar técnicamente la campaña por las elecciones libres. De ellos, el ILET había sido intensivamente preparado por el Sawyer and Miller Group, oficina de asesoría política norteamericana que en 1986 había apoyado técnicamente a la oposición filipina en contra de la dictadura de Marcos. Sin duda que los más beneficiados con la ayuda financiera para el restablecimiento democrático fueron los sectores políticos vinculados a la Democracia Cristiana y al «socialismo renovado».

4. Los efectos de la reestructuración neoliberal y la socialdemocratización del centro-izquierda

La reunificación reciente del Partido Socialista (enero de 1990) a través de la integración entre el sector de Arrate, que representa la renovación socialista, de Almeida, que correspondía a los sectores más ortodoxos, y del MAPU ha fortalecido su presencia política socialdemocratizante dentro de la Concertación de Partidos por la Democracia y del nuevo Gobierno presidido por el demócrata cristiano Patricio Aylwin. Sus dificultades futuras pueden derivar de dos tipos de problemas: que el intento por asumir la política económica neoliberal heredada de la dictadura, expresado en el programa de gobierno de Patricio Aylwin, sea incapaz de resolver las profundas desigualdades sociales que ha

mento decisivo. En: Heraldo Muñoz (ed.): *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*. Grupo Editor Latinoamericano/PROSPEL, Buenos Aires.

22. El NED fue organizado durante el Gobierno de Reagan por iniciativa de Jeane Kirkpatrick, como una alternativa frente a las Stifunge de los partidos políticos de la República Federal Alemana. El NED distribuyó un total de 16 millones de dólares, de los cuales la mitad fue destinada a América Latina. La oposición chilena recibió desde 1985 3,8 millones, de los cuales 1,8 millones fueron otorgados en 1988. El presupuesto total es asignado por una comisión del Congreso norteamericano formada paritariamente por Demócratas y Republicanos.

Se puede considerar el trabajo de Alan Angell (1989): *La Cooperación Internacional en apoyo de la Democracia Política en América Latina: El caso de Chile*. En: *Foro Internacional*, Vol. 30, núm. 2, octubre/diciembre.

23. *New York Times*, 15/VI/1988.

tauración del trabajo estacional en el sector agrícola. La «flexibilización» del mercado de trabajo ha constituido el mecanismo fundamental del capital, para ajustarse a los requerimientos del mercado internacional. La fuente de abastecimiento de este tipo de mano de obra está constituida por las «poblaciones» rurales o la marginalidad de las grandes ciudades y es esto último lo que ha justificado la relevancia política del movimiento social urbano. Éste se orienta a las organizaciones de base por la subsistencia, el problema habitacional y la búsqueda de una representación política a nivel local y nacional; ello en una economía donde la magnitud de la pobreza alcanza a cinco millones de chilenos.²⁶ Ellos han formado parte substancial de la resistencia social en contra del régimen neoliberal y constituye el principal obstáculo para un gobierno democrático que aspire a aplicar una política económica continuista. El movimiento social urbano combina las demandas por la subsistencia con la búsqueda de una inserción estructural en el proceso productivo y en el empleo, en oposición a la inserción cíclica que ofrece la política económica.

A finales de los años setenta e inicio de los ochenta se configura un razonamiento teórico que intenta sustituir el paradigma político en el cual se había fundamentado la oposición de izquierda frente al Estado autoritario.²⁷ Su fundamento inicial está constituido por una doble lógica: el reconocimiento del fracaso de la oposición en su intento desde 1973 de sustituir la dictadura por un régimen democrático y la influencia ideológica del debate sobre el eurocomunismo y «socialismo realmente existente» en los países de la Europa del Este. A ello se suma tanto la crisis y división del Partido Socialista como el cambio de táctica del Partido Comunista, que reemplaza su política de una Alianza Antifascista (con participación decisiva de la Democracia Cristiana) por la de «violencia aguda». Todo ello configura un proceso de crisis generalizada del bloque político de la Unidad Popular que había sustentado el Gobierno de Allende (1970-1973) y abre espacio a una amplia «revisión» que intenta no sólo poner en discusión la estrategia aplicada por dicho bloque político respecto a la dictadura. Se busca también la sustitución del paradigma clásico en que se fundamentaba la estrategia alternativa representada por el socialismo en Chile y la puesta en discusión de la «naturaleza democrática» del marxismo. Ello configura dos tendencias centrales en la oposición de izquierda que confluirán en la derrota política de la dictadura en el plebiscito de 1988. La primera de ellas, representada por el Partido Socialista (fracción Arrate), privilegia su vinculación con la Democracia Cristiana y segmentos políticos de la antigua derecha agrupados originalmente en el momento de constitución en 1983 de la Alianza Democrática y estimula la reagrupación del «socialismo democrático» a través del Bloque Socialista. Su estrategia principal se caracterizará por la «integración forzada» a la institucionalidad del régimen autoritario. La segunda se agrupa inicialmente en torno al Movimiento Democrático Popular organizado en la misma fecha, a la Izquierda Unida (1987) el PAÍS (1988) y su eje político fundamental estará constituido por el Partido Comunista y la «fracción Almeyda» del Partido Socia-

26. Humberto Vega (1988): La macroeconomía de la pobreza en Chile. *Revista Mensaje*, núm. 369, Junio, Santiago.

27. A.E. Fernández Jilberto (1985): Dictadura Militar y Oposición Política en Chile 1973-1981. *Latin American Studies*, n. 31, CEDLA, Amsterdam.

generado; y su enorme «sensibilidad ideológica» respecto de las corrientes de izquierda internacionales. Es preciso recordar su diversificada trayectoria de influencias, que se inicia con el marxismo europeo, continúa con el populismo de Haya de la Torre, el titoísmo, el maoísmo, el castrismo y se cierra con el eurocomunismo y el eurosocialismo. Ello es relevante si se considera que este partido constituye el centro ideológico de la «renovación socialista» y el eje futuro de la socialdemocratización de la izquierda chilena. Sin embargo, sus características futuras estarán fuertemente determinadas por la influencia que sobre él ejerza la ideología neoliberal bajo la premisa del realismo económico.

La restauración de la democracia y la reconstrucción de la arena política en Chile ha sido condicionada por la herencia estructural de la reestructuración neoliberal de la sociedad chilena. En lo político dicha reestructuración consolidó la destrucción del proyecto de la Unidad Popular, el movimiento socialista que se caracterizaba mayoritariamente por su independencia tanto de la IS como del socialismo de los países de la Europa del Este y que erradicó la ideología antiimperialista de una parte significativa de la intelectualidad chilena. Sin embargo, desde un punto de vista político y en la perspectiva de una eventual socialdemocratización de la arena política, las conciencias sociales de las transformaciones económicas tienen una profunda gravitación.

Cuando se hace referencia al impacto de las transformaciones económicas sobre el conjunto de las clases sociales y particularmente sobre los sectores laborales, se distinguen dos tendencias. La primera de ellas pone énfasis en la pérdida y declive del «peso estructural» de la clase obrera,²⁴ que se expresa en la disminución de su magnitud, de su importancia estratégica en el sistema económico, y en la profundización de su heterogeneidad. La implicación política de ello corresponde a la puesta en cuestión del rol protagonista de la clase obrera en las políticas de cambio social. La segunda se apoya en la idea de una reestructuración de la clase trabajadora como resultado de las transformaciones neoliberales de la economía y particularmente del rol dinámico del sector agro-exportador. En esta interpretación se privilegia la crítica²⁵ a las concepciones moderadas de la oposición, que ponen el acento en la idea de una «renovación socialista» apoyada en un nuevo realismo derivado de la modernización de la economía. Ello busca combinar el mantenimiento de la eficacia de la economía de exportación con un «pragmatismo sindical» destinado a evitar la desarticulación del modelo económico.

A pesar de la naturaleza polémica de ambas interpretaciones, los cambios estructurales sufridos por las clases que ellas describen no son contradictorios. La derrota política de la dictadura en el plebiscito de 1988 se basó en un alineamiento de fuerzas sociales que surgen de la transformación de la economía y de las nuevas relaciones entre las clases. La reestructuración del capital y la acelerada internacionalización de la economía, fundamentada en un capitalismo agro-exportador adaptado a la utilización de la fuerza de trabajo y a los requerimientos de la expansión o contracción de las exportaciones a través de la ins-

24. Javier Martínez y Arturo León (1987): *Clases y clasificaciones sociales*. Ediciones SUR, Santiago.

25. James Petras (1988): Transición, política electoral y redefiniciones políticas. *Revista Andes*, núm. 5, Santiago.

lista. Su estrategia de restauración democrática se basó a partir de 1980 en la política de «rebelión popular de masas» que incluía la resistencia militar al régimen.

En los esfuerzos de renovación de la izquierda existe un consenso amplio en el sentido de que la puesta en práctica de las transformaciones estructurales implementadas por el modelo económico aplicado por la dictadura ha dado curso a cambios sustanciales en la estructura social. La relevancia que ello representa para la izquierda proviene de la estrecha relación que ella establece entre su proyecto político y su base social de apoyo. Las transformaciones económicas habrían afectado su base tradicional de apoyo (la clase obrera y los sectores tradicionales). El paradigma clásico en que ella se había sustentado partía del supuesto de que el socialismo era el resultado lógico de la «universalización» de los intereses de la clase obrera, portadora histórica del futuro de la sociedad. Su importancia creciente pasaba a depender de la organización sindical, del rol del partido de clase y de su capacidad de sumar en favor de su proyecto a las clases medias. Ello se fundamenta en el supuesto de una expansión creciente de la influencia política y económica de la clase obrera, como resultado de la expansión inevitable del desarrollo industrial.

Desde un punto de vista formal, el proceso político de renovación o socialdemocratización de parte del Partido Socialista se inicia con los debates del seminario de Ariccia (Italia) en marzo de 1979. En esta dirección, el concepto de renovación debe ser entendido como el esfuerzo de la izquierda y particularmente, de sectores del Partido Socialista por reformular y revisar tanto su programa como las conceptualizaciones teóricas que fundamentaron su práctica política, sus medios de acción y sus aparatos partidarios. El tema central del citado seminario fue el «Socialismo chileno: historia y perspectivas» y se concretó a partir de la constatación de que en las luchas sociales del último siglo se verificó la presencia de dos grandes vertientes político-ideológicas. La primera de ellas es la comunista, que se identificó con la versión soviética del marxismo y se caracteriza por una gran cohesión doctrinal y organizativa. La segunda está constituida por la vertiente socialista, de una relativa confusión ideológica y de una acentuada dispersión que la condujo a una creciente esterilización política. Esto habría originado un vacío político e ideológico entre las fuerzas sociales que combaten a la dictadura y de allí la necesidad de crear las bases teóricas que hicieran posible la reconstrucción del «área socialista», que se expresa no sólo en la receptividad de los sectores populares a la «llamada socialista» sino también en su capacidad electoral y de masas demostrada en las últimas cinco décadas.²⁸ Se insiste en el hecho de que el Partido Socialista desde 1964 pierde consenso y autoridad en la base de apoyo en que se sustentaba, lo que habría facilitado el surgimiento de otros núcleos ideológicos que se ubican en su misma perspectiva. Reflejo de ello era la aparición de organizaciones políticas tales como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), la Izquierda Cristiana (IC) y la Unión Socialista Popular (USOPO). Se explicita que la adhesión del Partido Socialista al marxismo desde su fundación no ha tenido nunca el carácter de vinculación a un «conjunto codificado de preceptos inmutables». A partir

28. Lelio Basso, Carta de invitación al seminario de Ariccia y Raúl Ampuero, Informe introductorio (I) al seminario de Ariccia. En: A. E. Fernández Jilberto (1985): Colección de Documentos para la historia de la Oposición Política al Estado Autoritario en Chile, Tomo III. CEDLA, Amsterdam.

de ello, se expresa la necesidad de elaborar un nuevo proyecto de «movimiento popular chileno» en condiciones de derrotar a la dictadura y lograr la democratización global del país en una «perspectiva socialista». Dicho proyecto debería mantener su autonomía política internacional, conservando la tradición histórica del socialismo chileno respecto de su independencia de la influencia ideológica, tanto de la Unión Soviética como de la IS, y se apoyaría en la representación de los intereses no sólo de la clase obrera sino también de las clases medias y de los trabajadores en general. Para ello se hace necesaria la implementación de una política de acumulación de fuerzas sociales y políticas, que facilite el desarrollo de un «poder de masas» dentro y fuera del «Estado burgués». Este último objetivo sólo podría ser logrado si se avanza en un proceso gradual de convergencia política y orgánica de las organizaciones constitutivas del área socialista. Todo ello debería crear condiciones favorables al establecimiento de una organización política de nuevo tipo que resuelva las insuficiencias de las conceptualizaciones tradicionales referidas al partido y a su relación con los movimientos sociales.

Visto desde una perspectiva global, el aspecto central del debate sobre la renovación se centró en el «desencuentro histórico entre socialismo y democracia». La resolución de ello pasa por la definición de la democracia como «espacio y límite» de la acción política socialista,²⁹ dado que ella es el resultado de una conquista política popular y no la simple concesión de una oligarquía decadente o de una burguesía generosa. La revalorización³⁰ de la democracia por parte de la izquierda, más allá de su simple definición como «formal y burguesa», se presenta como el resultado lógico de la experiencia de exterminio político vivido bajo la dictadura. Ello suponía una segunda lectura de lo que había sido la experiencia de la Unidad Popular y de un intento de identificación respecto del interrogante del tipo de socialismo al que se aspiraba. La respuesta a ello se formula en torno a la afirmación de la existencia de dos proyectos contradictorios: el de naturaleza «marxista leninista» y el de la «vía chilena al socialismo», que se definía en torno a los conceptos de democracia, pluralismo y libertad. Es ello lo que permite avanzar hacia una conceptualización de la democracia como un arreglo incierto de intereses, el avance por negociaciones, el marco de unos consensos cambiantes, un sistema sujeto a incertidumbre que, por eso mismo, no tolera las conquistas irreversibles, las verdades oficiales, las leyes inmutables de la historia. La democracia, en cambio, hace posible las reformas. Incluso las mayores, las más vastas. No las asegura, sólo las vuelve inalcanzables por el juego de las mayorías, por el acuerdo y el conflicto, por la persuasión eficaz.³¹ Es evidente que dicha conceptualización de la democracia reconoce ampliamente el derecho a la dominación política del capital, si es que puede alcanzar la situación de hegemonía. Ello abre el debate sobre la socialdemocratización del «movimiento de renovación social».

29. Jorge Arrate (1985): *La Fuerza Democrática de la Idea Socialista*. Ediciones Documentas/Ornitorrinco. Santiago de Chile.

30. Manuel Antonio Garretón (1985): Una alternativa Socialista. *Revista Apsi*, núm. 53, septiembre. Santiago de Chile.

Tomás Moulian (1983): *Democracia y Socialismo en Chile*. Ediciones FLACSO. Santiago de Chile.

31. J.J. Brunner (1983): Una propuesta socialista. *Revista Análisis*, núm. 53. Santiago de Chile.

La reconciliación entre socialismo y democracia y el abandono del leninismo han sugerido la identificación de ello con un proceso de socialdemocratización, tanto del movimiento de renovación como del Partido Socialista. Dicha identificación es categóricamente rechazada sobre la base de que corresponde a la experiencia histórica particular de la Europa Occidental y que la solución de los problemas de la sociedad chilena no consiste en el trasplante de modelos vigentes en otras realidades. Se argumenta que los socialistas chilenos desde su origen han sido distintos a la socialdemocracia europea y a los comunistas: «Somos socialistas revolucionarios, una creación original del pueblo chileno, como decía Salvador Allende». Para otros, el Partido Socialista comparte con la socialdemocracia europea la idea de perfeccionamiento de la democracia liberal; sin embargo, «Chile es un país del Tercer Mundo, es un país latinoamericano, es un país que tiene una enorme tradición socialista, muy precisa y muy clara, y esa tradición plantea transformaciones, cambios radicales.³² Es preciso recordar que cuando se plantea el problema de la «tercera vía» en la tradición socialista chilena no se refiere a una alternativa entre capitalismo y socialismo, sino más bien entre la III y la II Internacional, vale decir, entre el socialismo de los países del Este y la socialdemocracia. Esto explica también el rechazo sistemático de dicho partido para incorporarse a la Internacional Socialista y esta última debe conformarse con la presencia del Partido Radical, de significancia política nacional secundaria. Lo anterior deja abierto el interrogante sobre qué significa la idea de «cambios radicales» y qué ocurre con la «vocación revolucionaria» del socialismo chileno. La inexistencia de una respuesta categórica se explica por el hecho de que «los desafíos de la democracia han superado con creces a los de la revolución» y el contenido revolucionario del socialismo se explica por «su capacidad de transformación de la vida social». En este contexto el debate del socialismo democrático se refiere específicamente a la instauración de un régimen político que supone el abandono de la idea de sustitución del Estado capitalista.

La trascendencia y el impacto de la transformación ideológica que sufre el Partido Socialista a partir del debate sobre la renovación pueden ser convenientemente evaluados si se recuerda, por ejemplo, el radicalismo político «leninista» que dicho partido utilizó en 1974 para evaluar las causas del derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular. En un documento de la Dirección Interior que sobrevivió al golpe de Estado, dado a conocer en marzo de 1974,³³ se establece que la derrota de la Unidad Popular era inevitable como consecuencia de las insuficiencias de una «vanguardia» que no estuvo en condiciones de organizar el potencial revolucionario del movimiento de masas. La carencia de una «dirección proletaria única» dentro del Partido Socialista tenía su causa en la existencia de «desviaciones de derecha», de «francotiradores de izquierda», del «cretinismo parlamentario» y el «extremismo infantil». De allí que se reafirme la vigencia de la revolución socialista que se oriente al establecimien-

32. Carlos Briones y Jorge Arrate respectivamente citados por Ignacio Walker (1988): *Un Nuevo Socialismo Democrático en Chile. Colección de Estudios Cieplan*, núm. 24, junio. Santiago de Chile.

33. Partido Socialista de Chile (1974): Documento de Marzo. En: A.E. Fernández Jilberto (1985): *Colección de Documentos para la historia de la Oposición Política al Estado Autoritario en Chile*, Tomo I. CEDLA, Amsterdam.

to de la «dictadura del proletariado». El debate en torno al «documento de marzo» y el conflicto respecto de la «Dirección Interior» y «Dirección Exterior» del partido constituyeron la fuente inicial de su futura división.

Es evidente que el movimiento de renovación socialista es en gran parte la resultante de la crisis ideológica del Partido Socialista que culmina con su división en 1979, que se estabiliza con su reunificación parcial (con la excepción del PS de Almeyda) y el ingreso de otros partidos menores como el MAPU y MAPU-OC que se habían agrupado en torno al Movimiento de Convergencia Socialista y al Bloque Socialista. Dicha crisis se había iniciado con la «conversión» marxista-leninista de dicho partido que tiene lugar en su XXII Congreso (Chillan) en 1967. La «bolchevización» del partido fue permanentemente resistida por sus fracciones socialdemócratas, populistas y nacionalistas, que reivindicaban un partido «auténticamente chileno» y ajeno a las influencias de las Internacionales. La fuerza del enfrentamiento entre ambas líneas recorrió incluso el periodo de Gobierno de la Unidad Popular (1970-1973). Sólo que en este periodo las tendencias políticas moderadas y «reformistas» no eran representadas por la línea política del Partido Socialista sino por el Partido Comunista, que defendía irrestrictamente el «espíritu original» de la «vía chilena al socialismo» expresado en el Programa de Gobierno de la Unidad Popular. El contenido definitorio de esta estrategia estaba constituido por un modelo de cambio social que aspiraba a transformar el contenido de clase del Estado chileno sin su previa destrucción y con una profundización radical del proceso de democratización. La polémica entre las tendencias «reformistas» del PC y las tendencias «revolucionarias» del PS adquirió la forma de un debate sobre la política económica, particularmente respecto del grado de estatalización de la economía. Lo que por esa fecha se denominó como los «Acuerdos de Arrayan» acentuaron el conflicto entre ambas líneas y profundizaron las diferencias tácticas entre ambos partidos en el seno de la Unidad Popular. El Partido Comunista asumió la consigna de «consolidar para avanzar» como alternativa a la crisis económica, lo que implicaba la idea de que la prioridad otorgada a la movilización política de masas dificultaba el control del gobierno popular. Luis Corvalán, Secretario General del Partido Comunista, expresaba en los siguientes términos la táctica a seguir: «El objetivo principal de la revolución no es la conquista del poder en sí sino el cambio de la sociedad, la creación de un nuevo orden económico, político, social y cultural... Para aumentar la producción se requiere urgentemente mejorar la dirección de la economía dando a los trabajadores más participación, más poder en la dirección de las empresas, produciendo allí un cambio real en las relaciones de producción de manera que los obreros comprendan claramente que las cosas han cambiado, que en el aumento de la producción y de la productividad está la base principal del mejoramiento incesante de su situación, para la reproducción ampliada de la industria y la acumulación necesaria para la inversión fiscal y la realización de las obras sociales».³⁴ El Partido Socialista, por el contrario, partía de la tesis opuesta, denunciando el carácter burgués del Estado que justificaba la necesidad de otorgar prioridad a la movilización de masas a fin de lograr el control total del

34. Luis Corvalán (1972): Entrevista revista «Chile Hoy». Núm. 43, 6 al 12 de abril, Santiago.

poder político.³⁵ Lo esencial de la política económica de la última fase del Gobierno de la Unidad Popular fue expresado por el propio ministro comunista Millas en los siguientes términos: «lo característico de la coyuntura de hoy en nuestra experiencia es que la correlación de fuerzas ha sido afectada, en contra de la clase obrera y del gobierno popular, por errores políticos y económicos que podemos resumir diciendo que constituyen transgresiones al programa de la Unidad Popular. Cabe, entonces, poner el acento en la defensa del Gobierno popular, su mantenimiento y en la continuidad de su obra. Sería funesto seguir ampliando el número de sus enemigos, y por el contrario, deberán hacerse concesiones y, al menos, neutralizar a las capas medias y determinados grupos sociales, enmendando desaciertos tácticos. En estas condiciones, en nada ayuda al proceso revolucionario poner el acento en el anuncio de lo que haremos en el futuro, cuando haya condiciones más desarrolladas».³⁶ La coexistencia conflictiva de estas dos líneas estratégicas que se ponían de manifiesto en el Gobierno de la Unidad Popular ha sido constante en la historia ideológica del Partido Socialista.

Sin embargo, la división de 1979³⁷ y la estabilidad ideológica, sin duda transitoria, que ha obtenido el Partido Socialista como resultado del proceso de renovación no ha sido la primera de su historia política. Ello no sólo es la resultante del conflicto político «normal» de un partido fuertemente sacudido por la inestabilidad política de la sociedad, en ello también ha colaborado su ideologismo extremo y la ambigüedad y generalidad de sus principios ideológicos. En 1933, por ejemplo, en el momento de su fundación, su adscripción al marxismo es de orden puramente «metodológico»: «El Partido acepta como método de interpretación de la realidad el marxismo enriquecido y rectificado por los aportes científicos del constante devenir social». Más tarde, en su Conferencia Nacional de Programa de 1947, reafirma el sentido pragmático de la utilización del marxismo al sostener que la «doctrina socialista no es un conjunto de dogmas estáticos, sino una concepción viva, esencialmente dinámica, que expresa en el orden de las ideas políticas las tendencias creadoras del proletariado moderno... El socialismo no formula principios absolutos, de abstracta validez universal, ni se afirma tampoco en un concepto metafísico».

Sin embargo, la política realmente existente de finales de los años treinta y primera mitad de los cuarenta en el periodo de los gobiernos radicales de Frente Popular proliferan las divisiones internas, dando al Partido Socialista Popular. Dicha crisis había sido precedida por la primera escisión que se produjo de las gestaciones de las candidaturas presidenciales de 1938, que encontró su causa en la voluntad política de algunos miembros por apoyar al dictador Ibáñez y que dio origen a la Unión Socialista. La segunda división, que generó el Partido Socialista de los Trabajadores, tuvo lugar después del VI Congreso General Ordinario en 1939 y resultó del debate sobre la continuidad o abandono del apoyo al Gobierno del Frente Popular. La tercera división se originó en el IX

35. Manuel Castells (1975): *La Lucha de Clases en Chile*. Siglo XXI Editores, México.

36. Orlando Millas (1972): *La Clase Obrera en las condiciones del Gobierno Popular*. *Revista Principios*, mayo-junio. Santiago.

37. Fernando Murillo (Editor) (1979): *Dossier: La crisis en el socialismo Chileno*. *Revista Chile-América*, Núm. 54-55. Roma, Italia.

Carmelo Furci (1984): *The Chilean Communist Party and the Road to Socialism*. Zed Books Ltd., London.

Congreso General Ordinario realizado en Rancagua en 1943 y que dio origen al Partido Socialista Auténtico, encabezado por Grove y Domínguez, quienes encabezaban la tendencia partidaria de continuar la colaboración con el Gobierno del Frente Popular. En 1946 se produce en torno a la derrota de la candidatura presidencial del partido que obtiene la magra cifra de doce mil votos. En el XI Congreso, que tiene lugar en dicho año, se derrota la dirección del partido encabezada por Bernardo Ibáñez y se designa a Raúl Ampuero como Secretario General. La división de 1952 se produce cuando el partido decide apoyar la candidatura presidencial del General Carlos Ibáñez y en oposición a ello se genera el Movimiento de Recuperación Socialista encabezado por Salvador Allende, que se fusiona con el Partido Socialista de Chile bajo el nombre de Partido Socialista. Este último junto al Partido Comunista, el Partido Democrático y sectores del Partido Radical organizan el Frente del Pueblo, que postula la candidatura presidencial de Salvador Allende en 1952. Ellos constituyen la primera experiencia política de alianza con los comunistas, que veinte años más tarde, en 1970, permitirá la victoria electoral de la Unidad Popular. El general Ibáñez incorpora a su gabinete ministerial a los socialistas Clodomiro Almeyda, Felipe Herrera y Carlos Altamirano.³⁸ En 1957 tiene lugar el Congreso de Unidad del Partido, que incorpora a la mayoría de los militantes históricos que, en diversas divisiones y circunstancias, habían abandonado el partido y se deberá esperar hasta después del XX Congreso General Ordinario para materializar la próxima escisión, que esta vez, al amparo del «prestigio» de una ideología militarista derivada del impacto político de la Revolución Cubana, dio origen al Movimiento de Izquierda Revolucionaria. La división de 1967, que concretó la expulsión de Raúl Ampuero, generó la Unión Socialista Popular y fue la última antes de la victoria electoral en las elecciones presidenciales de 1970.

5. Conclusiones: la convergencia entre democracia y neoliberalismo

La economía chilena se caracteriza por un período de constante crecimiento. En 1989 se verificó un crecimiento cercano al 9 %. La inflación, a pesar de su aumento en el último período, se mantiene baja y sin tendencias explosivas. La deuda externa, en comparación con los países vecinos, se cancela regularmente y el déficit financiero es reducido. Esta mejora sustancial se ha vinculado a la gestión, durante los años ochenta, del ministro de Hacienda Hernán Buchi. Ello explica, en parte, las simpatías de la burocracia militar y su determinación de designarle como candidato de la dictadura en las elecciones de diciembre recién pasado. El optimismo sobre el «milagro económico chileno» es neutralizado por la cara oculta de la política económica. Nunca en la historia económi-

38. Para una historia del Partido Socialista se pueden considerar los siguientes trabajos: Benny Pollak and Hernan Rosenkranz (1986): *Revolutionary Social Democracy. The Chilean Socialist Party*. Frances Pinter (Publishers), London.
Paul Drake (1978): *Socialism and Populism in Chile, 1932-1952*. University of Illinois Press, Chicago.

M. Hochwald (1981): *Imagery in politics: a study of the ideology of the Chilean Socialist Party*. University Microfilms International, Michigan.

ca de Chile en el último medio siglo el nivel de inversiones había sido tan bajo ni las desigualdades en la distribución de los ingresos tan profunda. De manera premeditada y consciente, el régimen autoritario dejó de publicar estadísticas sobre redistribución de ingresos a partir de 1982. Otras cifras explican dramáticamente la razón: 45 % de la población, que corresponde a 5 millones de personas, viven en extrema pobreza. De allí que exista una amplia conciencia entre las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno de Patricio Aylwin que la democracia futura deberá pagar el precio de la «deuda social» del modelo neoliberal (que es consecuencia directa de la deuda externa y de la reducción del sector público). La pregunta central es por quiénes y cómo será cancelada. Sin embargo, existe consenso entre la burocracia militar y la oposición democrática sobre la «necesidad» de mantener el modelo económico y ello no fue un punto de controversia electoral entre Buchi y Aylwin. El problema central para los partidos políticos, y particularmente para la socialdemocratización del Partido Socialista, es cómo compatibilizar la política económica con la democracia para conservar y ampliar su base política de apoyo.

Durante años, dentro de los círculos políticos de la dictadura militar, se consideró que cualquier tipo o grado de democratización sería negativo para la continuidad del modelo económico neoliberal. Sólo en el último período se producen cambios en esta concepción como resultado de la aceleración de la crisis del régimen y su división política, a partir de su derrota en el plebiscito de octubre de 1988. En los círculos intelectuales de la derecha, se hace manifiesta la necesidad de poner fin a la consideración de la democracia como factor de ruptura en la continuidad de la política económica. La burocracia militar, con su vieja utopía de una «sociedad civil sin partidos» resiste y desconfía de la «renovación política» de la derecha particularmente representada por el Partido Renovación Nacional. De allí que la propia nominación de Buchi como candidato Presidencial represente el último esfuerzo por mantener el poder en manos de la tecnocracia neoliberal.³⁹

Para la Concertación de Partidos por la Democracia que sustentarán el Gobierno de Patricio Aylwin, la relación entre democracia y neoliberalismo tiene un carácter diferente. Para sectores sociales más empobrecidos, que se ubican en las regiones periféricas de las grandes ciudades, el gobierno democrático representa una gran esperanza. Paralelo a ello, los políticos de la concertación han puesto énfasis en la lucha en contra de la pobreza, el desempleo y la mejora habitacional, de la salud y educación. La necesidad de conservar la estabilidad económica ha sido uno de los argumentos básicos para fundamentar la legitimidad económica de la política neoliberal. La compatibilización entre neoliberalismo y erradicación de la pobreza deberá fundamentarse en el estímulo al crecimiento económico, en el mantenimiento de los bajos índices inflacionarios, la reindustrialización de determinados sectores de exportación y la voluntad política en la mejora de la distribución de los beneficios de la economía. Se reconoce el mercado como el mecanismo insustituible de regulación de la economía, sometido a las correcciones «necesarias» y vinculadas a la implementación de programas de eliminación de la extrema pobreza. Dichos

39. A.E. Fernández Jilberto en Kees Biekart (1990): *Oppositie wint de verkiezingen, dictator behoudt de macht: cohabitatie in bet Chili van de jaren negentig*. Internationale Spectator, Nederland, februari.

programas deberían ser financiados por el Fondo de Solidaridad, cuyos aportes no son generados por la economía nacional sino que esperan ser gestionados a través de ayudas internacionales bilaterales y de Organizaciones No Gubernamentales de Ayuda al Desarrollo (Comunidad Económica Europea y países escandinavos). Es evidente que, como resultado de los procesos de democratización de la Europa del Este, las esperanzas cifradas en la ayuda económica de origen europeo se verá notablemente disminuida.

El éxito del programa económico del Gobierno de Aylwin depende en gran medida de la capacidad de entendimiento entre empresarios y trabajadores. La llamada «Concertación Social» constituyó uno de los puntos de referencia obligado de la oposición y de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que apoyó unánimemente la candidatura de Aylwin, en sus referencias críticas en contra de la dictadura y la política de los empresarios. El éxito político y la conservación de la influencia socialdemocratizante del Partido Socialista dependerán de su capacidad para demostrar que la «convergencia entre neoliberalismo y socialismo» facilita la profundización de la democracia y la eliminación de la pobreza sobre la base de un mejoramiento substancial en la redistribución de ingresos.⁴⁰

40. A.E. Fernández Jilberto (1989): *Internacionalización y socialdemocratización de la Política en Chile*. Trabajo no publicado, Amsterdam.

Nuevos patrones de la política exterior Argentina. Balance y perspectivas para la década del noventa

Carlos SOUKIASSIAN*

INTRODUCCIÓN

A menudo la política exterior de un país es percibida como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales elaborados por el jefe del Estado con el consejo y la asistencia de su Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, nada más alejado de la compleja realidad de la mayoría de los países, de la cual obviamente la Argentina no escapa. Frecuentemente, la formulación de la política exterior es un proceso complejo y fragmentado que combina una serie de políticas de orígenes diversos y, a veces, hasta conflictivos que emanan de los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Las diferentes decisiones en política exterior son el «producto» de verdaderas «pugnas» al interior del sistema. Por lo tanto, afirmar que la política exterior de un estado es neutral, alineada, indiferente, imperialista, ofensiva, aislacionista o defensiva, es si no un error, al menos un exceso de generalización.

Este tipo de desacierto ocurre por percibir e intentar actuar sólo teniendo en cuenta el «producto» (*output*) sin conocer los «insumos» (*input*) ni quienes lo elaboraron. En consecuencia, un acabado conocimiento de los actores que intervienen en la formulación de la política exterior resulta indispensable para cualquier intento de encarar una fructífera relación con un país.

El objetivo principal de este trabajo es hacer, en primer lugar, un balance del primer año de gestión del gobierno peronista en el área de la política exte-

* Este trabajo es resultado de la investigación realizada para la Fundación para el Estudio de Temas Nacionales Dr. Sergio Karakachoff, Buenos Aires.

rior a través de un seguimiento de sus acciones externas, en la búsqueda de patrones y criterios ordenadores que impliquen continuidades y divergencias con la anterior gestión radical. En segundo lugar, diseñar posibles escenarios alternativos, utilizando como actores a las personas que conforman el conjunto de políticos y técnicos peronistas relacionados con la formulación de la política exterior, que pugnan por hacer prevalecer sus criterios acerca de las formas que ésta debe asumir.

Nuevos patrones de la Política Exterior Argentina

Durante la oscura etapa de la dictadura militar la imagen argentina en el mundo descendió a los niveles más bajos de este siglo. El período autoritario que vivió el país tuvo graves efectos sobre la política exterior argentina. Por un lado, el aislamiento internacional derivado de las condenas a las violaciones a los derechos humanos, por el otro la imprevisibilidad originada, tanto en la fragmentación del poder político dentro del mismo gobierno militar, como la incapacidad de generar hechos políticos a nivel internacional, ya que la política exterior sólo se limitaba a cubrir los problemas que la política interna producía en el frente externo.

La restauración democrática permitió un replanteo del rol de Argentina en el mundo y la consiguiente recomposición de la imagen externa del país. El período 1983/89 fue el más fecundo en lo que a política exterior se refiere, convirtiéndose en la antítesis de la diplomacia militar.

La política exterior del gobierno democrático rompió el aislamiento insertándose en los más diversos foros internacionales y regionales, dejó de ser imprevisible y desarrolló una política externa coherente y racional. Se recuperó la capacidad de iniciativa generando una importante cantidad de hechos políticos de repercusión internacional.¹

A pesar del rotundo éxito en el campo de las relaciones internacionales, el gobierno democrático no pudo lograr un resultado similar en materia de estabilidad y crecimiento económico, que le permitiera al país despegar de las crisis persistentes en las que se ve sumido desde hace décadas. La primera transición entre dos gobiernos democráticos en más de cincuenta años se dio pues en el marco de la peor crisis económica de este siglo, acelerando los términos del traspaso del poder previstos para diciembre de 1989. Por lo tanto, desde el 8 de

1. Sólo a manera de ejemplo podemos citar: la solución del conflicto limítrofe con Chile a través de una consulta popular; la adhesión al Grupo de los Seis en favor del desarme mundial; la firme defensa de los Derechos Humanos en todos los foros internacionales; la formación junto a Brasil, Uruguay y Perú del Grupo de Apoyo a Contadora; la participación en el Grupo de Cartagena, cuya acción estaba dirigida a que acreedores y gobiernos comprendieran el carácter político de la deuda externa; la creación del Grupo de los Ocho para dar un mayor impulso a la integración regional; la firma de los tratados de integración política y económica con Brasil -que quiebra una de las más importantes hipótesis de conflicto regional-, y otros similares con países desarrollados como España e Italia; la primera visita de un presidente argentino a la Unión Soviética; la activa participación en el Movimiento de No Alineados, y la presencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas durante 1988.

julio de 1989, el gobierno del peronista Carlos Menem es el encargado de conducir a Argentina hasta la mitad de la década de 1990.

Desde las primeras acciones de gobierno, lo único que parece desprenderse con seguridad es que el Presidente Menem no está dispuesto a las decisiones convencionales, lo que se puede apreciar desde la conformación de un heterogéneo gabinete compuesto por neoliberales y peronistas ortodoxos, hasta la implementación de un durísimo ajuste económico, que incluye la privatización de la mayor parte de las empresas estatales.

En lo que respecta a la política exterior, la responsabilidad de conducirla recayó en Domingo Cavallo, un economista neoliberal, funcionario del equipo económico del anterior régimen militar. Con esta designación sorprendió incluso a sus propios partidarios.

Balance de un año de política exterior argentina

En el plano global

Este plano incluye tres dimensiones básicas de la política exterior argentina a escala mundial: la relación con los organismos internacionales, la negociación global de la deuda externa y la cuestión del desarme. En las tres dimensiones podemos observar planteos diametralmente opuestos a los de la gestión radical. En el aspecto de las relaciones con los Organismos Internacionales –en especial las Naciones Unidas–, la actual administración plantea una progresiva desjerarquización y menosprecio hacia estas vías de negociación multilateral, privilegiando para la solución de los conflictos la vía bilateral con los centros de poder mundial –esencialmente EEUU y Gran Bretaña–. Una prueba de ello se encuentra, por ejemplo, en la decisión de no llevar la cuestión de las Malvinas a la Asamblea General y en el pobre y confuso discurso pronunciado por el presidente Menem en ese foro.² Pero también en la superficial y desinteresada participación de la Argentina en la última cumbre del Movimiento de No Alineados (MONOAL) y del Grupo de los Ocho, y en los diversos organismos como la UNCTAD, la UNESCO, el BID y el FMI.

En la cuestión del desarme también se opera una reducción del perfil, derivado de una mayor adscripción a los intereses norteamericanos en esta área. Esta adscripción se manifiesta claramente en el alejamiento de Argentina del Grupo de los Seis y en el fallido intento de ratificar el Tratado de Desnuclearización de América Latina de Tlatelolco.³

Esta mayor subordinación a los intereses norteamericanos y desdén por los organismos multilaterales se expresa también en el tema de la negociación de la deuda externa. Desde un comienzo, la administración Menem intentó, con la

2. Ver nota sobre la decisión de no llevar el tema de las Malvinas a la Asamblea General en el diario *Ámbito Financiero* del 8 de agosto de 1989.

3. Ver nota del diario *Clarín* del 10 de agosto de 1989, donde trata la visita del embajador norteamericano para temas nucleares, Richard Kennedy, al cual se le comunicaría la intención del gobierno de firmar el Tratado en el marco de la «recomposición de los vínculos con Washington».

instrumentación de un ortodoxo plan económico de ajuste, obtener los beneficios del Plan Brady para la reducción de la deuda.⁴ En este sentido, se celebraron reuniones con destacados funcionarios del Tesoro norteamericano a fin de que nuestro país sea incorporado a la nómina de países que pueden recibir los beneficios del plan.

En el plano latinoamericano

En este plano podemos apreciar que el gobierno justicialista ha decidido, por un lado, proseguir algunas de las iniciativas implementadas por la anterior gestión y, por el otro, desandar en la mayoría de las demás políticas del área. En el aspecto de las continuidades se pueden destacar: 1. Una continuidad general en la valoración otorgada a la región dentro de las prioridades de la política exterior argentina. 2. Una continuidad concreta en la prosecución de la integración con Brasil. En cuanto a las divergencias podemos enumerar: 1. La política hacia Centroamérica; 2. La participación en el Grupo de los Ocho, y 3. Las relaciones con los países limítrofes.

El tema de la integración con Brasil es uno de los pocos aspectos en el cual el gobierno ha decidido mantener y profundizar las políticas iniciadas durante la anterior administración.⁵ El viaje de Menem a Brasil, entre el 22 y el 23 de agosto de 1989, estuvo diseñado con tal fin y sirvió para despejar la incertidumbre de las autoridades de Brasil sobre la actitud del nuevo gobierno frente al proceso de integración económica.⁶

Con la victoria del heterodoxo empresario Fernando Collor de Mello – tras el proceso electoral que vivió Brasil – y la agudización de la situación económica, la Cancillería argentina fue presa de las mismas dudas que se le plantearon a Itamaraty con la asunción de Menem en julio de 1989. Sin embargo, la continuidad de la política de integración económica y acercamiento político tuvo su confirmación el mismo día en que Collor asumió la presidencia con la firma de tres protocolos que ratificaban el acuerdo de 1987.⁷

Esta renovación de intenciones fue nuevamente ratificada con la visita del presidente Collor de Mello a Argentina el 5 de julio de 1990. En Buenos Aires se firmó un nuevo cronograma que anticipa la fecha para la conformación del mercado común al 31 de diciembre de 1994.⁸

En el aspecto de la política exterior argentina hacia Centroamérica es donde se opera el mayor viraje de la cancillería en cuanto al área latinoamericana.⁹ Aunque es preciso reconocer que el contexto internacional es diferente y, por

4. Ver notas del diario *Clarín* del 15 de agosto y del *Cronista Comercial* del 20 de septiembre de 1989.

5. Ver declaraciones al respecto del Secretario de Asuntos Latinoamericanos, Raúl Carignano, en el diario *Cronista Comercial* del 21 de agosto de 1989.

6. Ver declaraciones del vocero presidencial, Humberto Toledo, al diario *La Nación* el 24 de agosto de 1989. Sobre los aspectos que se acordaron en la reunión cumbre entre Menem y Sarney ver notas en los diarios *La Nación* y *Ámbito Financiero* del 22 y 23 de agosto de 1989.

7. Sobre los aspectos del acuerdo ver diario *Página/12* del 17 de marzo de 1990.

8. Sobre el acuerdo para acelerar la formación del mercado común ver los diarios *Ámbito Financiero*, *La Nación* y *El Cronista Comercial* del 6 de julio de 1990.

9. La gestión anterior tomó una activa posición en la resolución de este conflicto con dos claros objetivos: 1. Evitar reinstalar el conflicto Este-Oeste en América Latina, y 2. Reforzar la capacidad de la región para resolver sus propios conflictos.

lo tanto, el involucramiento no podía ser el mismo, la administración justicialista en una «ingenua» política de aproximación a los EEUU redujo a cero la participación argentina en una solución regional del conflicto centroamericano. Es más, en algunos casos expresó los intereses norteamericanos en la región. La primera iniciativa, que partió de un pedido que el presidente Bush le hizo a Menem en un encuentro mantenido en Costa Rica,¹⁰ estuvo destinada a lograr que el presidente Ortega reviera la decisión unilateral de levantar el cese el fuego, aun frente a la arremetida de la «contra» dispuesta a sabotear las elecciones que debían realizarse en febrero. La segunda iniciativa partió de un pedido del vice-presidente Dan Quayle para que Argentina presione al régimen de Fidel Castro para que éste inicie una apertura política y económica.¹¹

El segundo aspecto de clara diferencia con la anterior gestión fue la participación argentina en el Grupo de los Ocho. La agenda previa a la Tercera Cumbre realizada entre el 11 y el 13 de octubre de 1989 en la ciudad de Ica, Perú, marcaba importantes asuntos en el avance hacia la consolidación de este foro regional. Temas como el tratamiento regional y el problema de la deuda externa, el proceso democratizador que recorre América Latina, la pobreza, la posibilidad del ingreso de Ecuador, Bolivia y Chile al organismo, la situación de Panamá, las relaciones con los EEUU, estaban instalados en la mesa de análisis y discusión. Sin embargo, el mensaje del presidente argentino estuvo construido a partir de premisas distantes de los tópicos que dominaban la agenda de la Cumbre.¹²

Para que no quedaran dudas de la baja importancia que le daba el gobierno argentino a la reunión, la delegación se retiró antes de finalizadas las deliberaciones. Un repaso de las posiciones sustentadas por Argentina en Ica demuestra el alcance de los compromisos asumidos por el presidente Menem durante su contacto con Bush en Washington:¹³

1. En materia de discurso político global, Menem descartó de plano la explicación que parte de los problemas de América Latina derivan de la asimétrica relación de nuestra región con el resto del mundo desarrollado, en particular con los EEUU. En todo momento insistió en que la responsabilidad esencial del destino latinoamericano era de sus habitantes.

2. En el problema de la deuda externa, Menem defendió a ultranza el enfoque caso por caso, hecho que fue recibido críticamente por el resto de los miembros del Grupo, máxime teniendo en cuenta las posiciones que Menem sustentaba cuando era candidato a la presidencia.

3. En lo relativo al narcotráfico, la posición de Menem era ya conocida y se puede decir que iba más lejos aún de lo que Washington esperaría. Se desconoce si reiteró su propuesta de enviar tropas a Colombia, idea que el presidente Barco no recibió con entusiasmo en su momento.

Casi seis meses después se desarrolló la reunión de Cancilleres del grupo de los Ocho –que a partir de aquí pasó a llamarse Grupo de Río–, celebradas en

10. Ver artículo del periodista Óscar Cardozo en el diario *Clarín* del 31 de octubre de 1989, en el que revela aspectos de la conversación entre Menem y Bush en San José.

11. Ver diario *Clarín* del 14 de marzo de 1990.

12. Ver texto oficial del discurso y artículos de los diarios *Ámbito Financiero*, *Clarín* y *La Nación* del 12 de octubre de 1989.

13. Ver artículo del periodista Óscar Cardozo en el diario *Clarín* del 13 de octubre de 1989, sobre los compromisos asumidos por Menem durante su contacto con Bush.

México. La declaración final de la reunión reclamaba al gobierno de Panamá la realización de elecciones para legitimar el proceso de democratización. Argentina era el único país del grupo que había reconocido al gobierno de Endara.¹⁴

En materia de relaciones con los países limítrofes, también es posible encontrar algunas disimilitudes con relación a la gestión radical. La relación con Chile es un claro ejemplo. El gobierno peronista inició su gestión externa con un pragmático discurso desideologizador en la que se incluía el deshielo de la relación Buenos Aires-Santiago.

Tras una serie de sondeos la cancillería argentina debió reconsiderar su posición frente a la posibilidad de quedar «mal parada» con los dirigentes del arco opositor que encabezaba Patricio Aylwin, que ya por septiembre de 1989 se perfilaban como los seguros vencedores de las elecciones del 14 de diciembre.¹⁵ Más tarde, en su primera visita a Argentina en calidad de presidente electo, Patricio Aylwin fue recibido por el mandatario argentino. En esa reunión se realizó una evaluación del Tratado de Paz y del proceso de integración que ambos presidentes aspiraban a reactivar. Previa a la reunión, Menem hizo desafortunadas declaraciones a la prensa nacional elogiando los logros económicos del General Pinochet. Esta actitud fue duramente criticada por la prensa local y extranjera.¹⁶ Además, en marzo sería uno de los pocos mandatarios que arribaron a Santiago con anterioridad para saludar al saliente General Pinochet.¹⁷

Menos traumáticas resultaron las relaciones con Uruguay, Bolivia y Paraguay en este año de gobierno peronista, ya que con todos ellos se firmaron importantes convenios bilaterales.¹⁸

Las relaciones con los Estados Unidos

Es en este aspecto de la política exterior donde se observan las mayores diferencias con la política externa desplegada por el gobierno de Raúl Alfonsín. El diametral cambio en la perspectiva con que se encararan las relaciones con Washington es además el nudo a partir del cual se comprenden muchas de las

14. Sobre la reunión del Grupo de Río ver diarios *La Nación* del 24 de marzo y *Clarín* del 31 de marzo de 1990. Sobre el reconocimiento argentino al gobierno de Endara ver diario *Clarín* del 22 de marzo de 1990.

15. Ver nota del diario *Clarín*, «Hay un dilema del otro lado de la cordillera», del 22 de septiembre de 1989.

16. Ver *Buenos Aires Herald* y *La Nación* del 28 de febrero y *Washington Post*, *The Wall Street Journal* y *Ámbito Financiero* del 1 de marzo de 1990.

17. Según los voceros de la Cancillería argentina la presencia de Menem, Lacalla y Sarney fue solicitada por Aylwin para ayudar a consolidar la transición política. Sin embargo, Menem fue el único que justificó explícitamente su saludo diciendo que «Pinochet fue un factor fundamental para la transición a la democracia». Ver al respecto diarios *La Nación*, *Página/12* y *Clarín* del 11 de marzo de 1990.

18. El 27 de noviembre de 1989 Menem viajó a Paraguay. El 14 de diciembre de 1989 el presidente de Bolivia Jaime Paz Zamora arribó a Buenos Aires, el 3 de mayo de 1990 lo hizo el presidente de Paraguay Andrés Rodríguez y el 23 de febrero de 1990 hizo una visita el entonces electo presidente de Uruguay Luis Lacalle. Sobre los temas de las agendas bilaterales y los acuerdos firmados con los tres países ver *Clarín* del 27 de noviembre de 1989 y *La Nación* de 4 y 5 de mayo de 1990 (Paraguay), *La Nación* del 14 de diciembre de 1989 (Bolivia) y *Clarín* del 24 de febrero de 1990 (Uruguay).

posiciones asumidas por el gobierno peronista en los diversos planos de políticas exterior argentina.

La relación global entre Argentina y EEUU se sintetizaba, durante la administración radical, con la fórmula «relaciones maduras»¹⁹ que implicaba, fundamentalmente, reconocer la asimetría entre ambos países, identificar un conjunto de coincidencias y explicitar las diferencias. Desde esta fórmula se advertía tanto sobre los peligros de acentuar las diferencias como los de desconocer o magnificar la asimetría, lo que provocaría un vergonzante seguidismo o una ingenua relación basada en la contraprestación (*trade off*) de favores políticos. Esta última alternativa parece ser la elegida por el actual gobierno, que desde sus inicios se ha esforzado por «recomponer los vínculos con Washington» con una política de bajo perfil en aquellas áreas que para la anterior gestión constituían las diferencias con los EEUU, esto es: el conflicto centroamericano, la participación en el MONOAL, las relaciones con los países socialistas, el tratamiento de la cuestión Malvinas, la acción internacional por la paz y el desarme, el desarrollo nuclear autónomo, el despliegue diplomático para el tratamiento político de la deuda externa y la discusión de un nuevo orden económico internacional, etc.

El giro en la relación con los EEUU aparece desde el momento mismo del mensaje de Menem a la Asamblea Legislativa el 8 de julio de 1989, en donde anuncia la «desideologización» de las relaciones exteriores. Esto significaba la implementación de una serie de «señales claras» hacia los EEUU, que demostrarán la nueva orientación de la política exterior argentina. Estas señales fueron:

1. Extraer el tema Malvinas de su secular estado de conflicto aun a costa de ceder espacios en la negociación.²⁰
2. Expresar, en un principio a Washington, la voluntad de nuestro país de firmar el Tratado de Tlatelolco.²¹
3. Acordar con el vice-secretario del Tesoro de los EEUU la incorporación argentina a la nómina de países que pueden recibir los beneficios del Plan Brady.
4. Enviar a Washington al entonces secretario de Asuntos Multilaterales, Mario Cámpora, para tratar personalmente la posición argentina sobre el controvertido tema de Panamá.²²
5. Mantener una «discreta» participación en la cumbre del MONOAL.
6. Tranquilizar al secretario adjunto para asuntos militares del Departamento de Estado acerca de las intenciones argentinas con respecto al misil denominado Condor II.²³

19. Sobre las relaciones argentino-norteamericanas ver RUSSEL, Roberto, *Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del alineamiento heterodoxo a la recomposición madura*. En HIRST, Mónica (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires 1987, Ed. GEL (p. 44-57).

20. Ver artículo de Óscar Cardozo en diario *Clarín* del 20 de julio de 1989, en donde revela las intenciones de la Cancillería con respecto a destrabar la negociación con Gran Bretaña como señal para estrechar mayores vínculos con los EEUU.

21. Esta iniciativa no prosperó porque aunque hubiera sido bienvenida por Washington tenía en esos momentos menos impacto y, por lo tanto, menos beneficios de lo que se esperaba. Ver diario *Clarín* del 10 de agosto de 1989.

22. Ver diario *Ambito Financiero* del 17 de agosto de 1989.

23. Ver artículo del periodista Martín Granovsky en *Página/12* del 17 de septiembre de 1989.

7. Reconsiderar los convenios pesqueros con la Unión Soviética.
8. Colocarse a la vanguardia de la lucha contra el narcotráfico, y algunas otras iniciativas más del mismo tenor.²⁴

Este amplio muestrario de señales tuvo como principal objetivo el de enmarcar la «primera visita de un presidente peronista a los EEUU con un saldo exitoso». El viaje a los EEUU iniciado el 24 de octubre de 1989 se realizó con el motivo de asistir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero fue aprovechado por los funcionarios de la cancillería para contrastar en la realidad los efectos de las señales emitidas por el gobierno argentino, por lo tanto se habían creado altas expectativas por los resultados de la programada cumbre entre Bush y Menem. Los objetivos resultaban evidentes; arrancarle a la administración norteamericana claros indicios de apoyo, especialmente en el plano económico. Para lograrlo, la diplomacia argentina esgrimía, a modo de trueque, una serie de iniciativas políticas unilaterales que Washington consideraba positivas.

A pesar de que la reunión no estaba programada como un encuentro protocolar, y, por lo tanto, era a «agenda abierta», los funcionarios de ambas cancillerías manejaban una abultada lista de temas a tratarse.²⁵ Tras el viaje a los EEUU, Argentina hizo manifiesta la profundidad de los compromisos asumidos en Washington en tres situaciones regionales, en las cuales fue un fiel representante de las posiciones norteamericanas: en la cumbre del Grupo de los Ocho, en el intento de mediación para que Nicaragua no levante el cese el fuego y frente a la intervención norteamericana en Panamá.²⁶

Pasada la primera etapa de concesiones, la diplomacia argentina se apresuraba a recibir importantes beneficios, especialmente en el plano económico. Sin embargo, sólo puede contabilizarse, hasta el momento, una carta de apoyo al plan económico lanzado por el gobierno argentino, el desbloqueo de las negociaciones con el FMI y el BID, el anuncio de la visita del presidente Bush —inicialmente para septiembre y luego pospuesta para diciembre a raíz de la Crisis en el Golfo Pérsico— y la iniciativa lanzada el 27 de junio de 1990 en Washington por el propio Bush de crear una zona de libre comercio en todo el hemisferio. La propuesta, que incluye la condonación de 12.000 millones de dólares de la deuda oficial que la región mantiene con los EEUU, donación de fondos a través del BID para promover las privatizaciones y una nueva política comercial, fue recibida por el gobierno argentino como el nacimiento de una

Seis meses más tarde el mismo Canciller reveló el compromiso asumido por Menem frente al presidente Bush de suspender el proyecto Condor II (ver diario *La Nación*, 9 de febrero de 1990). La suspensión definitiva la anunció el propio Menem el 25 de abril de 1990 (ver diario *Clarín* de esa fecha).

24. Ver nota en *Ámbito Financiero* del 19 de septiembre de 1989 en donde se destacan las señales que harían presuponer un fructífero encuentro entre Menem y Bush en Washington.

25. Esta agenda informal incluyó las siguientes cuestiones: La nueva perspectiva en las relaciones bilaterales, desde la cual la Argentina se comprometía a retirar de la agenda aquellos asuntos que no estaban directamente relacionados con los intereses del país, a firmar el tratado de Tlatelolco, a ratificar las intenciones pacíficas de la fabricación del misil Condor II, a reiterar su decisión de enviar tropas y armas a Colombia y a reconsiderar los convenios pesqueros con la Unión Soviética. El gobierno norteamericano, por su parte, se comprometía a interceder ante los organismos financieros a fin de que aprueben el otorgamiento de un crédito stand-by, a interceder ante Gran Bretaña para facilitar el acercamiento y contribuir al reequipamiento de las fuerzas armadas argentinas.

26. Sobre la actitud argentina frente a la invasión de Panamá ver diarios *Página/12* y *La Nación* del 21 de diciembre de 1989.

nueva etapa en las relaciones hemisféricas. El canciller Cavallo señaló que la Argentina será uno de los primeros países en concretar acuerdos con los EEUU.²⁷

Las relaciones con Europa Occidental

Las relaciones con esta región concentraron el mayor esfuerzo diplomático en el diferendo con el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas. Hasta el inicio por parte del Canciller Cavallo de una gira europea en febrero de 1990,²⁸ el único contacto político de alto nivel en siete meses de gestión –fuera de la reanudación de relaciones con Gran Bretaña– fue la breve entrevista que el presidente Menem mantuvo con el presidente del Gobierno español, Felipe González, en el aeropuerto de Barajas de regreso de la cumbre del Movimiento de Países No Alineados el 6 de septiembre de 1989.²⁹ Luego podemos citar la continuidad –aunque con alguna renuencia inicial por parte de los dos estados europeos– de las políticas de cooperación con España e Italia iniciadas por el gobierno del Dr. Alfonsín. Con este fin, la Argentina recibió la visita del Presidente del Gobierno español, Felipe González, y del Primer Ministro de Italia, Giulio Andreotti.³⁰

El hecho político más importante en las relaciones argentino-europeas fue la firma del acuerdo de cooperación suscripto con la CEE el 2 de abril de 1990 en Luxemburgo. Este acuerdo restauraba las relaciones luego de ocho años y permitía a Argentina negociar acuerdos sobre desarrollo industrial, agroindustrial, agropecuario, minero, pesquero, en el área de los transportes, las comunicaciones, la salud, la educación, el turismo y otros servicios. También facilitaría el desarrollo de *joint ventures* con el objetivo de diversificar las exportaciones argentinas y lograr la incorporación de nuevas tecnologías.³¹

Con respecto al tema de Malvinas la diplomacia peronista intentó articular el papel de Argentina en el Mundo casi exclusivamente a partir de este conflicto. Las relaciones con EEUU y con la CEE dependen del perfil que tome la búsqueda de una solución para este problema centenario. Con este objetivo, el gobierno se propuso extraer el tema de su secular estado de conflicto, aun a costa de ceder posiciones.³²

En este sentido, aparecieron sucesivamente una serie de señales que tenían como objetivo desterrar las negociaciones y acordar un reinicio de las reuniones bilaterales:

27. Ver nota al respecto en el diario *La Nación* del 28 de junio de 1990.

28. La gira incluyó una reunión en Madrid con el jefe del gobierno español, Felipe González el 5 de febrero; un breve paso por la capital francesa donde se entrevistó con su colega Roland Dumas; una entrevista con Jurgen Sudhoff –subsecretario alemán de exterior– y con Willy Brandt en Bonn y una visita a Roma. Ver al respecto los diarios *Ámbito Financiero* y *El País* (de Madrid) del 6 de febrero y *Clarín*, *Página/12* y *La Nación* del 8 de febrero de 1990.

29. Ver nota sobre la conferencia de prensa que Menem y González ofrecieron al finalizar su entrevista, en el diario *La Nación* del 7 de septiembre de 1989.

30. Sobre la continuidad de los acuerdos de cooperación económica ver diarios *Clarín* del 26 de febrero y *La Nación* del 23 de mayo de 1990 (Italia) y *Clarín* del 15 de marzo de 1990 (España).

31. Ver diarios *Página/12* de 1 de abril y *Ámbito Financiero* y *Clarín* del 3 de abril de 1990.

32. Ver artículo de Oscar Cardozo «El peronismo y las Malvinas. Propuesta en Debate», en diario *Clarín* del 20 de julio de 1989.

f) Se acordó la continuidad de las negociaciones sobre el tema de la pesca y el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas.⁴⁰

El exceso de optimismo del presidente Menem, que anunció la inminencia del levantamiento de la zona de exclusión, enmarcó también el segundo encuentro argentino-británico denominado Madrid II.⁴¹ En el encuentro preliminar entre ambas delegaciones se trabajó arduamente para encontrar una fórmula intermedia entre las aspiraciones del mandatario argentino y la oposición de la primer ministro Margaret Thatcher y de los funcionarios del ministerio de Defensa que insistían en que las garantías mínimas, para el levantamiento de la zona de exclusión, aún no estaban dadas.⁴² La reunión de Madrid se inició el 14 de febrero y a diferencia del anterior encuentro tuvo una agenda menos rigida.⁴³ El día 15 y mediante una declaración conjunta ambos países acordaron restablecer relaciones diplomáticas e intercambiar embajadores, dejar sin efecto la zona de exclusión militar alrededor del archipiélago, establecer un sistema de cooperación bilateral, eliminar el requisito de la visa para ciudadanos de ambos países, coordinar a través de la Cruz Roja la visita de familiares de soldados argentinos enterrados en el cementerio de las Islas Malvinas.⁴⁴

La zona de exclusión fue sustituida por un sistema de información y consulta recíproca para el movimiento de unidades navales y aéreas con 48 horas de antelación.⁴⁵ Este sistema sería revisado en reuniones periódicas fijándose la primera reunión para el 31 de marzo de 1991 a un año de entrada en vigencia del sistema.⁴⁶

Este sistema fue considerado por la delegación argentina como injusto, ya que se perpetuaban algunas de las características de la zona de exclusión que se pretendía suprimir. Este ítem se convirtió además en un punto de controversia parlamentaria, cuando el ministro Cavallo informó a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.⁴⁷

A fin de abril la Cámara de Diputados –con mayoría peronista– aprobó la transformación del Territorio Nacional de Tierra de Fuego, Malvinas e Islas del Atlántico Sur en una nueva provincia argentina.⁴⁸ El proyecto contó con la aprobación de los diputados peronistas y la oposición de la Unión Cívica Radical, que de hecho representó la opinión de la Cancillería contraria a la inclu-

40. Ver texto completo del documento en el diario *Clarín* del 20 de octubre de 1989.

41. Ver diario *Clarín* del 5 de febrero de 1990.

42. Ver nota al respecto en diario *Clarín* del 8 de febrero de 1990.

43. Se consideraron los informes de los grupos de trabajo sobre pesca, seguridad y sobre reanudación de relaciones diplomáticas. Se analizó también el aspecto de las comunicaciones entre las islas y el continente, el contacto directo entre autoridades militares y el intercambio de información sobre movimientos aéreos y marítimos.

44. Ver texto completo de la declaración en el diario *La Nación* del 16 de febrero de 1990.

45. Capítulo III de la declaración conjunta.

46. Capítulo VII de la declaración conjunta.

47. En esa sesión informativa el ex-canciller Dante Caputo –ahora diputado nacional– le planteó sus dudas sobre el sistema de avisos, que a su juicio era un «peligroso antecedente jurídico que Gran Bretaña podía esgrimir como un reconocimiento implícito de soberanía sobre las aguas adyacentes a las islas». Ver diario *Página/12* del 29 de marzo de 1990.

48. El status de territorio nacional es el inmediato inferior al de provincia, en la legislación argentina. Un territorio nacional tiene facultades limitadas de autogobierno y depende del poder central, además no envía representantes a la Cámara de Senadores de la Nación y sólo tiene dos representantes en la Cámara de Diputados.

1. El presidente Menem expresó su disposición a dialogar con Margaret Thatcher.³³

2. Se envía una propuesta de trabajo a Londres a través de la Embajada Británica en Montevideo.³⁴

3. El gobierno argentino levanta, unilateralmente, las restricciones que existían sobre el comercio entre ambos países.³⁵

4. El canciller Cavallo anuncia que se trata de hacer desaparecer los vestigios de la guerra y que si se producen negociaciones con el Reino Unido el tema Malvinas será retirado de la Asamblea de la ONU.³⁶

5. Se anuncia la reunión en Nueva York entre el embajador británico ante la ONU, Crispin Tickell y su contraparte argentino, Jorge Vázquez.³⁷

6. Se reúnen en Nueva York Crispin Tickell y el representante especial del gobierno argentino, Lucio García del Solar, utilizándose por primera vez el concepto de «paraguas protector» en el tema de la soberanía. Se acuerda una nueva ronda de negociaciones a realizarse en octubre en Madrid.³⁸

En las semanas previas al encuentro de Madrid, podía percibirse gran parte de las aspiraciones y expectativas de ambas delegaciones, que sin duda eran sumamente diferentes. Los británicos mantenían una actitud cautelosa, derivada no sólo de su tradición diplomática, sino de experiencias muy recientes de restablecimientos de relaciones con países muy inestables.³⁹ El gobierno argentino estaba eufórico y el ritmo propuesto por Londres le parecía demasiado lento. La delegación argentina llevaba inmensas expectativas a la reunión de Madrid: el restablecimiento de relaciones consulares, la disposición de declarar el cese de hostilidades a cambio del levantamiento de la zona de protección militar, el estudio de medidas militares de confianza mutua, la eliminación de la vigilancia de las empresas británicas y el restablecimiento del tráfico aéreo y marítimo entre ambos países.

Tres días de arduas y reservadas reuniones finalizaron con un documento suscrito por ambas delegaciones en donde acordaron:

a) El reinicio de las relaciones consulares y posterior normalización total de los vínculos diplomáticos, lo que permitió, en adelante, a cada país actuar directamente sin intermediarios.

b) Se explicitó la fórmula del paraguas de soberanía que hace expresa reserva de los derechos que ambas partes reivindican sobre el archipiélago y los mares que la circundan.

c) Ambos gobiernos anunciaron el cese de hostilidades entre ellos.

d) La zona de conservación pesquera se redujo hasta coincidir con la de protección militar (150 millas náuticas).

e) Se levantaron las auditorías a empresas británicas en la argentina y todo tipo de sanciones económicas.

33. *Clarín*, 21 de julio de 1989.

34. El gobierno niega, en un principio, esta versión (*Clarín* 26-7-89), pero luego lo admite (*Clarín* 7-8-89).

35. *Clarín y Cronista Comercial*, 3 de agosto de 1989.

36. *Clarín*, 5 de agosto de 1989.

37. *Ibidem*.

38. Ver *Ambito Financiero* y *El Cronista Comercial* del 17 de agosto de 1989.

39. Ver artículo del periodista Ricardo Kirschbaum en el diario *Clarín* del 17 de octubre de 1989.

sión de las Islas Malvinas a la nueva provincia.⁴⁹ El gobierno británico emitió una declaración de rechazo a la sanción de la ley de provincialización, manifestando que la medida parecía más una maniobra interna que una táctica deliberada para irritar a Gran Bretaña.⁵⁰ El presidente Menem, que apoyaba el proyecto, suspendió su promulgación —a recomendación del ministro Cavallo— por los gruesos errores que contenía la Ley.

Relaciones con los países del Tercer Mundo

La relación con estos países se ha visto progresivamente deteriorada, ya que ha sido desplazada del tope de las prioridades en política exterior, en la que se encontraba durante el gobierno radical, por una mayor subordinación a los intereses de las potencias occidentales. Las relaciones con los países del Tercer Mundo fueron definidas por el canciller Cavallo como circunstanciales, «determinadas por la realidad económica y la situación social» del país, aunque agregó que «la estrategia de estabilización y crecimiento del gobierno lo ubicará dentro de unos años en un nivel cercano al de los países europeos».⁵¹

Desde esta concepción se afrontó el primer compromiso internacional de importancia, la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados en Belgrado, Yugoslavia. Los días previos al viaje de nuestra delegación ya dejaban entrever el perfil con el que se encararía la participación argentina, irremediamente atado al posterior viaje del presidente Menem a los EEUU.⁵² Es, sin embargo, el tenor del discurso el que marca la escasa importancia que el nuevo gobierno otorgaba a este foro internacional. Más allá de las críticas que merece la estructura primitiva del discurso, es necesario destacar los temas que componen el mensaje y, por ende, conforman la agenda del MONOAL a juicio del gobierno.⁵³ De la estructura general del mensaje se desprende un progresivo desentendimiento con respecto a los objetivos tradicionales del MONOAL. Detrás de enunciaciones sobre la definitiva desaparición de la política de bloques se percibe una planificada política de bajo perfil hacia este organismo. La enunciación de los problemas que se avecinan y que debe abordar el Movimiento manifiestan una marcada despolitización y claras intenciones de desinvolucramiento. «La amenaza del desequilibrio económico, de las alteraciones ecológicas, de los riesgos nucleares, del narcotráfico, del terrorismo y de las nuevas enfermedades»,⁵⁴ reemplazan en el discurso de la delegación argentina a temas más comprometidos como la política racista del gobierno sudafricano, el conflicto centroamericano, los derechos palestinos o el problema de la deuda externa. A pesar del diametral cambio de perfil de Argentina con respecto al MONOAL,

49. La inclusión de las Malvinas a la nueva provincia privaba a los habitantes de las islas —en el caso que en el futuro decidiera incorporarse a Argentina— de la posibilidad de darse una forma de organización política y social propia que le otorga la Constitución Nacional, debilitando así uno de los argumentos diplomáticos más importantes de Argentina que es el respeto por el modo de vida de los isleños.

50. Ver diario *La Nación* del 28 de abril de 1990.

51. Ver entrevista al canciller Cavallo en el diario *El Cronista Comercial* del 13 de agosto de 1989.

52. Ver diario *Ámbito Financiero* del 9 de agosto de 1989.

53. Ver texto oficial del discurso.

54. Discurso del presidente Menem ante la cumbre del Movimiento de No Alineados.

ésta alcanzó una de las cinco vice-presidencias que le corresponde a América Latina y logró una renovación del apoyo a las reivindicaciones de soberanía sobre las Islas Malvinas.⁵⁵

El resto de las acciones externas fueron de escasa relevancia confirmando el bajo perfil que la actual diplomacia argentina le asigna al Tercer Mundo. Ejemplo de ello fue la pobre participación en la reunión sobre los Derechos del Pueblo Palestino, el cierre de algunas embajadas argentinas en países del Tercer Mundo, o el viaje del presidente Menem a Malasia para participar del Grupo de los 15 para las relaciones Sur-Sur.

Las relaciones con los países socialistas

Las relaciones con la Unión Soviética y con los países del área socialista fueron las que sufrieron el mayor retroceso con respecto a los niveles alcanzados durante el período 1983/89, con la política de desideologización de las relaciones exteriores que impulsa el gobierno justicialista. Los resultados con respecto a esta área demuestran que esta política de desideologización estuvo originada en una clara tendencia ideológica que privilegia las relaciones con las potencias occidentales, relegando al conjunto de los países socialistas, virtualmente, al último escalón en las prioridades de la política exterior argentina. Tal es el grado de postergación que en un año de gestión casi no han habido hechos políticos de significación relacionados con países de esta área. Sólo es posible mencionar la renovación de un Convenio sobre Pesca –bastante discutido por cierto–, otro sobre la compra de cereales con la Unión Soviética⁵⁶ y la visita del presidente de la República Popular China, Yang Shankun.⁵⁷

PERSPECTIVAS PARA LA DÉCADA DEL NOVENTA. TRES ESCENARIOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

A partir de aquí desarrollaremos una especie de ejercicio intelectual a través de una técnica prospectiva denominada escenario, mediante descripciones en forma de aseveraciones cortas encadenadas entre sí con una relación lógica. De ningún modo implica que tales afirmaciones van a suceder inevitablemente de la manera en que están enunciadas ya que fueron elaboradas en base a políticas posibles y no en función a probabilidades. El objetivo de hacer estos pronósticos no es el de predecir el futuro con altos grados de certeza, sino más bien sensibilizar a un público determinado, esencialmente analistas políticos y decisores en política exterior, de las tendencias prevalencientes, reduciendo así las sorpresas y permitiendo diseñar y planificar políticas para actuar de acuerdo a estas tendencias, ya sea acelerando o neutralizándolas.

55. Ver diario *Clarín* del 3 y 8 de septiembre y *La Nación* del 8 de septiembre de 1989.

56. Ver diarios *Ámbito Financiero* del 20 de marzo y *La Nación* del 24 de marzo de 1990, respectivamente.

57. Sobre la visita y los acuerdos firmados entre ambos mandatarios ver diario *La Nación* del 27 de mayo de 1990.

El hecho de que se construyeran tres escenarios responde sólo a que los mismos cubren la totalidad de los proyectos de política exterior al interior del partido gobernante. Esto no quiere decir que la verdadera política exterior de los próximos años no se dé como una combinación de cualquiera de estos escenarios, de hecho casi siempre es así, pero de cualquier manera se dará dentro de estos límites, con lo cual se cumple el objetivo de enmarcar las posibles posiciones de política exterior del gobierno de Carlos Menem.

Al interior del peronismo existen hoy al menos tres proyectos de política exterior:

- a) Un proyecto de política exterior neoliberal.
- b) Un proyecto de política exterior peronista ortodoxa.
- c) Un proyecto de política exterior peronista renovadora.

A partir de ellos desarrollaremos tres escenarios posibles de política exterior argentina para los próximos cinco años.

Escenario de política exterior neoliberal

Este escenario está encabezado por quienes actualmente conducen la política exterior. El grupo neoliberal liderado por el canciller Cavallo forma parte de la alianza implícita que el presidente Menem estableció con los factores de poder económico, cuyos exponentes principales mantienen sólidas relaciones con determinados círculos políticos de EEUU y Gran Bretaña. La política exterior que pronostica este escenario implica la continuidad y profundización de las acciones externas desarrolladas durante el primer año de gestión (8-7-89 al 8-7-90) y está estrechamente relacionada con un proyecto de extrema apertura económica. Entre las principales medidas de política exterior figurarán las que se describen a continuación.

En el plano global

Su accionar externo en este plano estará orientado a proseguir una política de bajo perfil con respecto a los foros internacionales, privilegiando las relaciones bilaterales, en especial con los centros de poder político y económico de Occidente.

Dentro de este esquema, en el tema de la deuda y el orden económico internacional, su posición se mantendrá cercana a la que impulsó Chile, lo que implica un acercamiento a las posiciones que sustenta EEUU sobre el tema, a fin de acogerse a los beneficios del Plan Brady. En este sentido se sostendrán las políticas de ajuste monetario, negociaciones bilaterales con los organismos financieros internacionales y adquisición de su propia deuda, ya sea en el mercado libre o por vía de su capitalización en la privatización de las empresas estatales.

Respaldo a las iniciativas globales de desarme, pero sin participación en foros del tipo del Grupo de los Seis.

En el plano latinoamericano

El mantenimiento de su política de corte neoliberal, que privilegia la apertura económica y comercial, las relaciones preferenciales con EEUU y el intercambio con los países más desarrollados no favorecerá a la profundización del proyecto de integración económica de América-Latina. El proyecto económico del gobierno contempla tan sólo el mantenimiento de fluidas relaciones con Brasil, como importante socio comercial, y posiblemente con Chile, como vía de acceso al comercio con el Pacífico.

La persistencia de su política orientada a incrementar las relaciones con EEUU le obligará a no participar de una solución regional del conflicto centroamericano. Su participación en el Grupo de los Ocho (Grupo de Río) se tornará difusa contribuyendo de esta manera a la involución de este foro regional.

Las relaciones con los EEUU

El objetivo principal de la política exterior será el de continuar incrementando las relaciones con EEUU, a fin de obtener ventajas relativas en el campo económico y comercial. En este sentido la Argentina apoyará la mayoría de las iniciativas norteamericanas en el plano global (envío de tropas al Golfo Pérsico) y regional, así como también modificará algunas de sus posiciones externas que implican colisión con los intereses de los EEUU. Es posible también que sea un importante promotor de la creación del mercado común hemisférico –que impulsa el presidente Bush– manteniendo en este tema un perfil similar al que sostiene México.

Las relaciones con Europa Occidental

Las relaciones en este plano estarán enmarcadas en un interés exclusivamente económico-comercial, ya que Argentina persistirá en su intención de abrir este importante mercado y conseguir apoyo financiero e inversiones. En el aspecto político las relaciones continuarán transitando por un periodo de bajo perfil (*low profile*), debido a la desconfianza que en Europa aún mantiene la figura de Carlos Menem en particular y del peronismo en general.

En relación a Gran Bretaña se continuará generando un clima de confianza mutua en las relaciones entre ambos países, por un lado para destrabar un importante mercado comercial y el consiguiente ingreso de divisas (ya que los intereses británicos en la Argentina aún son considerables) y, por el otro, para suprimir uno de los principales escollos en un mayor acercamiento a los EEUU. La discusión de la soberanía sobre las islas –puestas bajo un paraguas protector– será introducida gradualmente en la agenda de negociación.

Las relaciones con los países del Tercer Mundo

La implementación del modelo neoliberal de inserción económica internacional no contempla las relaciones fluidas con países del Tercer Mundo, a excepción de las comerciales y, eventualmente, con los países de reciente industrialización (NICs) del sudeste asiático.

En este sentido, y en función de una pragmática política exterior basada en el actual modelo económico, es probable la reanudación de las relaciones con

Sudáfrica, lo que tornará cada vez más dificultoso defender su participación en el Movimiento de No Alineados.

Esta política de bajo perfil en los temas y la problemática del Tercer Mundo, limitará el campo de acción externo de Argentina y lo privará de participar y pronunciarse en temas que le incumben en su carácter de país periférico y en vías de desarrollo, tales como el diálogo Norte-Sur, el establecimiento de un nuevo orden económico internacional o el desarme mundial, entre otros temas.

Las relaciones con los países socialistas

Las relaciones con estos países estará subordinada a simples intereses comerciales (ya que la URSS es hoy el principal cliente comercial de Argentina) y a su intención de mejorar sus relaciones con EEUU. El objetivo será entonces cambiar su actual dependencia comercial con la URSS, por un mayor flujo comercial con los EEUU. Por lo tanto se prevé un retroceso en el establecimiento de relaciones «sensatas», tanto políticas como económicas, con el bloque de países socialistas como los alcanzados por la anterior gestión.

En este sentido es posible que Argentina acompañe la adopción de condenas o presiones a los países socialistas donde los procesos de liberalización política aún no se han iniciado, tal es el caso de Cuba, Corea del Norte, Albania y algunos países socialistas de África.

Con respecto a los países de Europa del Este, Argentina mantendrá una política de bajo perfil —a la espera de las decisiones que adopte los EEUU para esta región— a pesar de sus expectativas de poder alcanzar fluidas relaciones comerciales con los mismos.

Escenario de política exterior ortodoxa

Este escenario estaría encabezado por un grupo de políticos y técnicos que conciben a la política externa conforme a los lineamientos básicos y tradicionales de la política exterior peronista. Los principales rasgos de esta política ortodoxa son: 1) El de imprimir un fuerte carácter nacionalista a todas sus acciones; 2) mantener firmes tendencias autonomistas, combinadas con intenciones de liderazgo regional, y 3) sostener arcaicas visiones geopolíticas que tornan a la política exterior absolutamente imprevisible. Este escenario podría estar liderado por quien fuera vice-canciller durante los primeros meses del gobierno de Menem, el Dr. Archibaldo Lanus, quien renunció por diferencias con el canciller Cavallo.⁵⁸ Entre las posibles posiciones de política exterior figuran los que a continuación se detallan.

58. Es preciso aclarar que el Dr. Archibaldo Lanus es la expresión más moderada del sector peronista ortodoxo de tendencias nacionalistas. El dirigente más representativo en el área de política exterior de esta fracción, que aunque es minoritaria mantiene una importante cuota de poder, es el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Saturnino Aranda.

En el plano global

El accionar externo en este plano estará orientado a utilizar los foros internacionales para manifestar la vocación tercerista⁵⁹ del gobierno y para condenar todo intento de intromisión y presión por parte de las superpotencias en los asuntos del Tercer Mundo.

En lo que respecta al tema de la deuda externa se reclamará por el establecimiento de un nuevo orden económico, y se privilegiarán las acciones unilaterales en cuanto a la negociación de intereses y capitales, aplicándose la tesis peruana al respecto.

Se condenará la presencia militar de ambas superpotencias en las diversas regiones del mundo apoyando, además, a los pueblos que luchan por su liberación. Se respaldarán también las iniciativas globales de desarme nuclear, pero sin referencia a las armas convencionales ya que aspira a convertirse en un importante productor y exportador de armamento.

En el plano latinoamericano

Su tendencia a asumir posiciones de excesiva autonomía y con pretensiones de liderazgo, forzará a los países como Brasil, Venezuela y México a una política de relativa diferenciación para no dañar sus propios proyectos de integración regional y de relaciones maduras con EEUU.

El restablecimiento de arcaicas doctrinas geopolíticas,⁶⁰ reinstalará la desconfianza en las relaciones bilaterales con Brasil y con Chile. Esta actitud provocará un aislamiento regional de Argentina y retrasará el proceso de integración latinoamericano.

Su participación en los mecanismos de concertación regional se verá entorpecida por sus posiciones radicalizadas.

Las relaciones con los EEUU

Las relaciones con este país se verán deterioradas debido a las expresiones manifiestamente hostiles por parte del Gobierno argentino. Frente a esta situación los EEUU mantendrán una política de desconfianza y relativo aislamiento, similares a las que se dieron con el gobierno del General Perón a fines de la II Guerra Mundial.

En este sentido, EEUU impulsará al resto de los países latinoamericanos para que establezcan una política de bajo perfil, excluyendo a la Argentina de algunas actividades hemisféricas como ejercicios militares o proyectos de desarrollo regional. También, EEUU presionará a Japón y Europa Occidental para que mantengan una política similar hacia Argentina.

59. Término derivado de la doctrina de la tercera posición enunciada por el General Perón en 1947 y que expresa una política de equidistancia frente a los bloques de poder.

60. Los sectores nacionalistas del peronismo ligados a las fuerzas armadas en la década de 1950 elaboraron doctrinas geopolíticas que señalaban a Chile y Brasil como potenciales enemigos por sus políticas expansionistas.

Las relaciones con Europa Occidental

Con respecto a este plano los países europeos percibirán al gobierno argentino con un alto grado de desconfianza, derivado de sus posiciones radicalizadas e imprevisibles en las relaciones con las superpotencias. Esta percepción negativa se verá acentuada por la implementación de una agresiva política diplomática en el tema de las Islas Malvinas, que implicará permanentes condenas a Gran Bretaña, por lo tanto este país bloqueará todo intento de profundizar relaciones con cualquiera de los países de la Comunidad.

Las relaciones con el Tercer Mundo

Las relaciones con los países del Tercer Mundo serán, al menos en lo retórico, el principal interés de la política exterior argentina. En este sentido su participación en el Movimiento de No Alineados será sumamente activa. Sin embargo, sus posiciones exageradamente nacionalistas generarán recelo entre los países más moderados del movimiento (India, Yugoslavia e Indonesia entre otros) y sus posiciones sólo tendrán sustento entre los países árabes y algunos de los países más radicalizados del Tercer Mundo.

Las relaciones con los países socialistas

Al igual que con los EEUU las relaciones con los países socialistas, en especial con la Unión Soviética, se verán extremadamente deterioradas, debido no sólo a su tercerismo retórico, sino también a cierto anticomunismo impertante en la ecléctica doctrina internacional peronista. En estas arcaicas concepciones geopolíticas el «expansionismo soviético» es casi tan peligroso como el «imperialismo norteamericano».

Escenario de política exterior renovadora

Este escenario estaría encabezado por políticos y técnicos pertenecientes a la facción interna del peronismo denominada «renovadora» que, a pesar de haber perdido la elección interna para la nominación de la fórmula presidencial, mantiene el control de la estructura partidaria. Este escenario estaría liderado por el Secretario de Relaciones Internacionales del partido, Lic. José Bordón, y por el grupo de políticos y expertos que le rodean. En rasgos generales este escenario se plantearía como una suerte de continuidad de la política exterior aplicada por el anterior gobierno radical, debido a las múltiples coincidencias que en esta materia se habían alcanzado con el peronismo renovador. Entre las posibles medidas de política exterior figurarían:

En el plano global

El accionar externo en este plano estaría orientado a mantener ciertas constantes de la política externa argentina como el fortalecimiento de los organismos internacionales y la negociación como única alternativa válida para la solución de los conflictos. Con respecto a las iniciativas de paz seguramente se

proseguirá con la búsqueda de un acuerdo global entre las superpotencias que permita profundizar la distensión imperante. Se prevé también que el gobierno mantenga la ofensiva diplomática en relación a la vigencia de los derechos humanos en los distintos países del mundo.

En el plano latinoamericano

Las relaciones con América Latina estarán en la agenda de prioridades del gobierno y se orientarán al fortalecimiento de la independencia y la autonomía de la región, que permita llevar adelante los procesos de democratización política y de desarrollo económico a través de los mecanismos de concertación y negociación existentes (Grupo de los Ocho) o con la creación de otros de ser necesarios.

En el tema de la deuda se continuará con la búsqueda de acuerdos regionales que permitan una concertación conjunta con los acreedores y el gobierno de EEUU en busca de mejores condiciones: reducción del capital y de la tasa de interés, créditos blandos para el desarrollo económico de la región, entre otras.

El diseño de la política hacia Latinoamérica tendrá como principal objetivo la profundización de las relaciones con Brasil que permita avanzar hacia la integración de toda la región.

En lo que respecta a la crisis centroamericana el gobierno mantendrá su participación en la búsqueda de una solución regional.

Las relaciones con Estados Unidos

La formulación de la política exterior hacia EEUU estará fundada en el reconocimiento de la diversidad de perspectivas entre EEUU y América Latina, tal como hizo la anterior administración. Una vez delimitadas estas diferencias se hará necesario establecer las formas de negociación para su superación y la convivencia en aquellos puntos de disenso inevitables. Por otro lado, tendrá lugar una búsqueda de intereses comunes, como son los valores democráticos y el respeto por las libertades individuales, entre otros.

Las relaciones con Europa Occidental

Las relaciones con esta región pasarán un período en el cual los gobiernos europeos observarán con cierta desconfianza al gobierno argentino. Sólo después de este período de observación, si perciben señales positivas por parte de éste, se restablecerán relaciones más intensas, implantándose los tratados de asociación con Italia y España (firmados en 1987 y 1988 respectivamente) y suscribiéndose otros, posiblemente con Suiza y Alemania Federal.

En cuanto al tema de la soberanía sobre las Islas Malvinas se sostendrá el permanente reclamo ante todos los foros internacionales. Por otro lado, se intentará restablecer el diálogo bilateral, utilizándose los buenos oficios de un tercer país imparcial o alguna otra estrategia para romper el impasse en las relaciones.

Los temas que formarán parte de la agenda con vista a la unificación europea en 1992 serán: el proteccionismo y el endeudamiento, como aspectos pro-

blemáticos, y la cooperación económica, las posibilidades de transferencia de tecnología y las afinidades socioculturales, como aspectos positivos a profundizar.

Las relaciones con el Tercer Mundo

Argentina mantendrá invariable su adhesión al Movimiento de Países No Alineados, e intentará profundizar el proceso de «desideologización» en las relaciones entre los estados que componen este organismo, proceso que se inserta en la progresiva distensión entre los bloques. Siguiendo esta lógica pondrá la definición de intereses comunes a todos los países miembros que, teniendo en cuenta la nueva realidad internacional, facilite el diálogo Norte-Sur y promueva una creciente cooperación Sur-Sur.

Las relaciones con los países socialistas

Siguiendo los preceptos de pluralismo y del no alineamiento el gobierno mantendrá fluidas relaciones con la totalidad de los países socialistas como forma de diversificar sus apoyos políticos y su mercado comercial.

Las relaciones con esta región, al igual que con EEUU, estarán fundadas en la delimitación de diferencias y en la búsqueda y profundización de intereses comunes. La relación con la Unión Soviética se insertará, además, en el marco de la distensión mundial y de la política exterior soviética para Latioamérica basada en los intereses recíprocos.

CONCLUSIONES

En un plano general el balance del primer año de gestión del gobierno peronista en el área de la política exterior se plantea como una ruptura con la mayoría de las políticas implementadas por el anterior gobierno democrático. Esta ruptura es consecuencia de la aplicación de un modelo y estrategia de inserción internacional diametralmente diferente, que privilegia sobre todo las relaciones con los países occidentales. Es cierto que el contexto internacional es también muy diferente al de 1983 y que, por lo tanto, algunos objetivos de la política exterior ya no pueden ser los mismos; sin embargo, la lectura que la nueva administración hace de este contexto parte ya de una concepción ideológica distinta. La historia de las relaciones exteriores argentinas se desarrolló —con diversos matices— entre una política exterior tendiente a la autonomía nacional y una política exterior de subordinación a las potencias de turno y el actual gobierno parece haber optado más bien por esta última como estrategia.

Este cambio en los patrones de la política exterior argentina se hacen más evidentes en las relaciones con EEUU. Los nuevos criterios con los que se desarrollan los vínculos con Washington explican a su vez muchas de las posiciones asumidas por el gobierno del presidente Carlos Menem en los diversos planos de las relaciones externas: la precipitada recomposición de relaciones

con Londres, el bajo perfil asumido por Argentina en la Cumbre del Movimiento de No Alineados, en el Grupo de los Ocho (Grupo de Río) y en las relaciones con la URSS. La sucesión de actitudes condescendientes, de señales de buena voluntad y de concesiones propiamente dichas que ha hecho el actual gobierno para con los EEUU parecen más propias de la década de 1950 que de la posguerra fría. Por otro lado, cuando la nueva diplomacia argentina hace referencias a la «recomposición de relaciones con los EEUU» está desconociendo el buen nivel de entendimiento –bajo la fórmula de relaciones maduras– alcanzado por la anterior administración y, por lo tanto, pone en evidencia criterios ordenadores basados en una concepción, si no de subordinación, al menos de un estéril seguidismo.

Otros aspectos en donde se evidencian los cambios en los patrones de la política exterior es la estrategia diplomática con respecto al diferendo de soberanía por las Islas Malvinas. Mientras que hasta 1989 se privilegió una estrategia multilateral a través de los diversos organismos internacionales, el nuevo gobierno ha optado por un intento de solución bilateral, aun a costa de tener que ceder en algunas cuestiones. Esta actitud de bajo perfil hacia las estrategias multilaterales se evidencia también en las relaciones con el Movimiento de No Alineados, con el Grupo de los Ocho (Grupo de Río) y en casi todos los organismos donde la Argentina participó durante el último año.

A pesar de estos diametrales cambios en los patrones de la política exterior ha habido algunos aspectos en donde se ha mantenido una cierta continuidad: la integración con Brasil, la prioridad asignada a la región latinoamericana, las relaciones con algunos países de Europa Occidental, como Italia y España, son algunos ejemplos de ello.

En cuanto a las perspectivas para la presente década es muy difícil elaborar conclusiones en un trabajo prospectivo, a lo sumo cabría una opinión propia, como cuál es el escenario más probable, o el que más se ajusta a los intereses nacionales y a la imagen argentina en el mundo, pero una opinión de este tipo tendría un carácter puramente subjetivo. Además, como señalé al principio, el objetivo de esta parte del trabajo no es dar por seguro lo que sucederá con la política exterior argentina en los próximos años, ni predecir acontecimientos inevitables. El objetivo es, fundamentalmente, el de presentar las tendencias prevalecientes, entre la infinidad de acontecimientos posibles, con el único fin de reducir las sorpresas y sensibilizar a los actores políticos, analistas y decisores interesados en el tema.

El proceso de democratización en Nicaragua: actores, estrategias y conflicto

Joan FONT
Ricard GOMA

I. LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO POLITOLÓGICO

En la última década se ha producido un considerable desarrollo, desde una perspectiva politológica, de los estudios de transición y consolidación democrática (O'Donnell et al 1986; Lijphart 1990). En América Latina, el análisis de los procesos de democratización ha llegado a ocupar una posición central (Nohlen, Solari 1988; Drake, Silva 1986).

De la mano del nuevo campo de estudio emergente, las cuestiones clásicas de debate en torno al concepto de democracia han recibido un nuevo impulso: enfoques *prescriptivos* versus enfoques *empírico-descriptivos* de democracia; la democracia como régimen de elección de gobernantes por participación libre de los electores en competición abierta, o la democracia extendida a los mecanismos de decisión-participación en el ámbito socio-económico.

Más aún, el referente latinoamericano ha puesto de manifiesto cuestiones como el mantenimiento de la confrontación teórica y política entre conceptos formales y materiales de democracia (Calderón, Santos 1987), la complejidad que encarna la revalorización de la democracia política por parte de la izquierda transformadora (Núñez 1985), o bien la utilización puramente «ideológica» del concepto de democracia para legitimar instituciones políticas «desprovistas

* Departamento de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

de consecuencias democratizadoras para la sociedad» y situaciones de desprotección básica de libertades civiles y colectivas (Nohlen 1989, p. 140).

Todas estas aportaciones se han incorporado como elementos integrantes del objeto central de estudio: los procesos de democratización en sus fases de transición y consolidación democrática. Estudio que se ha articulado en torno a cuatro ejes principales: la conceptualización de modelos, el análisis de los factores estructurales y coyunturales del cambio político, la determinación del rol de los diferentes actores, y la definición de las coordenadas de confrontación y conflicto a lo largo del proceso.

II. NICARAGUA, UN PROCESO LATINOAMERICANO ORIGINAL

El objeto de este trabajo es el análisis necesariamente parcial de ciertos aspectos del proceso político nicaraguense de la última década, bajo el prisma de la transición y consolidación democrática.

Cabe señalar de entrada la originalidad del proceso nicaraguense y la gran complejidad del caso por la conjunción de factores internos y externos, los cuales han llegado a ser determinantes en momentos de naturaleza estratégica para la orientación del proceso (Arce 1985).

En síntesis, consideramos que el proceso de democratización en Nicaragua se abre con el triunfo revolucionario sobre la dictadura patrimonial somocista. Así pues, el punto de partida para la transición es de carácter rupturista, y el actor político que lidera el proceso es fiel reflejo de dicho carácter. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) surge de las propias contradicciones sociales generadas por la dictadura, como un movimiento de liberación nacional, sin ningún tipo de compromiso político con el sistema, y sin experiencia de participación en situaciones democráticas previas a la fase autoritaria (Hodges 1986).

La orientación política de la primera fase de la transición (1979-84) es de claro contenido socioeconómico. La agenda de la democratización incorpora de forma prioritaria la transformación de las relaciones de propiedad sobre las que se basaba la dominación política anterior. La dirección del proceso corresponde a una coalición progresista (Close 1988). Sin embargo, se mantiene la ambigüedad sobre el diseño político-institucional del sistema emergente. La «legitimidad de origen» conserva su impulso, y los mecanismos de la democracia liberal no entran en funcionamiento en esta fase. Así pues, consideramos que se produce una priorización de los contenidos materiales –socioeconómicos y culturales– del concepto de democracia (Calderón, Santos *op. cit.*), por encima de los aspectos estrictamente político-institucionales de ésta; y dicha opción tiene su fiel reflejo cronológico en el proceso de transición. A lo largo de esta fase, la oposición interna muestra una gran debilidad organizativa, y la administración norteamericana se incorpora de forma determinante al escenario político.

La segunda fase de la transición (1984-87), se inicia con la celebración de las primeras elecciones competitivas. Dos años y medio después, el parlamento da luz verde a una Constitución que establece los mecanismos de la democracia

pluralista como principios básicos del sistema político (Vintró 1987). Entretanto, el conflicto interno se agudiza, la guerra se convierte en una variable fundamental del proceso de transición, e importantes sectores de la oposición política quedan al margen de todo acuerdo en torno a la institucionalización democrática del proceso.

Entre 1987 y 1990, el proceso de pacificación impulsado por los cinco presidentes centroamericanos, y sus consecuencias internas para Nicaragua, sientan las bases del período de consolidación democrática (Tinoco 1989).

Las elecciones de 1990 se erigen en momento clave de dicho proceso. A partir del 25 de febrero diferentes escenarios quedan abiertos (LASA 1990), y no todos ellos con una resultante de culminación del proceso democratizador.

La victoria electoral de la UNO redefine el sistema de actores políticos, el cual sin embargo, se ve de inmediato sometido a fuertes dinámicas de realineamiento interno (Font, Gomà 1990). La transferencia pacífica de funciones de gobierno desde la izquierda hegemónica durante la transición, a la nueva mayoría de derechas surgida de las elecciones, se convierte en un factor clave de consolidación democrática. La consecución de la paz, con el desarme de la contra y su exclusión de cualquier estructura de poder estatal refuerza estratégicamente el proceso democratizador.

Sin embargo, tres condiciones necesarias para la consolidación democrática se mantienen todavía abiertas y cargadas de incertidumbre: El respeto del nuevo gobierno a los espacios de democracia socio-económica alcanzados desde 1979. La culminación del proceso de inserción social de los ex-contras, el cual cierre el camino a su reactivación como fuerza autónoma y beligerante (Vilas 1990). Y por último, la neutralización de la capacidad desestabilizadora del polo ultraderechista aglutinado en torno al vicepresidente V. Godoy.

De la resolución de tales cuestiones va a depender, muy fundamentalmente, que la resultante del proceso sea de consolidación democrática como desarrollo de la experiencia iniciada en 1979, o por el contrario, de alteración del proceso hacia escenarios donde la violencia social y política se reactive, y la consolidación de la experiencia democrática colapse.

III. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN NICARAGUA, CONFLICTO, ACTORES Y ESTRATEGIAS ENTRE 1979 Y 1987

El factor explicativo estructural de la naturaleza y contenido rupturista del proceso democratizador iniciado en Nicaragua en 1979, pasa por la existencia de una larga dictadura patrimonial, con un sistema de dominación basado en la represión y la corrupción; sin ningún referente histórico de democracia liberal, y con todos los caminos hacia la reforma sistemáticamente cerrados.

La actitud de la administración norteamericana y sobretudo el espectacular desarrollo del movimiento popular durante los años setenta se incorporan como factores explicativos de carácter dinámico.¹

1. Sobre los conceptos de factores estructurales y factores dinámicos en los procesos de transición, ver Nohlen (1989), *op. cit.* p. 142-146.

Sobre estas bases, se inicia en Nicaragua un proceso democratizador de alcance histórico.

La metodología adoptada para el estudio del período de transición se basa en la determinación del papel de los principales actores políticos, el análisis de sus estrategias en relación al proceso, y la inserción de todo ello en las coordenadas estructurales del conflicto político.

1. Los primeros pasos: hegemonía sandinista, alianzas políticas y contradicciones

La dirección política y estratégica del proceso insurreccional nicaragüense de 1979 correspondió al Frente Sandinista de Liberación Nacional. Pero la revolución fue un proceso complejo que vinculó a diversos actores políticos y sociales. Los partidos burgueses del Frente Amplio Opositor (FAO)² contribuyeron a la victoria, y ello fue un factor determinante del voto inicial de confianza a la revolución de la administración Carter, y de muchos gobiernos del mundo (Pozas 1988, p. 51). Dada la correlación de fuerzas interna y la situación internacional, se impone una doble condición de partida para el nuevo sistema político: el FSLN se consolida como principal fuerza de gobierno y como eje del sistema nicaragüense de partidos, pero todo ello sobre la base de una política de Unidad Nacional. Se trataba en definitiva de orientar el proceso por medio de un programa flexible, de contenido revolucionario pero asumible por la burguesía y sus expresiones políticas. La política de Unidad Nacional se pone en marcha y permite dar a la revolución sus primeros pasos, pero de forma progresiva afloran los factores de contradicción que ella encierra. El FSLN prioriza la regla de la mayoría a la toma de decisiones por medio del consenso, y los grupos burgueses no aceptan la configuración de un esquema de democracia con hegemonía social emergente de los sectores populares (Christian 1986). Se puede afirmar que «lo nuevo» choca con un proyecto de capitalismo sin Somoza, y la Unidad Nacional se resquebraja hasta su inviabilidad definitiva a partir de 1982-83.

En el ámbito estricto de las fuerzas políticas el proyecto de Unidad Nacional con hegemonía revolucionaria se plasma a dos niveles:

– *El acuerdo en la base.* El FSLN, en consonancia con su Programa Histórico y los acuerdos de unificación promueve la constitución del Frente Patriótico Revolucionario (FPR). A él se incorporan el Partido Comunista de Nicaragua –que se retira poco después–, el Partido Socialista, el Partido Popular Social Cristiano y el Partido Liberal Independiente. Se configura así un primer bloque interpartidista, de confluencia de la izquierda y el centro progresista, y de apoyo amplio al proceso revolucionario (Black 1981). El FPR se mantiene formalmente hasta 1984, pero el distanciamiento político de sus componentes se produce con anterioridad.

2. En un principio el FAO incluía a los grupos socialdemócratas y socialcristianos antisomocistas, dos fracciones del P. Conservador, la Confederación de Unidad Sindical, y al Grupo de los Doce, controlado por los sandinistas. A partir de finales de 1978 queda reducido a la burguesía opositora, al desgajarse la izquierda.

— *La colaboración institucional.* El Estatuto Fundamental de la República de septiembre de 1979 diseña un esquema institucional basado en la Junta de Gobierno como órgano ejecutivo, y en el Consejo de Estado como órgano representativo y con capacidad legislativa³ (Booth 1985). La primera Junta de Gobierno (1979-1980) está formada por tres representantes del FSLN (D. Ortega, S. Ramírez y M. Hassan), y dos del FAO (V. Chamorro y A. Robelo). La segunda y la tercera Junta (1980-84) incorporan a miembros del Partido Conservador Demócrata, en sustitución de los miembros del FAO, que se retiran de la Junta en 1980. En el Consejo de Estado, expresión máxima de la nueva institucionalidad política, participan —junto a representantes de otro tipo de organizaciones sociales— los partidos del FPR, a los cuales se suman el MDN, PCD, PSC y PLC (Pozas 1988, p. 63; Monéxico 1980-84).

Un último elemento de análisis de este período en relación a las fuerzas políticas es la gran debilidad de sus estructuras partidarias. Eran en su mayoría partidos de cúpula, sin fogueo electoral, mermados por la represión, y que no habían puesto a prueba la realidad de la representación de la tradición política que reclamaban. El FSLN hace un esfuerzo de estructuración política de la sociedad civil nicaragüense, y apoya la creación de organizaciones populares de orientación ideológica sandinista. Los partidos de la izquierda radical mantienen un cierto arraigo sindical, pero las fuerzas políticas de centro y derecha no consiguen superar su debilidad organizativa, y ello condicionará sin duda futuros desarrollos del sistema nicaragüense de partidos (*Envío* 1989, p. 9-11).

Las políticas públicas formuladas en esta primera fase del proceso de transición se orientan al fortalecimiento de las bases materiales de legitimación del nuevo régimen político (Clase 1988).

La estrategia económica tiene como eje fundamental la superación del modelo agroexportador, controlado por la burguesía local, y basado en la sobre-explotación de la población campesina. La Reforma Agraria Integral, y el control del excedente por medio de la nacionalización del comercio exterior y de la banca, fueron los instrumentos diseñados para sentar las bases de una nueva lógica de acumulación capaz de responder a las demandas y necesidades básicas de las grandes mayorías (Núñez Soto 1988, p. 15-33).

Por último, la política social presenta como elementos principales las medidas orientadas a proteger el salario real de los trabajadores, así como la ampliación de los programas sociales en los campos de salud, educación, vivienda y seguridad social (Tefel 1985).

2. El inicio de la agresión y las elecciones de 1984, posicionamientos y consecuencias

A partir de 1981, pero sobre todo en el período 1982-83, reaparece una

3. El Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua de septiembre de 1979 estructura el nuevo sistema político en los tres poderes clásicos, pero otorga clara preeminencia al ejecutivo, incluso la Junta de Gobierno puede dictar leyes. Se inserta así a Nicaragua en el contexto de las democracias latinoamericanas de «parlamento débil», prefigurándose el esquema de 1987.

variable histórica en el nuevo escenario político nicaraguense: el intervencionismo militar directo de los EEUU, esta vez por medio de la organización y financiación de una fuerza agresora con base en Honduras, la Contra (Jonas 1982; Smith 1987). En un contexto de resquebrajamiento de la política de Unidad Nacional, de debilidad organizativa de la derecha, y de ambigüedades en el discurso sandinista en relación a la incorporación de mecanismos de democracia electoral competitiva, la nueva dinámica de agresión militar encuentra terreno abonado para incidir en el desarrollo del proceso de transición, a través de los partidos de oposición.

Los ejes de contradicción se manifiestan ahora en dos escenarios, el cívico y el militar, y ello provoca una recomposición del sistema de actores políticos. Una fracción importante de la derecha es absorbida por la dinámica militar y se alinea con la contra. Otros sectores mantienen una posición autónoma, nacionalista y cívica. A finales de 1983 el FSLN anuncia la convocatoria de un proceso electoral en el que todas las fuerzas participantes podrán competir libremente por el poder político.⁴ La fecha se fija para el 4 de noviembre de 1984. Las bases del alineamiento electoral ya están dadas a partir del proceso anteriormente descrito, y a lo largo de 1984 van cristalizando en opciones y posicionamientos concretos (*Envío* 1989, p. 60-79).

Cabe diferenciar cuatro grandes bloques:

– Tres partidos de la izquierda radical presentan candidaturas, y lo hacen por separado. El Movimiento de Acción Popular y el PCdeN parten de posiciones extremadamente críticas hacia el FSLN, mientras que el Partido Socialista modera su discurso de oposición y pone el acento en atacar la agresión imperialista y sus mediadores internos. Consiguen en conjunto el 6 por ciento del voto popular.

– El Frente Sandinista plantea el proceso electoral como un factor clave de legitimación del modelo político revolucionario, y como una coyuntura para el fortalecimiento de su hegemonía en la sociedad civil. Sus expectativas de voto estaban incluso por encima del 63 por ciento obtenido. El análisis de los resultados sitúa al FSLN ante la necesidad de asumir la cultura política pluralista en todas sus dimensiones, y plasmarla como elemento irrenunciable del modelo constitucional a construir.

– Tres partidos políticos se sitúan a la derecha del FSLN, pero mantienen una posición autónoma y crítica respecto a la dinámica de la agresión contrarrevolucionaria. Son el P. Conservador Demócrata, el P. Liberal Independiente y el P. Popular Social Cristiano. Representan a las fracciones más progresistas de las corrientes políticas históricas, participan en las elecciones y consiguen en conjunto el 30 por ciento de los sufragios emitidos. En este bloque cabe destacar la maniobra abstencionista de última hora protagonizada por el presidente y candidato del PLI Virgilio Godoy, que no cuenta con el apoyo inmediato de las bases liberales, pero que sitúa al PLI en la senda de su futura derechización.

4. Hasta dicha fecha el FSLN no acaba de inclinarse por un sistema representativo de corte occidental. En 1981, Humberto Ortega manifestaba: «Las elecciones de las que nosotros hablamos son muy distintas de las elecciones que quieren los oligarcas y traidores, conservadores y liberales, los reaccionarios y los imperialistas... recuerden bien que son unas elecciones para mejorar el poder revolucionario, pero no para rifar quién tiene el poder, porque el poder lo tiene el pueblo a través de su vanguardia, el FSLN».

- La derecha radical constituye la Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN), en ella se agrupan el P. Conservador de Nicaragua, el P. Liberal Constitucionalista, el P. Social Cristiano y el P. Social Demócrata, es decir, las fracciones más conservadoras de las familias políticas tradicionales, más los socialdemócratas identificados con la salida militar y pronorteamericana. Fuera de la CDN pero ubicado claramente al lado del directorio de la contra se encuentra también el MDN de A. Robelo, el cual sufre un proceso de radicalización derechista a partir de su salida de la primera Junta de Gobierno. Este primer bloque opera como la caja de resonancia interna de la estrategia de los EEUU hacia Nicaragua. Su objetivo de hecho es preparar las condiciones políticas que ampliarán la base de la contrarrevolución. El Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), la gran patronal nicaragüense, juega un rol importante en el CDN. Finalmente, el posicionamiento electoral de la Coordinadora cristaliza en la abstención. Denuncian una supuesta falta de garantías, y encabezan el boicot a las elecciones como elemento de deslegitimación del proceso.

Cuadro 1
RESULTADO DE LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE DE 1984 (EN MILES DE VOTOS Y PORCENTAJES)

	N.º votos	% sobre inscritos	% sobre voto válido	Escaños
FSLN	736,0	47,4	67,0	61
PCD	154,3	9,9	14,0	14
PLI	105,6	6,8	9,0	9
PPSC	61,2	3,9	5,6	6
PCdeN	16,0	1,0	1,5	2
PSN	14,5	0,9	1,5	2
MAP-NL	11,4	0,7	1,0	2

Las consecuencias inmediatas del proceso electoral de 1984 para el abanico de fuerzas políticas son de indole diversa. El FSLN ve cristalizado un amplio consenso político en torno al proyecto revolucionario, ello no comporta aún la derrota estratégica de la contra, pero sí evita la intervención militar directa de los EEUU (Cornelius 1986; Smith 1987). La derecha y el centro no abstencionista se sitúan en posición de intervenir en la toma de decisiones del proceso constituyente. Por último, la postura abstencionista de la CDN perjudica a los partidos integrantes como tales. Estos mantienen la proyección de una cierta imagen de fortaleza, la cual sin embargo, radica en el hecho de tener el respaldo de la administración norteamericana, y contrasta con la debilidad de sus estructuras partidarias, la falta de articulaciones de sus bases internas, y la carencia de importantes redes sociales de apoyo (Envío 1989).

Más allá del impacto en el sistema de fuerzas políticas, las elecciones de 1984 constituyen un primer punto de inflexión en el proceso democratizador iniciado en 1979 (Drake, Silva 1986), por cuanto reconfiguran ya de forma eviden-

te las bases pluralistas y representativas del nuevo diseño político que había de plasmarse en la futura Constitución de la República.

3. Afianzamiento institucional y polarización política (1985-87)

El período que transcurre entre finales de 1984 y el inicio del proceso de paz de Esquipulas en septiembre de 1987 es de una importancia crucial para el desarrollo de los actores políticos, puesto que en estos tres años se sientan las bases que van a condicionar en gran parte los ejes del proceso nicaraguense más inmediato (1987-90).

Sin embargo, desde la perspectiva del proceso de transición, caracterizado hasta ahora por la democratización socio-económica y la celebración de las primeras elecciones competitivas, el acontecimiento fundamental es la elaboración y aprobación de la Constitución. Con ella se cierra el diseño político-institucional, de carácter democrático, surgido de la transición, y se incorporan al marco jurídico las transformaciones socio-económicas producidas.

El texto constitucional de 1987 entronca, en sus principios generales, con el constitucionalismo de raíz liberal-democrática. Se establece un amplio sistema de derechos y libertades, y se incorporan al ordenamiento constitucional las declaraciones internacionales sobre derechos humanos.

La regulación del sistema económico incorpora los principios de la planificación estatal y de la economía mixta. A la vez que sitúa al Estado como garante de los derechos sociales y como impulsor de una distribución justa de la riqueza (Vintró 1987, p. 74-78).

Así pues, el texto refleja un concepto integral de democracia, al incorporar los mecanismos pluralistas de producción de decisiones, a un contenido social, antiimperialista y revolucionario⁵.

Sin embargo, algunos de los aspectos más problemáticos de la constitución, en la perspectiva de la consolidación democrática, se sitúan en el plano institucional. La constitución diseña un sistema presidencialista o de «presidencialismo reforzado», derivándose de ahí alguna posible disfuncionalidad para el proceso de consolidación. Así, por ejemplo, el muy difícil encaje constitucional de una convocatoria electoral anticipada, la cual, sin embargo, pudiera jugar un papel importante como mecanismo de regulación del sistema en momentos de alta inestabilidad política.

Por medio del proceso constituyente, el FSLN retoma la iniciativa política, impulsando un proceso de participación popular masiva en las discusiones previas a la aprobación parlamentaria de la Constitución, el 19 de noviembre de 1986 (*Envío* [esp. elecciones] 1989). Por otra parte el partido prioriza el apoyo incondicional a la política de defensa del gobierno (un dirigente sandinista definía recientemente al FSLN de los años ochenta como «el ministerio de movilización del gobierno»), mientras que el desgaste social provocado por la guerra y la paralización de los proyectos de desarrollo empieza a ponerse de manifiesto (INIES, 1988).

5. La Constitución de 1987 ha sido calificada como «la expresión más avanzada y radical del Estado Social de Derecho» (Vintró, 1987, p. 88).

Cuadro 2
COSTOS DE LA GUERRA EN NICARAGUA (EN MILLONES DE US\$)

<i>Concepto</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Costos Directos	1,5	15,6	70,5	240,5	305,0	268,6	275,4
Costos Indirectos al PIB	2079,8	2191,4	2173,5	2207,1	2238,0	2187,8	2821,0
Gastos Defensa/Presupuesto							
Total	20,4	22,0	18,9	18,2	24,1	34,1	38,5

Fuente: *Cambios estructurales y políticas económicas*, INIES 1988.

La izquierda histórica no sandinista reproduce sus tradicionales esquemas dogmáticos tanto a nivel de praxis política, como de análisis del proceso revolucionario. El voto en contra a la Constitución, calificándola de burguesa por superar el modelo marxista-leninista, es buen ejemplo de ello. El antisandinismo como único referente para la acción explica el contradictorio desarrollo reciente de parte de esta izquierda (Vargas 1989, cap. V).

En la derecha, por último, se produce un impasse político que se manifiesta en la triple dimensión de incapacidad política, subordinación al exterior y fragmentación. Algunos de los dirigentes, al no vislumbrar capacidad interna de romper el consenso socio-político creado a partir de las elecciones y del proceso constituyente, deciden traspasar la divisoria entre reacción interna y contrarrevolución armada. Ello supone un paso más en la subordinación a la lógica política de la administración norteamericana. Cabe destacar también la creciente atomización de su espacio político. Ante la falta de liderazgo, de estrategias unificadoras y de concepciones globales, se multiplican las fracciones escindidas y adquiere relevancia el factor estrictamente personalista. Se sientan así las bases de los micro-partidos de derecha presentes en el actual escenario político nicaragüense.

IV. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN NICARAGUA, LA PAZ COMO CONDICIÓN, 1987-1990

1. Las bases socio-políticas de la consolidación

En 1987, con un gobierno legitimado por las urnas, y una Constitución democrática que plasma las conquistas sociales de la revolución, podemos considerar cumplidos los requisitos fundamentales de la construcción democrática.

Sin embargo, todo ello se había desarrollado en medio de la contradicción abierta entre un proceso de liberación nacional dirigido por la izquierda, y la estrategia de EEUU hacia Nicaragua (Torres 1989). El impacto interno de tal coyuntura no fue menor. Las condiciones para que el sistema político emergente desplegara su verdadera capacidad integradora quedaron bloqueadas de raíz.

A partir de 1987-88, dos circunstancias provocan un giro en la situación:

- La contra es estratégicamente derrotada en el campo militar por el ejército de Nicaragua. Se cierra el paso a la opción armada como mecanismo para acabar con la revolución y la nueva democracia. El eje de confrontación política vuelve al terreno estrictamente cívico.

- Los presidentes centroamericanos inician un proceso de diálogo para alcanzar la paz y la consolidación democrática.⁶ Ello debilita la capacidad de acción de los actores externos en el escenario regional, y amplía de forma objetiva la base de legitimación del proceso nicaragüense (Tinoco 1989).

Ambos factores desbloquean el panorama político de Nicaragua, y sitúan al proceso democratizador en una perspectiva viable de consolidación.

El desarrollo de las potencialidades que encierra la nueva coyuntura se lleva a cabo por medio de un complejo sistema de acuerdos que integra a los múltiples actores políticos presentes.

En marzo de 1988, y tras siete años de guerra, se firma el primer cese al fuego entre el gobierno y la Resistencia Nacional (RN): un año más tarde, el presidente Ortega adquiere el compromiso de adelantar las elecciones a febrero de 1990; en Tela (Honduras) se produce el acuerdo regional en torno a un Plan de Desmovilización de la contra, el cual debía finalizar en diciembre de 1989; y, por último, se desarrolla un Diálogo Nacional entre el gobierno y las fuerzas cívicas de oposición para acordar las condiciones jurídico-políticas que debían regir el proceso electoral (Ramírez, Aller 1989; Vintro 1989).

Sin embargo, dos circunstancias surgidas en el período político previo a las elecciones, aun sin afectar en lo más fundamental el desarrollo del proceso, tensionan de forma significativa la situación interna, y alteran las coordenadas políticas que la definen. Ambas circunstancias van a determinar, en gran parte, la orientación del proceso post-electoral.

Por una parte, la contra incumple el Plan de Desmovilización, y permanece como agente violento y desestabilizador durante todo el proceso electoral, con el apoyo activo de la administración Bush (Tinoco 1989, p. 22-23). Por otra parte, la principal fuerza opositora, la UNO, construye un discurso político ambiguo, donde las referencias a la reconciliación nacional se mezclan con claros posicionamientos políticos anti-sistema (Font, Gomà 1990). Ello encerraba de hecho, en caso de victoria electoral de la UNO, una situación absolutamente paradójica: la posibilidad de consolidación de la democracia pluralista en Nicaragua como sistema de regulación política, a costa de la negación de la experiencia histórica que la había hecho posible; esto es, el proceso democratizador iniciado en julio de 1979.

6. Entre agosto de 1987 y agosto de 1990 se celebran siete cumbres presidenciales centroamericanas en las que participan los máximos mandatarios constitucionales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Tales reuniones se convierten en una instancia de integración y diálogo regional, y de búsqueda de un marco sin injerencias para dar salida a los problemas centroamericanos.

2. El proceso electoral nicaragüense de 1990

El proceso electoral que culmina el veinticinco de febrero emana de la propia dinámica constitucional del país, ahora bien, su concreta inserción en las coordenadas políticas nacionales e internacionales del momento le confiere una significación mucho más amplia: como factor clave para reforzar una perspectiva de paz y reconciliación nacional, y por tanto como elemento central de consolidación democrática.⁷

A. *El realineamiento de los actores políticos, y la configuración del espectro electoral*

A partir de abril de 1989 todos los partidos del arco político nicaragüense protagonizan un proceso de reubicación, en la medida en que se avanza en la definición del nuevo marco de desarrollo del conflicto político.

En la izquierda no sandinista se configuran dos bloques. Por una parte, el MAP, el PRT y el MUR mantienen su opción autónoma desde la izquierda, sin llegar a materializar una hipotética coalición electoral. Por otra parte, PCDeN y PSN consuman el proceso de derechización galopante por su praxis política. La crisis del modelo soviético les deja huérfanos de un centro político que les permita mantener una posición revolucionaria (Vargas 1989). Ello unido a razones de tacticismo electoralista y de visceralidad antisandinista les sitúa cómodamente en la Unión Nacional Opositora, al lado de sus teóricos enemigos de clase.

El FSLN vuelca todas sus estructuras a la preparación del proceso electoral. Su plataforma incide en la paz, la defensa de las conquistas democráticas y la reactivación económica. Plantea una campaña de movilización popular masiva considerándola como parámetro básico de medida del apoyo electoral (Font, Molins 1989). La confusión entre sociedad civil sandinista organizada, y cuerpo electoral nicaragüense está en la base del excesivo optimismo con el que el Frente Sandinista encara la fase final del proceso. Dicho optimismo determina que el FSLN mantenga el impopular principio del servicio militar obligatorio,⁸ el cual a la postre se ha revelado como factor determinante de la pérdida de votos.

El centro y la derecha se recomponen para afrontar la batalla electoral como único camino de lucha política. Por encima de sus divisiones internas consiguen una amplia unidad táctica, cristalizada primero en el Grupo de los 14, y posteriormente en la Unión Nacional Opositora como aglutinante electoral (Vickers 1990). Sin embargo, cuatro partidos de centro (PSC, PPSC, PLIUN y PUCA), y dos de derecha (PCD y PSOC) no se integran, por diferentes motivos, en dicha alianza, y mantienen a lo largo del proceso sus posiciones políticas autónomas.

La administración Bush apoya explícitamente a la UNO. La coyuntura política que enmarca el proceso electoral comporta una redefinición de éste en

7. Nuestro objetivo es discutir el significado e impacto de las elecciones para la consolidación democrática. Así pues, el estudio de las causas de la derrota del FSLN cae fuera del ámbito de análisis de este artículo.

8. Posición defendida en privado por dirigentes sandinistas y asesores de Daniel Ortega.

clave plebiscitaria sobre el fin de la guerra y sus consecuencias económicas. La UNO sale favorecida en esa coyuntura, pero los partidos de la derecha no consolidan sus estructuras partidarias, y se mantienen como instrumentos poco operativos en el proceso de intermediación de intereses y de canalización de las demandas populares (Font, Gomà 1990).

En síntesis, podemos caracterizar así el espectro electoral de 1990:

Un polo revolucionario hegemonizado por el FSLN, con una relevante oposición radical en términos cualitativos (MUR, MAP y PRT), pero sin traducción directa en el grado de apoyo popular. Un bloque electoral de centro en el que destaca el Partido Social Cristiano, con el objetivo de romper la tendencia a la polarización, y abrir un espacio político autónomo entre las dos grandes fuerzas. Y, por último, una derecha que por encima de su atomización partidista, consigue forjar una unidad elemental, la cual a la postre funcionaría como su mejor activo electoral.

B. Los resultados electorales: la conformación de una nueva mayoría

Siguiendo la tónica de la campaña electoral, los resultados mostraron un panorama político claramente bipolar, y con una elevada concentración de voto en las dos fuerzas mayoritarias, que conjuntamente alcanzaron más del 95 % de los sufragios válidos (Cuadro 3). Otros datos fundamentales fueron la amplia diferencia entre las dos formaciones principales (catorce puntos), y la similitud entre los resultados obtenidos en la votación presidencial y en la legislativa, donde la única diferencia cuantitativamente significativa se da en el PSC, que dobla sus votos en el ámbito legislativo debido fundamentalmente a su coalición con Yatama en la Costa Atlántica.

La proporcionalidad del sistema electoral hace que la composición de la cámara legislativa refleje de forma fidedigna las características citadas: la UNO consigue la mayoría absoluta con 51 sobre 92 diputados, con el FSLN como

Cuadro 3
RESULTADOS ELECTORALES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES
Y LEGISLATIVAS

	<i>Presidenciales</i>		<i>Legislativas</i>		<i>Diputados</i>
	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	
UNO	777552	54,7	764748	53,9	51
FSLN	579886	40,8	579673	40,9	39
NUR	16751	1,2	13995	1,0	1
PSC	11136	0,8	22218	1,6	1
PRT	8590	0,6	10586	0,7	
MAP-ML	8160	0,6	7643	0,5	
PSOC	5843	0,4	6299	0,4	
PUCA	5165	0,4	5565	0,4	
PCDN	4500	0,3	4683	0,3	
PLIUN	3151	0,2	3515	0,2	
Total	1420934	100	1418925	100	92

único grupo importante de oposición (39 escaños). El MUR y el PSC obtienen un diputado cada uno, el primero por haber alcanzado el cociente electoral a escala nacional, y en el segundo caso sale elegido un miembro de la organización Yatama, el cual figuraba en las listas como candidato del PSC en el Atlántico Norte.

Aunque la tendencia al voto útil operó tanto en la derecha como en la izquierda, ésta fue aún mayor en el caso de la UNO. Es significativo que, exceptuando el citado caso de la Costa Atlántica, la tercera y cuarta plaza en cada una de las regiones se reparte entre las restantes fuerzas de izquierda: MUR, PRT y MAP.

Escisión de voto entre tipos de elección. En general, la UNO y el MUR mejoran sus resultados en la elección presidencial. PSC (centro), PRT (izquierda) y los pequeños partidos de centroderecha lo hacen en las legislativas, aunque esta tendencia se invierte en las regiones pequeñas, donde estos partidos no tienen capacidad de presentar candidatos propios. Por último, en el voto sandinista se observa una menor tendencia a la escisión, con excepción de la región III, donde el voto presidencial supera claramente al legislativo, y en la IV, donde se observa la tendencia inversa (Cuadro 4).

Obviamente las cifras de la escisión de voto podrían resultar irrelevantes y carentes de ningún interés si procedieran de un país europeo. Sin embargo, en un contexto con escasa tradición electoral y marcada polarización política, y en el que toda la campaña conducía a votar por una única candidatura en todos los ámbitos, la existencia de esta pauta de comportamiento electoral es altamente significativa, como uno de los posibles indicadores de dos hipótesis plausibles: a) que la polarización política real del país es menor de lo que las grandes cifras del resultado electoral pudieran parecer indicar, y b) que, como otros datos demostrarán, no puede establecerse un paralelismo simplista entre la conflictividad social y política existente en Nicaragua, y los resultados electorales de febrero (Font, Molins 1990).

También en el ámbito municipal puede constatar la existencia de pautas electorales diferenciadas. Dado que ha sido preciso agregar los datos de las

Cuadro 4
DIFERENCIA DE VOTOS ENTRE ELECCIONES PRESIDENCIALES
Y LEGISLATIVAS POR REGIONES

Región	Capital	UNO	FSLN	MUR	PSC	Otros Izda.	Otros Cto.-Dcha.
I	Estelí	420	-75	271	-53	-67	-132
II	León	400	-181	474	-124	-123	-267
III	Managua	402	1633	461	-439	-1644	-909
IV	Granada	1245	-946	515	-62	-503	-330
V	Boaco	64	26	372	-79	-5	220
VI	Matagalpa	313	-69	390	-64	-92	-278
VII	P. Cabezas	9335	-92	282	-9836	557	97
VIII	Bluefields	561	-52	-15	-474	217	29
IX	S. Carlos	64	-31	-12	49	131	58

Cuadro 5
 ESCISIÓN DE VOTO LEGISLATIVAS/MUNICIPALES. REGIÓN II (LEÓN)

	% legisl. (a)	% munic. (b)	% polib (c)	% VME ⁹ (d)	b/d
UNO	52,43	52,97	100	52,43	1,01
PSOC	0,41	- ¹⁰	-	-	-
PLIUN	0,35	0,35	70,29	0,24	1,46
PRT	0,74	0,30	32,01	0,24	1,25
FSLN	43,74	44,59	100	43,74	1,02
MAP-ML	0,56	0,30	60,17	0,34	0,88
PSC	0,55	0,91	89,29	0,49	1,86
PUCA	0,35	0,34	84,39	0,30	1,13
PCDN	0,26	0,20	66,41	0,17	1,18
MUR	0,74	0,31	52,55	0,39	0,79

elecciones municipales, ya que sólo se suministraron a nivel local, hemos trabajado únicamente con los resultados de la región II, y ello por tres razones: se asemejan considerablemente a los totales nacionales, las fuerzas principales se encontraban presentes en todos los municipios, y las candidaturas menores habían conseguido formar listas en muchos de ellos. En este análisis observamos como el FSLN y la UNO, siendo las únicas fuerzas capaces de presentarse en todos los municipios, no mejoran a nivel local sus resultados legislativos, tal como pudiera esperarse (Cuadro 5).

Comparando la población de los municipios donde cada candidatura consigue estar presente (c), el porcentaje de voto a nivel municipal que de ello pudiera esperarse dados sus resultados legislativos (d), y comparándolo con el resultado municipal realmente obtenido (b), elaboramos un ratio de «efectividad en el voto municipal» (b/d), que al demostrar la desigual suerte conseguida por las distintas fuerzas políticas a este nivel, contribuye a probar la hipótesis de la *no traducción literal en el voto de la polarización sociopolítica, en tanto que allí donde las dinámicas partidarias son más flexibles, también lo es el comportamiento electoral de los nicaragüenses*. Así, el FSLN y la UNO no consiguen mejorar sus resultados a pesar de la ventaja mencionada, el MUR y el MAP-ML los empeoran, en tanto que el PSC llega casi a doblar su efectividad, y el PLIUN a incrementarla en la mitad. Estos dos casos parecen tener además explicación específica, dado que el PSC, como primera fuerza centrista, es la principal beneficiaria de la mencionada flexibilización de la dinámica política, en tanto que el PLIUN cuenta en la región II, cuna histórica del liberalismo nicaragüense, con sus mejores cuadros.

9. Voto Munic. Esperado = (arc):100. Indica el % de voto munic. que cada candidatura hubiera debido obtener, dado el apoyo conseguido en las legislativas, y considerando el % de población en el que presentaba candidatura.

10. El PSOC no presentó candidaturas en ninguno de los municipios de la región II.

VOTO SANDINISTA. RETROCESO Y PAUTAS TERRITORIALES. El análisis de los porcentajes en voto válido ha supuesto una magnificación del retroceso electoral sandinista. Aunque éste ha sido sin duda espectacular, resulta poco riguroso tomar como cifra indicativa el voto válido de 1984, cuando la consigna de buena parte de la oposición fue favorable a la abstención. Sobre el censo de personas registradas, el retroceso del FSLN es de catorce puntos, que significan la pérdida de algo menos de la tercera parte de su electorado (Cuadro 6). Aunque el retroceso en números absolutos sea únicamente de 156081 votos, esta cifra esconde el aumento considerable del censo electoral.

En un análisis territorial de las pérdidas observamos pautas muy diferenciadas. Desde aquellas regiones con un retroceso de ocho puntos, a otras con un máximo de veintiuno, lo cual supone oscilar entre perder menos de uno de cada cinco electores (en la región IV), a perder casi uno de cada dos (en la región VII).

Si analizamos la distribución territorial del voto sandinista, éste se concentra en 1984 en todo el Pacífico norte y centro (regiones I, II, y III) donde recibe el voto de más de la mitad de las personas registradas. En 1990, sería preciso distinguir tres zonas que guardan una curiosa correspondencia con el efecto cruzado de dos variables: *el impacto de la guerra y la tradición político-ideológica*. Aplicando esta hipótesis observamos que el FSLN se mantiene como fuerza mayoritaria en las regiones I y IX, en las que la guerra ha hecho constante acto de presencia, pero afectando a un territorio fuertemente vinculado a la tradición sandinista (muy especialmente la región I, donde se desarrolla el sandinismo en sus primeras fases históricas). En situación intermedia encontramos las zonas donde el FSLN es minoritario pero a poca distancia de la primera fuerza, y que coinciden con aquellas zonas donde la agresión no ha hecho acto masivo de presencia (regiones II, III y IV). Finalmente, hallamos las zonas en las que la contra ha actuado frecuentemente, y que son de por sí territorios conservadores o que han mantenido conflictos con el sandinismo, en ellos el FSLN ha cosechado sus peores resultados. A modo de hipótesis que debiera ser más profundizada, deberíamos pensar por tanto que *allí donde la*

Cuadro 6
RETROCESO ELECTORAL DEL FSLN POR REGIONES (%). (VOTOS SOBRE PERSONAS REGISTRADAS)

Región	1984	1990	Difer.	Difer. %
I	53	39,6	13,4	25
II	55,5	35,7	19,8	36
III	52,1	36,3	15,8	30
IV	44,7	36,7	8	18
V	34,5	20,1	14,4	42
VI	35,3	26,7	8,6	24
VII	46,2	24,9	21,3	46
VIII	38,5	24,7	13,8	36
IX	56,1	43,8	12,3	22
Total	47,4	33,1	14,3	30

actuación de la contra ha hallado un caldo de cultivo favorable, su actuación ha servido para acelerar la pérdida de base social del sandinismo, en tanto que allí donde ha chocado con un entramado social progresista, puede incluso haber contribuido a consolidar la presencia y la fuerza del FSLN.

EL VOTO EN LA COSTA ATLÁNTICA. La Costa Atlántica celebraba por primera vez en su historia elecciones regionales, en aplicación de los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados. Se encuentra dividida en dos regiones (Región Autónoma del Atlántico Norte, VII y Región Autónoma del Atlántico Sur, VIII) las cuales elegían sendos parlamentos autónomos, sobre la base de veintiocho circunscripciones electorales que elegían tres diputados cada una. En dichos territorios no se celebraban elecciones municipales, ya que el régimen local es competencia exclusiva de la región autónoma, y por tanto necesita de desarrollo legislativo propio. Las diferencias en el comportamiento electoral entre el norte y el sur, junto a las oscilaciones políticas de Yatama —la principal fuerza regionalista— y la división en el electorado a que ello dio lugar, conforman en la Costa uno de los panoramas electorales más pluralistas, y en consecuencia con un futuro más abierto (Cuadro 7).

Mientras en el conjunto de la Costa Atlántica el FSLN es la primera fuerza política, con más del 40 por ciento de los diputados regionales, en cada uno de los territorios autónomos se convierte en la principal fuerza opositora, enfrentada según la región a distinta organización hegemónica. Además del mencionado proceso de escisión de voto en la región VII, de la considerable fuerza de la organización regionalista, y de la aún menor presencia de los restantes partidos, los *factores étnicos y la persistencia de mayores lazos comunitarios* podría haber encontrado su reflejo en el comportamiento electoral de los costeños. Aunque esta hipótesis debiera ser verificada con mayores datos sobre estas comunidades, el hecho de que en cinco de las tres circunscripciones, y habiendo asignación proporcional, un mismo partido se haya llevado los tres diputados (en tres casos Yatama y en dos el FSLN), parece indicarlo así.

Cuadro 7
RESULTADOS EN LA COSTA ATLÁNTICA

	FSLN	UNO	Yatama	PSC
Total Diputados regionales	36	25	23	-
Número de circunscripciones ganadas	9	10	9	-
<i>Región VII</i>				
Voto Presidenciales	15044	19253	-	3365
Voto Legislativas	15136	9918	-	13201
Diputados Regionales	17	2	20	-
<i>Región VIII</i>				
Voto Presidenciales	7256	13040	-	362
Voto Legislativas	7308	12479	-	836
Diputados Regionales	19	23	3	-

V. EL PERÍODO POST-ELECTORAL, LAS PARADOJAS DE UN PROCESO ABIERTO

Entre el 25 de febrero y el 25 de abril, fecha establecida para el traspaso oficial de poderes, los principales actores políticos se suman al objetivo de culminar la primera transición a la vez pacífica y democrática entre dos gobiernos de signo diferente en la historia de Nicaragua.

Sin embargo esta fase se presenta especialmente incierta por cuanto la victoria electoral de la UNO provoca una coyuntura poco o nada prevista, que enlaza además con una situación de marcada polarización política y sobre todo emocional.

En cualquier caso, las actitudes de los actores deben entenderse en la perspectiva de llegar al 25 de abril en la mejor posición relativa posible.

El proceso de transición se articula en torno a dos arenas fundamentales de toma de decisiones. Por una parte la mesa negociadora establecida el mismo 26 de febrero entre la dirección sandinista y el equipo asesor de V. Chamorro. En ella se gestan los Acuerdos de Transferencia del Poder Ejecutivo, factor fundamental de estabilidad política interna. Por otra parte, ya que de ello se hace depender la posibilidad misma del traspaso de funciones de gobierno. Otras cuestiones relevantes se articulan o conectan en algún grado a los dos ejes principales ya definidos. Cabe destacar aquí el futuro de la fuerza armada, las posiciones de la administración norteamericana ante la nueva situación, el paquete legislativo aprobado en la Asamblea Nacional por una mayoría sandinista no revalidada en las urnas, y finalmente el inicio de la descomposición interna de la UNO.

1. Un marco de análisis para el período post-electoral

El análisis del impacto de las elecciones de 1990 en el desarrollo posterior del proceso de consolidación democrática, parte de cuatro consideraciones básicas: los comicios de febrero fortalecen el pluralismo político en Nicaragua; encuadran a las fuerzas políticas en el acatamiento a las reglas de juego establecidas en la Constitución; modifican la correlación de fuerzas en el plano político, social y económico; y en consecuencia, resitúan a los actores políticos en relación a su capacidad de control de los resortes del poder estatal.

El proceso electoral en sí mismo se constituye como factor de consolidación de los mecanismos de la democracia política en Nicaragua (Vargas 1989). Ahora bien, el triunfo electoral de la UNO abre algunos interrogantes sobre la continuidad de ciertos aspectos fundamentales del modelo global de democratización iniciado en 1979. Para situar el alcance de tales interrogantes, deberemos hacer referencia a tres factores fundamentales.

Primero, las fuerzas conservadoras, a través de la UNO, recuperan el poder político en Nicaragua en el marco constitucional producto de la revolución —el cual institucionaliza los principios y avances democráticos de ésta—, y no como consecuencia de la previa destrucción de dicho marco político por la vía del enfrentamiento y de la agresión armada. Ello somete a la derecha nicaragüense a un modelo de interacción política con el sandinismo y con la izquierda social

en general, que sustituye la dinámica histórica «represión-violencia popular-represión» (López 1980) por un nuevo escenario cívico-político como marco de gestión del conflicto social. Estableciendo así límites difícilmente franqueables a la tradicional vocación autoritaria de la burguesía nicaragüense (Muro, Dausá 1984; Torres Rivas 1980; Escobar 1980).

Segundo, un sector importante de la fuerza política que se alza con el triunfo electoral cuestiona de raíz la legitimidad misma del marco jurídico-político que encausa su propia victoria en las urnas. Es decir, el núcleo duro de la UNO percibe la nueva situación como el punto de partida hacia la liquidación de todo cuanto sea producto del modelo político anterior (Vilas 1990), resultado de la hegemonía sandinista en los momentos claves de su progresiva institucionalización.

Por último, la administración norteamericana —actor externo fundamental en todos los escenarios políticos centroamericanos— sitúa el proceso electoral en la perspectiva de «la continuación de la guerra por otros medios»,¹¹ y por lo tanto sin alterar el objetivo básico de impulsar su propio proyecto para Nicaragua: un «somocismo sin Somoza», proyecto derrotado en 1979, y en contradicción permanente con los principios de no alineamiento, economía mixta y pluralismo político de la revolución sandinista.

Tales factores implican que las coordenadas de análisis para el estudio del período post-electoral, deban desarrollarse —fundamentalmente— a partir de las dos consideraciones siguientes:

A. El triunfo electoral de la UNO dentro de la legalidad provoca el cambio de gobierno, pero no el cambio automático del modelo político existente. Entre otros factores, la UNO no cuenta con mayoría parlamentaria suficiente para reformar la Constitución. Amplios espacios políticos se mantienen abiertos para el FSLN, y para el conjunto de fuerzas que integran el campo revolucionario. Es más, la izquierda nicaragüense, aun en la coyuntura de una correlación de fuerzas adversa, y al margen de su estricta representación institucional, mantiene a su favor una serie de circunstancias que, en futuras batallas políticas, pueden considerarse importantes *índices de poder relativo*: una credibilidad democrática reforzada, la garantía constitucional de su derecho a la existencia, y bases sociales con importante capacidad de elaboración política y movilización (Tirado 1986).

B. El triunfo electoral posibilita a la UNO el acceso legítimo al gobierno y por ello al control de importantes resortes de poder político, el manejo de los cuales permite la progresiva reconfiguración de estructuras políticas y relaciones sociales. En consonancia con las posiciones ideológicas de la coalición y de sus principales apoyos externos, tal circunstancia abre la puerta a la hipotética formulación y puesta en práctica de estrategias y programas gubernamentales que puedan revertir, o entrar en contradicción parcial o total, con las conquistas democráticas y sociales de la revolución (Programa Electoral UNO; DOR FSLN).

11. La administración norteamericana solicitó la aprobación de fondos para la contrarrevolución en pleno proceso pre-electoral, y mantuvo una gran ambigüedad sobre el futuro de la RN como fuerza operativa armada tras la celebración de los comicios.

La adopción y desarrollo de este marco interpretativo supone manejar la posibilidad que diferentes escenarios queden potencialmente abiertos.

Creemos pues que el mantener un tipo de análisis bajo los parámetros interpretativos dados, pero centrado en la evolución real de los actores y sus estrategias –entendidas éstas como forma de ejercicio de un poder político de estructura pluralista– puede aportar valiosos elementos de comprensión de la fase más reciente del proceso político nicaragüense.

2. El escenario político-militar, desarmar a la contra para preservar la democracia

La contra había sido el principal agente de presión y violencia sobre la vida nicaragüense desde 1981. Su derrota estratégica en el campo militar, y el triunfo electoral de la UNO fueron los factores que presionaron hacia su desmantelamiento definitivo.

Los principales actores políticos parten con las siguientes posiciones al respecto.

El Frente Sandinista considera la desmovilización incondicional de la contra como condición sine qua non para preservar el proceso democrático nicaragüense (Barricada 1, 3, 6 de marzo 1990). Su posición viene especialmente reforzada por los acuerdos regionales de Tela, Honduras (Tinoco 1989) donde los cinco presidentes centroamericanos habían firmado un compromiso de impulsar el desmantelamiento de la contra, y enterrar así la dinámica de la guerra, como medio de solución de los conflictos políticos de Nicaragua.

Ya el primer comunicado oficial de la Asamblea de cuadros del FSLN reunida en Managua el 27 de febrero ponía por delante «la exigencia del inmediato desmantelamiento y desarme de la contrarrevolución» (Barricada 28-2-90) como garantía para una transición pacífica y ordenada de gobierno. Tal posición generó un amplio consenso entre delegaciones políticas internacionales y los principales observadores electorales.¹²

Por su parte, los contras y la UNO han mantenido relaciones no exentas de complejidad y dificultades, cruzadas por intereses y dinámicas no siempre convergentes.

Parten de un discurso político con un buen número de referentes ideológicos y simbólicos comunes. Incluso sectores importantes de la UNO comparten con la RN una cultura política forjada en el anti-sandinismo radical y la apuesta por la vía armada (Pozas 1988; Molero 1988).

Sin embargo, el desplazamiento estratégico de la confrontación política hacia el campo cívico, a partir de 1988, sitúa a la coalición opositora en la necesidad de dotar de credibilidad su apuesta por la paz. Ello provoca en la UNO una actitud vacilante y ambigua durante toda la campaña electoral hacia el fenómeno de la contra. No se condena pero tampoco se hacen claras alusiones de apoyo (Font, Gomà 1990). Incluso ante el hipotético caso de derrota

12. El 28 de febrero, J. Carter, jefe de una delegación de observación internacional que agrupaba a ex-presidentes americanos democráticamente elegidos, manifestaba: «No creo que haya garantía de transición ordenada mientras los contras amenacen al país».

electoral, las posiciones de la UNO sobre la supervivencia de la contra no son ni mucho menos unánimes.

El triunfo electoral y la inmediata asunción de responsabilidades de gobierno por parte de la UNO resituía la cuestión de forma drástica.

Por una parte, el sector «tecnocrático» cercano a V. Chamorro reconoce que los contras son «el problema más grande para el nuevo gobierno» (B.I. 313), por cuanto una fuerza armada irregular con 10.000 hombres en el interior del país está llamado a convertirse en el principal elemento desestabilizador. Por otra parte, el núcleo duro de la UNO plantea la desmovilización de la contra como moneda de cambio en el proceso negociador de la transferencia de poderes. Por ello se muestran reticentes a aceptar el desarme de la contra sin la previa obtención de sustanciosas contrapartidas políticas.

El primer paso importante hacia el desarme se da el 23 de marzo con la firma de los acuerdos de Toncontín (Honduras) entre sendas delegaciones de la RN y del gobierno entrante el 20 de abril como fecha de desmovilización para los contras que se encuentran todavía en el sur de Honduras (unos 2.000), y se formula un acuerdo de concentración en Zonas de Seguridad vigiladas por la CIAV y ONUCA para las fuerzas que operan dentro de Nicaragua (alrededor de 10.000). Los acuerdos de Toncontín encauzan el proceso de desmovilización, pero cabe señalar que la contra consigue eludir la exigencia del desarme total antes del 25 de abril, y por lo tanto mantener una indudable capacidad de presión para negociar posteriormente en condiciones ventajosas determinadas exigencias económicas, territoriales y de seguridad.

A lo largo de todo el proceso negociador, las líneas duras del directorio de la contra y del Consejo Político de la UNO hacen valer la estrategia de condicionar todo lo pactado a una redefinición global del problema de la guerra. Bajo la tesis de la «desmilitarización de Nicaragua», plantean el desmantelamiento (o «descabezamiento») del EPS (B.I. 314); lo que el secretario estadounidense de defensa Dick Cheney formuló como «el desarme simétrico de la RN y las fuerzas armadas sandinistas» (B.I. 313), posición de la cual se hace eco también en algún momento el diario derechista La Prensa.

Las posiciones mayoritarias favorables a dicha tesis en el Consejo Político de la UNO —no así en el equipo de V. Chamorro— y la poca o nula voluntad de cumplimiento de los acuerdos de Toncontín por parte de la contra, comportan la posibilidad que *en el escenario político-militar de la transición cristalice una correlación de fuerzas adversa al proyecto de consolidación democrática en la legalidad.*

La posición del FSLN ante esa coyuntura pasa por exigir el respeto a la integridad y el profesionalismo de las fuerzas armadas, apoyándose en la Constitución Política de 1987, y en especial en su artículo 95 que establece la exigencia de un ejército único establecido y regulado por la ley. Más allá de consideraciones constitucionales, el FSLN entiende que el mantenimiento del aparato policial y militar existente es garantía no sólo de estabilidad política, sino de la mera integridad física de la izquierda ante posibles brotes incontrolados de revanchismo, acciones que pudieran recordar lo sucedido en Guatemala en 1954 y en Chile en 1973, o más aún, a los siniestros escuadrones de la muerte salvadoreños.

Tras la toma de posesión de V. Chamorro, la cuestión militar queda encauzada con la confirmación de Humberto Ortega al frente del EPS, y su inmediata

salida de la dirección nacional del FSLN (El País 29, 30 de abril 1990). Sin embargo, el problema de la contra persiste.

Aunque derrotado en su proyecto político-militar, el hecho que el directorio de la contra asuma la llegada al poder de la UNO como un subproducto de su actividad armada –hipótesis, por otro lado, ampliamente sostenida–, le sitúa en posición de mantener demandas sobre el nuevo gobierno, el contenido de las cuales contradice los acuerdos de transición, y el marco jurídico en el que se da el relevo del ejecutivo. En este sentido, la dirección de la contra mantiene hasta última hora la tesis del desarme simétrico respecto de las fuerzas armadas.

La salida política a tal contradicción se forja en sendos acuerdos bilaterales –el 4 y el 29 de mayo– entre el nuevo gobierno y la contra. Ésta se compromete a culminar el desarme total de sus efectivos el 10 de junio. A cambio recibe no pocas contrapartidas: arranca del ejecutivo el compromiso de un plan de reducción del EPS (de 80.000 a 40.000 efectivos), la creación de «polos de desarrollo» como unidades de producción rural con viviendas y servicios básicos para satisfacer las necesidades materiales y de seguridad de los ex-contras, y, por último, la creación de una policía rural, en esos territorios, integrados por sus propios hombres (B.I. 316 a 319).

La implementación de los acuerdos de transición sobre las fuerzas armadas: respeto a su integridad, subordinación al poder civil, y desvinculación de los partidos y redimensión de acuerdo a las nuevas necesidades sociales, así como el hecho que la contra haya quedado excluida orgánicamente de todas las estructuras del poder estatal, pueden considerarse factores clave que fundamentan una interpretación del proceso de cambio de gobierno en la perspectiva de la consolidación democrática. Es más, con ello se darían las condiciones para dar por felizmente concluida la fase de transición entre los gobiernos del FSLN y de la UNO.

Sin embargo, las «cuestión contra», como más adelante veremos, no queda aquí cerrada, y sus consecuencias para la futura estabilidad política y democrática de Nicaragua pueden llegar a ser de gran alcance.

3. El escenario político-representativo, los acuerdos bilaterales de transición y la actividad parlamentaria

En el otro escenario fundamental de esta etapa, y con el acceso estrictamente restringido a dos de los actores políticos principales –la dirección sandinista y el núcleo de asesores de V. Chamorro– se desarrolla un aporte básico: la firma, el 27 de marzo, del Protocolo de Transferencia del Poder Ejecutivo (PTPE). Cabe considerar dicho acuerdo como el elemento central de apoyo del proceso de consolidación democrática, a la vez que refuerza las posiciones mantenidas por las tendencias más conciliadoras y menos rígidas como vehículos fundamentales de éste (B.I. 313). El PTPE además, insertado en el contexto político general del momento, contrarresta la lucha por la hegemonía que los partidarios de pretensiones extremas libran en otras arenas decisionales de la transición.

Los Acuerdos reflejan una relación dialéctica entre la existencia de un

espacio de intereses objetivos comunes entre el FSLN y un sector de la UNO, y el mantenimiento de posiciones políticas polarizadas en torno a cuestiones fundamentales. Ambos sectores, sin embargo, consiguen plasmar importantes objetivos políticos.

El FSLN obtiene el reconocimiento de la legitimidad del marco jurídico-político existente, al conseguir ubicar el acuerdo sobre la transición en torno al «pleno respeto al derecho, a la Constitución de Nicaragua, y a las leyes de la República».

La UNO, por su parte, hace valer la plena legitimidad que le proporciona su triunfo electoral para reafirmar la supremacía del poder civil del presidente y de las instituciones políticas de la República, y, por lo tanto, el carácter subordinado de las fuerzas de defensa y de seguridad. Se trata, en definitiva, de conseguir un punto de partida con la más amplia capacidad de maniobra posible, y de desplazar por tanto el riesgo de un poder civil hipotecado por la ausencia de control sobre resortes básicos del poder estatal.

Sobre estas bases, los Acuerdos de Transición recogen y destacan los cuatro parámetros político-culturales sobre los que se articula el proceso de cambio: el fortalecimiento democrático, la paz definitiva, la reconciliación nacional, y la seguridad para todos los nicaragüenses; todo ello «tomando en cuenta los logros y transformaciones beneficiosas al pueblo hasta ahora alcanzadas» (B.I. 313). Este último elemento requiere de una consideración fundamental, por cuanto pone de relieve la especificidad del modelo nicaragüense de construcción democrática, y el interés del FSLN en garantizar la viabilidad del modelo en sus aspectos fundamentales.

De forma paralela a la discusión y firma del PTPE, la escena parlamentaria pasa a jugar un papel importante y poco valorado en el proceso de cambio. El FSLN hace de su mayoría en una Asamblea Nacional cuyos trabajos se prolongan hasta el 25 de abril, uno de los principales instrumentos de su actividad política.

La definición en sí del escenario, con la ausencia como tal de un actor principal –la Unión Nacional Opositora–, y por tanto la probable concepción de éste, desde la mayoría absoluta sandinista, como una arena de «adversary politics» respecto de los intereses y posiciones políticas de la UNO, hacen de la toma de decisiones parlamentarias un factor potencial de polarización política.

Sin embargo, tanto la estrategia sandinista de mantener la actividad legislativa en consonancia con los intereses globales de la transición negociada, como la infravaloración del papel del parlamento en la cultura política nicaragüense (Booth 1985 y 1986), explican que el paquete legislativo aprobado –alrededor de 40 leyes en el plazo de dos meses escasos– no rompiera los frágiles equilibrios de otros escenarios.

En todo caso, las principales leyes aprobadas con los votos de la mayoría de izquierdas responden a intereses definidos en tres planos: la reconciliación nacional (ley de amnistía general), la adecuación constitucional de ámbitos en los que regían normas pre-constitucionales (Ley de Autonomía Universitaria, o reforma del Código Laboral), y la formalización jurídica de ciertos beneficios populares que se ejercían en la esfera de hecho pero que no contaban con la adecuada cobertura legal (transferencia de viviendas, regulación de la propiedad cooperativa, o personalidad jurídica de asociaciones y ONGs) (B.I. 313).

En síntesis, tales disposiciones fortalecen el estado de derecho, así como las posiciones relativas del FSLN y de los sectores populares en la nueva situación, y no producen en cambio, una radicalización en grado relevante del conflicto interpartidario en la fase de transición. Cerrando así el bagaje de factores positivos que se sitúan en la perspectiva de la consolidación democrática.

4. Los interrogantes de la consolidación, algunos factores potenciales de quiebra del proceso

Al lado del proceso de desmilitarización, y de la transferencia pacífica y ordenada del ejecutivo, el reverso de la moneda viene configurado por otra serie de hechos cuyo desarrollo inicial debilita de forma objetiva el proceso de consolidación democrática, y por algunas circunstancias susceptibles de transformarse en factores de amenaza para la estabilidad del modelo democrático nicaragüense.

En primer lugar, la posibilidad hoy abierta de consolidación democrática en Nicaragua guarda una estrecha correlación con el alto contenido socio-económico de ésta (Spalding 1987). Es decir, las políticas sandinistas transformadoras de las estructuras económicas heredadas (Neira 1986; Weeks 1987), se convierten ahora en una de las bases más firmes para la consolidación del sistema de pluralismo y alternancia en el gobierno. Por el contrario, la hipotética disociación de los contenidos formales y materiales de la democracia nicaragüense constituiría un factor potencial de quiebra de la experiencia, por cuanto afectaría a las raíces mismas del modelo de construcción democrática desarrollado en los últimos diez años.

Las decisiones tomadas hasta ahora por el ejecutivo en materia de política social y económica parecen confirmar los temores. Desde la reducción drástica de los presupuestos de salud y educación, hasta los decretos 10-90 y 11-90 que atentan contra la reforma agraria y el Área Propiedad del Pueblo,¹³ pasando por el despido masivo de trabajadores y trabajadoras del sector público (B.I. 318-327), el contenido material de las políticas públicas del nuevo gobierno parece entrar en clara contradicción con el principio de «no desmantelamiento de los logros y beneficios populares» que el equipo de Violeta Chamorro suscribió en los Acuerdos de Transición.

En segundo lugar, los avatares del proceso político reciente han impactado los frágiles equilibrios internos de ese conglomerado de partidos y personajes que se alza con el triunfo electoral: la Unión Nacional Opositora.

A lo largo del proceso electoral y post-electoral cristalizan en la UNO dos sectores que antagonizan en la significación del triunfo, y en la forma de enfrentar el proceso de transición.

El sector moderado -Lacayo, PSD-PSN, CORDENIC-, articulado en torno al equipo de asesores de V. Chamorro, considera al FSLN como un interlocutor necesario para dotar de estabilidad al país, garantizarse la disciplina del EPS, y *last but not least* fortalecer sus posiciones frente a Virgilio Godoy.

13. El Área Propiedad del Pueblo (APP) la conforman el conjunto de unidades productivas, agrarias e industriales, de titularidad estatal.

El núcleo duro –Godoy, COSEP, partidos tradicionales– tiende a interpretar la derrota del FSLN como una victoria de la contrarrevolución que crea las condiciones para la destrucción del sandinismo, en consecuencia, sitúa las relaciones con éste en la perspectiva del revanchismo, a la vez que radicaliza sus críticas a los moderados, y opone al «pragmatismo» de éstos, un discurso «ideologizado» de carácter derechista (Font, Molins 1990).

En la práctica, la influencia de ambos sectores se escinde en dos ámbitos con poca o nula comunicación mutua: el ejecutivo de la República, y el Consejo Político (CP) de la UNO. Ello provoca una dualidad de facto en los procesos decisionales del actor político mayoritario. Sin embargo, la atribución constitucional de amplios poderes al presidente de la República sitúa en posición ventajosa al sector moderado. Mientras, el núcleo godoyista configura el CP de la UNO como una parcela propia de poder, desde donde enfrentar la marginación a la que les somete el ejecutivo.

Así pues, la falta de unidad interna de la UNO se convierte en una de las claves del proceso post-electoral. La virtual ruptura de la coalición redefine el sistema de fuerzas que emerge en Nicaragua el 25 de febrero. Ello, sin embargo, no tiene un impacto lineal en el proceso global de cambio.

Por una parte la conformación de un polo moderado, su capacidad de interlocución, y su monopolización del poder de decisión institucional ante la fracción radical, operan como elementos claros de estabilidad.

Por el contrario, y de forma fundamental, el aislamiento político del sector encabezado por V. Godoy y su capacidad para convocar a las bases más radicalizadas de la UNO, ha ido configurándose de forma progresiva como una amenaza real al proyecto de consolidación democrática. La neutralización de la capacidad desestabilizadora de dicho sector se convierte pues en requisito poco menos que indispensable.

Por último, el impacto de tal fractura en la gobernabilidad del país está más en función de la capacidad del sector duro para trasladar a la calle sus actitudes ante los conflictos políticos y sociales,¹⁴ que del posible bloqueo institucional a que pueda ser sometida la tarea de gobierno y de formulación de políticas públicas, dado el diseño constitucional presidencialista vigente en Nicaragua.

Finalmente, las dificultades que conlleva el proceso de inserción social de los ex-contras, y la posibilidad de reactivación de focos armados, se convierte en cuestión fundamental.

Los campesinos desmovilizados de la contra se sitúan ahora frente a la contradicción de sufrir las políticas fondomonetaristas del gobierno; incluso antiguos dirigentes de la RN han calificado recientemente a éste como «gendarme de las grandes transnacionales» (Vilas 1990). Tal confrontación objetiva de intereses ha llevado a ex-dirigentes contras a la decisión de crear su propio partido, apelando a identidades sociales básicas, y sin programa político alguno. A ello podemos añadir las pocas posibilidades de inserción laboral de los 40.000 efectivos del EPS afectados por el plan de reducción, y la existencia de 350.000 desplazados de guerra. Esta situación nos lleva a plantear que las consecuencias sociales de la desmovilización, y su contradictoria gestión por parte

14. Por ejemplo, la apelación a la creación de Comités de Salvación Nacional durante la huelga general de julio, o el apoyo a la «asonada» en la V Región en el mes de diciembre.

del gobierno de la UNO, pueden considerarse un importante factor de riesgo para la estabilidad política de Nicaragua.

En cualquier caso, el predominio de los factores de inestabilidad, o bien de consolidación democrática dependerá en última instancia del contenido material de las políticas públicas del nuevo ejecutivo, de la capacidad de liderazgo y articulación de intereses de los principales actores políticos, del aislamiento de los grupos con capacidad de desestabilización y en última instancia, del enraizamiento de la cultura política y jurídica democrática en todos los sectores del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, B. (1985). *Sandinismo y política imperialista*. Ed. Nueva Nicaragua. Managua.
- Asamblea Nacional (1989). Ley de Partidos Políticos (N. 43) y Reformas de la Ley de Partidos Políticos (N. 56).
- Barricada* (1990), de 28 de febrero al 6 de marzo. Managua.
- Barricada Internacional* (1989-90). Números 288-316; 318-327. Managua.
- Barricada Internacional* (1990). Especial Elecciones. Managua.
- Black, G. (1981). *The triumph of the people*. Zed, London.
- Booth, J. (1985). «The National Government System», en Walker, T. (ed.), *Nicaragua: the first five years*. Praeger, New York.
- Booth, J. (1985). «Election amid war and revolution: towards evaluating the 1984 Nicaraguan national elections», en Drake, Silva (eds). *Elections and democratization in Latin America 1980-85*. University of California.
- Calderon, F. y Santos, M. (1987). *Latinoamérica, lo político y lo social en la crisis*. Buenos Aires.
- Christian, S. (1986). *Revolution in family*. Random House, New York.
- Close, D. (1988). *Nicaragua*. Pinter, London.
- Cornelius, W. (1986). «The nicaraguan elections of 1984: a reassessment of their domestic and international significance», en Drake & Silva *op. cit.*.
- COSEP (1980). «Análisis sobre la ejecución del Programa de Gobierno de Reconstrucción nacional», en *La Prensa*, noviembre de 1980.
- DOR FSLN (1990). Logros de la Revolución Popular Sandinista. FSLN, Managua.
- Drake, P., Silva E. (1986). *Elections and Democratization in Latin America 1980-85*. University of California.
- Envío* (1989). «Los candidatos. Rayado el cuadro electoral». Número 97. Managua.
- Envío* (1989). «Los actores del 90 en el escenario del 84». Especial Elecciones, Managua.
- Escena* (1990). «¿Quién ganará? Las encuestas hablan». Managua.
- Escobar, J.B. (1980). *Rigoberto López Pérez: el principio del fin*. FSLN, Managua.
- Fonseca, C. (1985). *Obras Completas*, vol. I, IES, Managua.
- Font, J. y Gomà, R. (1990). Análisis de las elecciones nicaragüenses de 1990. Mimeo, Barcelona.
- Font, J. y Molins, J. (1990). «Las elecciones de 1990 y consolidación democrática en Nicaragua», ponencia presentada al Congreso del ECPR, Bochum 1990.

- Gillespie, Ch. (1987). «Presidential-parliamentary relations and the problem of democratic stability: the case of Uruguay». Mimeo, Amherst/Mass.
- Hodges, D. (1986). *Intellectual foundations of the Nicaraguan revolution*. Austin University of Texas Press.
- INIES (1988). *Nicaragua. Cambios estructurales y políticas económicas*. (79-87). Managua.
- Jaramillo, J.; León Roesch, M. y Nohlen, D. (1989). Poder electoral y consolidación democrática: Estudios sobre organización electoral en América Latina, en *Cuadernos de CAPEL*. n. 30.
- Jérez, C. y Vargas, D.R. (1989). Elecciones 1990, *Cuadernos de Sociología*. UCA, Managua.
- Jonas, S. (1982). *Nicaragua in Revolution*. Praeger, New York.
- Kuant, E.M. y O'Kane, T. (1989). Nicaragua: partidos políticos y elecciones 1990. CRIES, Managua.
- LASA (1990). Electoral Democracy under International pressure. Pittsburgh.
- Lijphart, A. (1990). «The southern european examples of democratization: six lessons for Latin America», en *Government and Opposition*, p. 68-84.
- López, C. (1980). *La caída del somocismo y la lucha sandinista en Nicaragua*. Ed. San José, colección n. 6.
- Marchetti, P. (1988). «El perfil sociológico del sandismo y su oposición en Managua», en *El Estado como catalizador de polarización política*. Encuentro, 35, Managua.
- Molero, M. (1988). *Nicaragua Sandinista: del sueño a la realidad (1979-88)*. CRIES, Managua.
- Monéxico (1980-84). Revista del Consejo de Estado. Managua.
- Muro, M. y Dausá, R. (1984). *Nicaragua y la Revolución Sandinista*. Ed. de Ciencias Sociales, La Habana.
- Neira, O. «La reforma agraria nicaragüense: balance de ocho años», en INIES, *op. cit.*
- Nohlen, D. (1989). «Democratización y consolación de la democracia en una perspectiva comparada». Cuadernos del Claeh.
- Nohlen, D.; Solari, A. (ed.) (1988). *Reforma Política y consolidación democrática*. Caracas.
- Núñez, J. (1985). «Teoría y práctica de la pugna de poderes», en *Nueva Sociedad*, n. 77.
- Núñez Soto (1988). «Consideraciones sobre la revolución nicaragüense», en INIES, *op. cit.*
- O'Donnell et al. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative perspectives*. J. Hopkins Univ. Press, Baltimore/Londres.
- Oquist, P. (1990). «La guerra de las encuestas: una explicación técnica de las diferencias en los resultados». Mimeo.
- Pozas, V.S. (1988). *La Revolución Sandinista (1979-88)*. Ed. Revolución, Madrid.
- Ramírez, A. y Aller, E. (1990). Ponencia sobre régimen electoral y de partidos en Nicaragua. Congreso sobre Elecciones y Democracia en América Latina, Managua.
- Saballos, A. (1989). *Mis preguntas. Elecciones 1990*. Fondo ed. CIRA, Managua.
- Selser, G. (1960). *Sandino, General de hombres libres*, vol. 2. Imprenta Nacional de Cuba, La Habana.
- Smith, W. (1987). «Lies about Nicaragua», *Foreign Policy*, vol. 67, p. 87-103.
- Spalding, R. (1987). *The political Economy of revolutionary Nicaragua*. Allen and Unwin.
- Tefel, R. (1985). «Social Welfare», en T. Walker (ed.), *op. cit.*

- Tinoco, V.H. (1989). *Conflicto y Paz. El proceso negociador centroamericano*. Ed. Mestiza, México.
- Tirado, V. (1986). *Nicaragua, una nueva democracia en el tercer mundo*. Nueva Nicaragua, Managua.
- Torres, D. (1989). «La política exterior de la Revolución Popular Sandinista», en *Cuadernos de Sociología*. UCA, Managua.
- Torres Rivas, E. (1980). «El estado contra la sociedad. Las raíces de la revolución nicaragüense», en Centro de Estudios Centroamericanos. Costa Rica.
- Vargas, O.R. (1989). *Partidos políticos y la búsqueda de un nuevo modelo*. Ecotextura, CONSA, Managua.
- Vickers, G. (1990). «A spider's web», en *NACLA*, vol. XXIV.
- Vilas, C. (1990). «Nicaragua después de las elecciones: los primeros cien días». Mimeo.
- Vintró, J. (1987). «La constitución Nicaragüense de 1987 y la tradición liberal-democrática», en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, n. 3.
- Weeks, J. (1987). «The mixed economy in Nicaragua: the economic battlefield», en Spalding, R., *op. cit.*

The United States and the struggle for democracy in Nicaragua

Joseph S. TULCHIN
Knut WALTER

I. Introduction

The election of Señora Violeta Chamorro in February 1990, as the President of Nicaragua, has been understood as part of the aluvial tide running in favor of democracy throughout the world. In Washington, the administration of President George Bush, as surprised by the results as most observers, welcomed the outcome as the final vindication of the policy of Ronald Reagan in Central America. To many observers in the United States and in Latin America, that posture appeared disengenuous because for the better part of a decade, the U.S. government had appeared much more concerned with the presence of Cuban and Soviet influence in Nicaragua than with the possibilities for democracy there. Certainly, the manner in which democracy as a policy goal was subordinated to other goals in El Salvador, Guatemala, and Honduras, and the manner in which an armed insurgency against the government of Nicaragua was provided overt and covert support under the justification of anti-communism, suggested that «democracy» was nothing more than a club or weapon that the United States would use whenever convenient against regimes it considered hostile, in its ongoing struggle with the Soviet Union. In Central America, it was a device to counter what the United States decried as the threat of external intervention in the region.

Given the experience of the past ten years, it is hard to imagine that the U.S. government on several occasions in the 20th century fervently supported the cause of democracy in Nicaragua and, by explicit support of the government there, played a constructive though paternalistic role in the effort to extend the

* Josep S. Tulchin es director y Knut Walter miembro del Latin American Program, The Woodrow Wilson Center, Washington.

reach and deepen the substance of democracy. That was the case during the first administration of Woodrow Wilson (1913-1917) and the administration of Warren G. Harding (1921-1923). Indeed, it is harder, still, to imagine the time when the U.S. government did not play any significant role in the internal affairs of Nicaragua. And, yet, such was the case during most of the 19th century. Perhaps it is hardest to realize that the policy of the United States toward Nicaragua has gone through a number of important changes and that the government in Washington, when it first turned its attention to events in Nicaragua during the administration of William Howard Taft (1909-1913), was uncertain how to act and uncertain how to achieve its goals. A review of the history of U.S. relations with Nicaragua in the twentieth century prior to the Sandinista accession to power in 1979 is extremely useful in understanding the evolution of the concept of democracy in U.S. foreign policy thinking and how changes in that concept affected relations between the two countries. It is useful also in enabling us to see more clearly how U.S. policymakers have viewed democracy as an export commodity and how the defense of democracy may be used to this day as the rationalization for armed intervention in the affairs of another state, as in the invasion of Panama in December 1989.

Recounting the history of U.S. intervention becomes a morality play that suggests compellingly that democracy as an export commodity tends to be long on form and short on substance, that in attempting to impose the trappings of democratic government on Nicaragua over the years, the U.S. government has made little attempt to consider the needs, concerns, or interests of the Nicaraguan people; and, that efforts to impose democracy, even when limited to constitutional form and elections, never succeeded in establishing stable democratic conditions in the country. The history of U.S. efforts to impose democratic government on Nicaragua suggests also that there has operated an iron law of intervention under which a little intervention in the domestic affairs of another nation, for the purpose of imposing a certain kind of government or a certain pattern of political behavior, leads inexorably to more intervention. The iron law operates until and unless the U.S. government explicitly decides to limit its intervention and to give up the policy objective of forcing democracy on the intervened people. At that moment, the political forces in Nicaragua return to their traditional patterns of behavior in which governance is organized by personalistic deals rather than by free expression of the popular will and which power is considered a zero-sum game, not to be shared or given up except under force. Nicaragua is a penetrated political system in which the U.S. government is a vital actor, passive or active, to be appealed to by Nicaraguan actors for the purpose of achieving or maintaining control over the government. In the current cycle, the Nicaraguan actors appear to know their roles very well. At this writing, it remains to be seen how the United States will respond and whether the Nicaraguans will be capable of sustaining a pluralistic democratic policy that is responsive to the needs of the Nicaraguan people without the suffocating tutelage of the United States.

II. Historical Background

Those in the United States given to sabre rattling south of the border and those in Latin America given to U.S.-bashing tend to forget or deny that the United States was not always paramount in Nicaraguan affairs. The United States had attempted to project its power in the region in the 19th century, but to little effect. The filibustering of William Walker in the 1850s was the only exception and the U.S. government played little or no role in the episode. Great Britain had been the dominant power in the region throughout the 19th century, and by the end of the century, the United States had succeeded barely in neutralizing British power, not in eliminating it. Nicaragua had figured in United States policy as the site of a potential isthmian canal. As early as the 1880s, Captain Alfred Thayer Mahan had referred to the isthmus as critical to United States national security. In the early years of the 1890s, the best route for the canal and the role of the U.S. government in its construction was a subject of political debate in the congress and among those concerned with U.S. foreign policy. For several years, the route through Nicaragua was preferred by a majority in congress and it was only through concerted effort by the lobby favoring a route through the Colombian province of Panama and the separatist movement there that turned attention in the United States away from Nicaragua.¹

The United States achieved its hegemonic dominance in the Caribbean basin in the years between the war with Spain and the First World War. The key to understanding U.S. policy in the area during this period is the nature of United States policy objectives – eliminating the conditions that prompted external intervention by European powers, such as fiscal irresponsibility and political instability – and the evolving debate within the government over the appropriate means by which it would accomplish its goals in each intervention in Mexico, Central America, and the Caribbean.

In this early period, the United States shifted from a reactive policy toward European intervention in the Caribbean basin to a proactive interventionist policy. The first step in this process came during the so-called Venezuelan debt crisis of 1902, in which the government of Theodore Roosevelt explicitly gave permission to the other «civilized» nations, as they were called in those days, and the governments representing the holders of the bonds on which the Venezuelan government had defaulted, to «police» the area by using force to extract payment from the Venezuelan government. Public opinion and congress reacted immediately with a passion that surprised Roosevelt, forcing him to ask the Germans, who had dispatched a naval force to the coast of Venezuela, to speed up their civilizing mission and get out of the Caribbean. Worse, an international tribunal in The Hague seized with a dispute among Venezuela's creditors regarding how the debts should be repaid, found in favor of the creditors who had taken the trouble to send ships to the region to force resumption of payments.

When a similar episode occurred in 1904, in the Dominican Republic, President Roosevelt knew he could not allow the European creditors to step in. The

1. David McCullough, *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal, 1870-1914* (NY, 1977); Walter LaFeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective* (NY: Oxford University Press, 1978); and LaFeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America* (NY: Norton, 1983).

United States would have to assume the responsibility of the policeman of civilized nations in order to keep the Europeans out. As he told his son in February 1904, «The United States should assume an attitude of protection and regulation in regard to all those little states in the neighborhood of the Caribbean.» Later the same month, he told a friend, «It is our duty, when it becomes absolutely inevitable, to police these countries in the interests of order and civilization.»²

The Congress was not certain it wanted to assume an imperial role in the sense that such roles had been assumed by the European nations. When the executive proposed a formal treaty in 1905 to certify the United States activity in the Dominican Republic, the congress balked. Roosevelt, himself, was uncertain as to how to proceed. On one thing, however, he was clear. At the end of the year, as the government discussed its options in the Dominican Republic, he told Secretary of State Elihu Root, «I have about as much desire to take over more territory as does a gorged boa constrictor to swallow a porcupine hind end to.»³

Thus, the United States approached its first military intervention in Nicaragua in the context of defining its role as a great power. The nation's leaders were confident that they could and should assume such a role but, aside from rejecting the territorial implications of empire, they had not defined carefully what their responsibilities as a hegemonic power might entail. They knew that their basic objective had to be to prevent European intervention in the Caribbean. There was a sense that lapses in international behavior by nations in the region, especially those involving international debets, created the conditions for intervention and that such intervention was justified under international law. In order to prevent intervention by the European powers, the United States would have to act to teach the lessons of civilized international behavior to their client states. What this might mean was anything but clear in the thinking of U.S. policymakers.⁴

III. Enter Nicaragua

Nicaragua had made little progress in nation building in the seventy-five years since Spanish authority had been overthrown. During most of the 19th century, the central government was in the hands of one or another of the regional barons who, calling themselves Liberals or Conservatives, dominated society and economics around León, in the north, or Granada, in the central south. These bosses, cattle barons and mercants, were caudillos in the classical mold of 19th century Latin America. Their power was regional but within their region, it was virtually without significant limitations. No formal institutions, local or national, curbed the power of these caudillos.⁵

2. Elting E. Morison, ed., *The Letters of Theodore Roosevelt*, vol. 3, p. 235.

3. *Ibid.*, vol. 3, p. 463.

4. See E. R. May, *American Imperialism: An Interpretative Essay* (NY: Atheneum, 1973) for a synthesis of the contemporary debate over the nature of U.S. imperialism.

5. For a general discussion of the 19th century in Central America, see R.L. Woodward, Jr., *Central America: A Nation Divided* (NY: Oxford University Press, 1976). For a discussion of caudillis-

In truth, the central government had very little authority over a national territory that was defined only in the most imprecise manner. National boundaries had not been fixed at the time of independence and their location was a question of elite politics, something for the regional bosses to fight over but which had little or no symbolic meaning for the nation. To make matters worse, the east coast was virtually cut off from the central plateau and the west coast. There, the British were all but sovereign, English was the dominant language, and the population was Afro-Caribbean and Indian, not mestizo or Indian of the highland tribes. As a consequence of this legacy, there was a marked lack of national cohesion throughout the century characterized by remarkably primitive communications. There was very little state formation and no attempt to make of the central government anything more than the symbolic prize of warfare among the regional caudillos. At the same time, the lack of state formation and lack of definition of the national territory led to a pattern of meddling across international boundaries throughout the region. It was common for caudillos to meddle in the affairs of their allies or enemies even though they might be in a land called Guatemala, or Costa Rica, or Honduras.

So weak was the national state, that a filibusterer from the United States, William Walker, invaded Nicaragua in 1855 with an army of mercenaries, under contract with the Liberals, to help them oust the Conservatives. First, he was military chief under a puppet regime and then, in 1856, he declared himself president of the republic. The British provided financial support for a coalition of Conservative forces in the region who managed to oust Walker in 1857. The Liberals were so discredited by their alliance with Walker that the Conservatives held power until 1893, when the Liberals managed to install their leader, José Santos Zelaya, as head of the national government.

Zelaya's subsequent anti-clerical policies and persecution of the Conservative faction subjected his government to constant insurrections by his opponents. The Conservative revolt against Zelaya in 1909 was the fourteenth during his rule. In this case, however, it upset the U.S. Department of State because it threatened the property and lives of foreigners and contained the potential to provoke foreign intervention, which the United States was determined to forestall. To ameliorate his financial difficulties, Zelaya previously had tried to sell the rights to a canal route across Nicaraguan territory to interests in Europe and Japan. This did not sit well in Washington either, and the agents of the U.S. Government in Nicaragua exerted their best efforts to eliminate Zelaya and install in his place general Juan Estrada, a dissident Liberal leader who had thrown his lot in with the Conservatives.

In intervening to tip the scales in favor of the Conservatives, the Department of State expected to repeat what they considered to be their success in preventing European intervention in the Dominican Republic by restoring the conditions of fiscal responsibility. At this point, little mention of politics was made in setting the terms of U.S. intervention in Nicaragua. After the fall of the Zelaya faction in 1910, the U.S. government sent financial advisers to Managua to help president Estrada straighten out his government's budget. This action

mo in the 19th century, see John C. Chasteen, «Twilight of the Lances: The Saravia Brothers and their World» (Ph. D. dissertation, University of North Carolina, 1988); and Mark Szuchman, ed. *The Middle Period in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1989).

was consistent with the U.S. policy of dollar diplomacy elsewhere in the world, under which U.S. capital was expected to become «the instrumentality to secure financial stability and hence prosperity and peace in the region.»⁶

To accomplish its limited objectives, the State Department solicited support from investment banking houses in New York to consolidate Nicaragua's foreign debt and pay off the European bondholders, thereby eliminating the threat of European intervention. At the same time, the Department presented a treaty to Congress under which the United States would guarantee loans to Nicaragua and help end the fiscal irresponsibility that had become an international embarrassment. Much to the consternation of the Taft administration, Congress rejected the treaty in 1910.

At this point, the bankers already were committed to proceed with the consolidation loan and the State Department gave them informal assurances that they could expect government support for their activities. But in 1911, Estrada was replaced in a bloodless coup by Adolfo Díaz, a Conservative. Tension increased until the political situation collapsed completely the following year. Fearing that they could not get a fair deal in the upcoming congressional elections, both Liberals and Conservatives prepared for an armed conflict, as they had so many times in the past. This time it would be different because the U.S. government was committed to maintaining stability in the region and was unwilling to accept the traditional pattern of inter-elite conflict in Nicaragua.

At Díaz' request, marines landed in August 1912 to protect U.S. lives and property and restore order. When they departed in November, they left behind a Legation Guard of 100 soldiers. This was the first time the U.S. government had used troops to restore order and bolster the established government of a Latin American nation. It would not be the last.

The nature of U.S. imperial responsibilities in the western hemisphere changed as a result of this episode. Now, there was a presence of U.S. marines to support the constituted government and prevent the usual play of violence in the change of national authorities. The man who directed the Legation Guard, the U.S. minister, became the arbiter and mediator of Nicaraguan politics, consulted by leaders of both major factions, by ministers of the national government, and by leaders of the national congress concerned about pending legislation. The role of this proconsul was expanded as a consequence of the world economic downturn that cut back on revenues earned by the Nicaraguan government through customs receipts, now collected by an agent of the U.S. government. At the end of 1912, the Ferrocarril del Pacifico de Nicaragua, the national railway, became collateral for the consolidated loan held in New York. In 1913, the same fate befell the National Bank. Both became U.S. corporations administered by boards that met in New York City.

In many ways, some of them totally unanticipated by Washington when it first posed the option of intervention in Nicaraguan affairs, the U.S. government had become an actor in Nicaraguan politics in a manner that would make it difficult to distinguish politics in a manner that would make it difficult to distin-

6. Quoted in LaFeber, *Inevitable Revolutions*, p. 23. For a detailed account of these events, and a very different interpretation from the one offered by LaFeber, see Dana G. Munro, *Dollar Diplomacy and United States Intervention in the Caribbean, 1900-1921* (Princeton: Princeton University Press, 1964).

gish between internal and external influences. Factions in Nicaragua and the Nicaraguan government itself began to play to the U.S. government in an effort to increase their leverage within the Nicaraguan political system. Still, in 1909, the nature of the government in Nicaragua had not become an issue of U.S. policy; stability, not democracy, was the issue.

When Wilson became president in March 1913 he began immediately to fulfill one of his campaigning promises to end dollar diplomacy. His first target was the consortium of bankers intent on using U.S. government influence to make major loans to China. His Secretary of State, William Jennings Bryan, was a longstanding critic of Wall Street and greedy capitalism. Yet neither man for a moment questioned the basic goal of avoiding European intervention in the Caribbean, nor the assumptions underlying the need to protect U.S. strategic interest in the Caribbean by avoiding the conditions that might precipitate foreign intervention.

Confronted with the critical Nicaraguan situation of 1913, Bryan first tried to get the Senate to ratify the Knox-Castrillo Convention which contained an option for the United States to build a canal across Nicaraguan territory and a clause similar to the Platt Amendment giving the U.S. government authority to maintain order and fiscal equilibrium in Nicaragua. To his dismay, the Senate rejected the convention because it was unwilling to assume the imperial responsibilities it implied.

Bryan then renegotiated the agreement, now called the Bryan-Chamorro Treaty. In place of the explicit assumption of imperial responsibility, Bryan proposed a scheme that anticipated the multilateral lending agencies after World War II. He suggested that the United States Treasury float loans on the domestic market at 3-4 % and then lend Nicaragua the money it needed at 5-6 %, significantly under the market rate of 9-10 % for such poor risks as the Nicaraguan government. The U.S. government would use the difference to amortize the loan. Agents appointed by the U.S. government would advise the Nicaraguan government on the disposition of the loan funds and help in the collection of revenues in Nicaragua.

Now, it was Wilson who rejected the scheme, on the grounds that it would commit the United States to unnecessary involvement in Nicaragua domestic affairs. Yet, just one month later, to keep Nicaragua solvent, Bryan was forced to approve the loan contract negotiated by Brown Brothers in October 1913 under which the U.S. government appointed two members of the board of the National Bank. As a result, all disputed with the Nicaraguan government automatically became diplomatic disputes involving the government of the United States. The involvement of the U.S. government in Nicaraguan domestic affairs had become complete. This financially induced involvement was broken only by the export boom after World War I which enabled Nicaragua to pay off its longstanding loans and get rid of the offensive U.S. agents. In the period from 1917 to 1929, 43 % of total government outlays went to cover public debt commitments. The debt crisis of the 1980s was trifling by comparison.

Wilson was not content to be drawn into the domestic affairs of Nicaragua as the satrapy of New York bankers. At the time he was discussing events in Managua with Bryan, the two men were deeply involved in the unfolding drama of the Mexican Revolution. There, as well as in the Dominican Republic, Wilson was convinced that the U.S. government had a constructive role to play in

After the war, Wilson was convinced that the threat of European intervention in the hemisphere had all but disappeared. He also was disillusioned with his efforts to implant democracy in Mexico, Haiti, the Dominican Republic and Nicaragua. As a consequence, he was determined to reduce the intervention by the United States in the domestic affairs of nations in the Western Hemisphere. In Nicaragua, that meant accepting the form of democracy while conscious that its substance was being violated. In the elections of 1920, Chamorro manipulated the rules to insure the election of his uncle, Diego Chamorro, while he remained the power behind the president. The State Department held its collective nose and publicly accepted the hollow shell of electoralism in order to avoid deeper intervention in Nicaraguan affairs.

The succeeding Republican administration adopted and extended Wilson's postwar reluctance to intervene in the domestic affairs of the Latin American nations. So long as the form of democracy was maintained, the State Department sought to remain above the local fray, no matter how dirty it might become.¹⁰ As Paul Drake explains clearly in another chapter in this volume, the political factions in Nicaragua continued to use the U.S. government as a player in domestic politics as they had for years.¹¹ Each was prepared to do whatever was necessary to precipitate U.S. intervention on their behalf because that was the only way they could have access to power. Without such intervention, either in the form of suasion and pressure by the local representative of the U.S. government or by the threat of force from officials in Washington, it was impossible to effect a peaceful change in control of the central government. Even Augusto C. Sandino, a Liberal who opposed Chamorro and would become the father of Nicaraguan anti-American nationalism, started out wanting elections, supervised elections. His innovation was to request supervision by Latin American observers, not by gringos.

The State Department tried to counter the idiosyncracies of Nicaraguan political culture by imposing additional reforms, correcting the abuses of democracy's substance or spirit with more procedures. The Nicaraguans adapted to them. In 1923, the so-called Dodds Law was imposed on the Nicaraguan government, creating for the first time an explicit requirement for bipartisan politics. This law was drawn up initially by a U.S. professor of political science, Harold Dodds, under contract by the State Department. After some discreet pressure on the Nicaraguan government by the U.S. ambassador and some minor changes in the draft version, the electoral law went into effect in 1923 and remained on the books with some amendments until the 1960s. While the law allowed any political grouping to become a party by submitting a petition signed by a number of citizens equivalent to 5 % of the total number of votes cast in the previous election, in fact the law institutionalized the two-party system by reserving all appointments to electoral posts to members of the majority parties (i.e. the Liberals and the Conservatives). Not only that, but the majority of officials at the various levels of the electoral machinery would be chosen from the ranks of the party in power at the time. With this control of the electoral process, the party in power could proceed easily to disqualify voters from the other

10. See Tulchin, *op. cit.*, chapters 3 and 7.

11. See the chapter by Paul Drake in this volume.

exporting democracy to countries that wanted it but were somehow unable to establish democratic governments without the assistance of the U.S. government. In the case of Nicaragua, Wilson undertook to revise the constitution and take steps to insure the fairness of the coming elections in 1916. For the first time, the achievement of democratic government and the projection of democratic process became an explicit feature of U.S. policy towards Nicaragua, always as a means to secure the basic policy goal: to prevent European intervention by eliminating the conditions that made it possible.

While it is fruitless to debate Wilson's motives in attempting to export democracy to Nicaragua – it seems clear, as Arthur Link has argued, that Wilson believed a democratic form of government would enhance the quality of life for all Nicaraguans, and it is just as clear that Wilson understood that the imposition of democracy on Nicaragua would enhance U.S. security and expand its influence in the region – it is remarkable that he adopted so limited a conception of democracy in the export version and that he never for a moment questioned whether the governmental institutions and procedures he was prepared to export to Nicaragua would have to be adapted in any way, shape or form, to fit the local milieu.⁷ It was as if he believed that democracy was democracy, and that it could be exported to another country without any alteration whatsoever, without reference to the historical or cultural context in which it had evolved and, that honest local politicians would behave in a fully democratic manner if only they could be taught what it was. This cultural ethnocentrism and the certitude that accompanied it is the very essence of what we mean today by a «Wilsonian attitude».⁸

As it turned out, the Nicaraguans adapted the mechanisms of democracy to their own political culture with amazing virtuosity. In the run-up to the election of 1916, both factions, the Liberals and the Conservatives, complained to the U.S. minister that their opponents were violating certain laws and using illegal campaigning methods and that their control of the press in their regional bailiwicks violated the letter and the spirit of the constitution. Emiliano Chamorro, the Conservative caudillo and presidential candidate, proved more adept than his opponent in manipulating the new instruments of democracy in building a coalition that looked remarkably like the old-fashioned alliances based on regional loyalties. Chamorro mastered the new procedures by adapting them to traditional Nicaraguan political culture. He manipulated the situation with such skill that the electoral agents sent to Nicaragua by the State Department virtually guaranteed his election. As further demonstration that he understood U.S. political culture much better than any North Americans understood Nicaragua's, he created the first institutional, legally recognized lobby of a Latin American nation in Washington, hiring Chandler P. Anderson to represent the interests of the Nicaraguan government. Time would prove Anderson a very effective lobbyist.⁹

7. Arthur Link, *Wilson the Diplomatist* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1957); and LaFeber, *Inevitable Revolutions*.

8. Only in the case of Mexico would Wilson admit publicly that local players might have to adapt democracy to their own milieu. See Mark Gilderhuis, *Wilson and Mexico* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1985). Link's defense of Wilson is in volumes 3 and 4 of his biography, *Woodrow Wilson* (Princeton: Princeton University Press, 1960-64).

9. See Tulchin, *Aftermath of War* (N.Y.: New York University Press, 1971), chapters 1 and 2.

parties, count the ballots to its advantage, and in general make it impossible for a contender to mount a successful electoral challenge.¹²

It should come as no surprise that after 1923, with but two exceptions, no opposition party ever came to occupy the executive office of government by means of an electoral process. The first exception took place in 1928 when the United States Marines supervised the registration and voting procedures that enabled José María Moncada, the Liberal presidential candidate, to defeat Adolfo Díaz, the Conservative politician who owed the United States his entire political career. The second was in 1990, when an army of civilian observers patrolled the polling places and an opposition force, armed by the United States, camped in the countryside and across the border in Honduras. Moncada's victory was assured by the settlement imposed by President Coolidge's special emissary Henry Stimson to end the brief civil war between Conservatives and Liberals in 1927. Frustrated by their inability to win power through elections, the Liberals had resorted to the traditional device of an armed rebellion, hoping to drag the United States into the fray. Reluctantly, Coolidge intervened, but he ordered Stimson to do the job as quickly as possible and get out. Only Sandino objected to the terms of the arrangement Stimson negotiated and proceeded to fight the Marines from his strongholds in the north of the country. The U.S. government would not withdraw the Marines until the country was pacified. To accomplish its purpose, it adopted the advice of the Marine commander and created a local «professional police force» to keep order. Thus was born the Guardia Nacional.

The international environment in which the U.S. dispatched the Marines to Nicaragua in 1927 had changed in several important ways after World War I, affecting the manner in which democracy was used as an instrument of policy. While the decline in European capacity to intervene in the Caribbean as a result of the war certainly enhanced United States power and security, thereby diminishing the need for intervention, the nationalism characteristic of European politics of the era began to permeate Latin America as well. U.S. meddling in Nicaragua exacerbated the ongoing crisis in U.S. relations with Mexico.¹³ The new revolutionary government in Mexico was determined to counter U.S. influence in the region and made its voice heard with increasing effect during the decade. The U.S. intervention in Nicaragua and the subsequent war between the Sandinistas and the Marines prompted the first concerted effort by Latin American nations to denounce and curtail U.S. hegemony when they met at the 1928 Pan American Conference in Havana. The fact that the intervention was justified by Washington in terms of protecting democracy did not move the critics at Havana. Nevertheless, the need to appear as the defender of democracy became even more useful to U.S. policymakers at the end of the decade, when then Secretary of State Stimson tried to emphasize the distinction between Japanese actions in Manchuria and the way in which the United States operated in Latin America. Democracy was an instrument of foreign policy, to be used against rival powers outside the hemisphere. It was no longer an objective in its own right, as it had been for Woodrow Wilson.¹⁴

12. The text of the law is in *La Gaceta/Diario oficial*, vol. 27, Nos. 71-74 (March 3-6, 1923).

13. Richard Salisbury, *Conflict in Central America* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1989).

14. It is worth noting that the leader of the Marine force in Nicaragua, Smedley Butler was

IV. The Somoza Years

When Franklin D. Roosevelt became president of the United States in March 1933, there were indications that his administration would return to the interventionism in Latin American affairs that had characterized the first administration of Woodrow Wilson. Roosevelt himself had been involved in the occupation of Haiti, as Assistant Secretary of State. The Secretary of State, Cordell Hull, was an avowed Wilsonian in his belief in the universal applicability of democratic norms, and the administration's chief Latin American expert, Undersecretary of States Sumner Welles, had been deeply involved in the efforts during the Harding and Coolidge administrations to implant democracy in the Dominican Republic. Soon after Roosevelt's inauguration, in which the president had declared his special interest in Latin America by promising a policy of the Good Neighbor, Welles went to Cuba to ensure a smooth transition to democracy following the overthrow of the cruel dictator Gerardo Machado. Caught up in the factional infighting, Welles soon found himself forced to escalate his threats of intervention in order to encourage the various players to follow the straight and narrow path to democracy. Increasingly frustrated, Welles finally called for military intervention to bring order to Havana. Roosevelt and Hull refused and Welles was forced to retract his threats and swallow Batista as the strongman who would impose order. The U.S. government had resisted the temptation to get caught in the quicksand of intervention in the internal affairs of a client state in the Caribbean basin. A few months later, at the Inter-American Meeting at Montevideo, Hull could accept a motion condemning intervention with only a mild reservation that international law might permit intervention under certain circumstances. Three years later, at the special meeting in Buenos Aires, Hull would accept a similar motion without reservations. The Latin American pressure against intervention of any kind was growing more insistent, to the point that the Roosevelt administration considered it a logical feature of the evolving Good Neighbor policy.¹⁵

The effects of the Good Neighbor policy on U.S. relations with Nicaragua are clear in the episode in which Anastasio Somoza García took power in Nicaragua. Somoza García never hid his presidential ambitions from the moment the commanding U.S. general turned over the control of the Guardia Nacional to him. But he was very careful to respect the democratic and legal guidelines set down in the Dodds Law and the Nicaraguan constitution. By gradually winning over the national legislature and putting his own followers into key positions in the Guardia Nacional, he was ready in 1936 to force the resignation of president Juan Bautista Sacasa, his wife's uncle, and capture the leadership of the Liberal party.¹⁶ The entire procedure allowed Somoza to reach his goal at

convinced that he was fighting to bring democracy to the country and that Sandino was an obstacle to the achievement of that goal. Correspondence cited in James B. McKenna, «Smedley Butler in Nicaragua», unpublished manuscript in the possession of the author. See, also, Neill Macaulay, *The Sandino Affair* (Chicago: Quadrangle Press, 1967).

15. This period is described in detail in Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy* (NY: Columbia University Press, 1961).

16. For a detailed account of Somoza's rise to power, see Richard Millett, *Guardians of the Dynasty* (Maryknoll, NY: Orbis Books, 1977).

the beginning of 1937 with a minimum of bloodshed and just a little bending of the law. Somoza García emerged, thus, as a president elected with apparent bi-partisan support, the first of a series of similar arrangements that the Somozas would organize in the future. Strictly speaking, no law had been broken openly but the pressure and intimidation exercised by Somoza and his Guardia Nacional, together with his control of the state bank and Guardia funds, enabled him to persuade and threaten his way into the office of the presidency.

The cables from the U.S. legation in Managua indicate that the State Department was aware of what was going on. Moreover, in tried and true Nicaraguan tradition, the Conservatives who had refused to participate in the election and the Liberals who had been turned out of office after Sacasa's forced resignation organized a delegation that went straight to Washington to complain to the State Department about the disguised coup d'etat that had taken place and the phony elections that were coming up. To their surprise and dismay, the State Department officials told the unhappy politicians that the internal affairs of Nicaragua were the responsibility of the Nicaraguans themselves and that the United States would do nothing.¹⁷

Although, in retrospect, it is clear that the United States could have threatened to act under the treaty signed in 1923 that forbade the recognition of government that came to power by force, or it could have frozen the assets of the National Bank of Nicaragua held in U.S. accounts, or that it even could have invoked the treaty of 1928 that created the Guardia Nacional as an apolitical, non-partisan body, it is not clear that any of those efforts would have had the desired result. Welles, who had learned a bitter lesson in Havana, was convinced that getting Somoza to behave in a genuinely democratic fashion would have required more than idle threats. It would have sucked the United States deep into the vortex of Nicaraguan politics. U.S. public opinion would not stand for military adventures in the Caribbean basin. Besides, few policymakers in Washington were persuaded that even massive, prolonged intervention would have the desired democratic effect. Not even secretary Hull, the most Wilsonian of the senior State Department officials thought imposing democracy on Nicaragua was feasible or that it was worth the political risks to other New Deal programs in Congress. Hull, too, had learned his lesson from the experience in Cuba. He was more interested in what was happening in Europe and in getting the Congress to cooperate with his broad policy goals such as freer trade and cooperation with Great Britain in an effort to preserve peace in Europe, than he was in getting bogged down in the difficult task of exporting democracy to a nation whose leaders seemed uninterested in living by its rules and immune to its spirit.

There were external forces working against a policy of intervention to impose democracy on Nicaragua, or on any nation in Latin America. Escalating intervention by the United States in Nicaragua, even in the name of democracy, would alienate governments from Mexico to Argentina. The gathering storm clouds in Europe made running the risk of alienating potential allies in Latin

17. The U.S. reaction to Somoza's continuismo can be found in *Foreign Relations of the United States, 1945, v. IX* (Washington, DC: Government Printing Office, 1969), pp. 1215-1230. For a discussion of elections in Nicaragua under U.S. influence, see Alvaro Argüello, «Tres modelos de elecciones en Nicaragua», *Envío*, No. 32. (1984.)

America much too costly. Consolidating those ties became the top policy priority by the end of the decade. The U.S. government even had adhered without reservations to a resolution at the inter-American peace conference held in Buenos Aires in 1936 to the effect that no state had the right to intervene in the domestic affairs of another. As further elaborations of this Good Neighbor policy, the United States had sought to ensure friendly relations with Mexico, imposing a settlement of the oil expropriation negotiations that the oil companies considered grossly unfair.¹⁸ Consistent with the emerging policy, the Roosevelt administration sought to bolster Somoza, not undermine his rule by insisting on closer adherence to democratic norms. It invited President Somoza García to Washington in 1939 as the official guest of President Roosevelt, including a parade down Pennsylvania Avenue and a speech before the Congress. An initial policy of non-intervention combined with official recognition and public apotheosis in the U.S. capital provided Somoza García with the key elements to consolidate his government within and without Nicaragua.

The United States would do much the same with other dictators in the region. In the face of a perceived threat from outside the hemisphere, the U.S. government would sacrifice democracy and embrace dictators to ensure their support. This same policy would be employed during the Cold War, on the grounds that any form of government was acceptable so long as it was supportive of the United States in its struggle against hostile forces outside the hemisphere. Democracy did not disappear as a goal of U.S. policy in Nicaragua, or in other countries of the region for that matter, either in the struggle against the Axis or in the Cold War. There were leaders in Washington for whom the content of the concept was as vital as the form of the procedures. The U.S. government continued to be concerned about the nature of democracy during the government of the first Somoza and expressed that concern publicly on some occasions. Even in those moments, however, it is clear that concern for the purity of democracy in Nicaragua was subordinate to other national concerns.

Somoza García understood the priorities of U.S. policy and the dynamics of its domestic politics and manipulated them in a brazen and shrewd manner. During World War II, he was quick to declare his participation in the crusade against the Axis. He declared war on Japan and Germany, confiscated the property of Axis nationals, and moved (with help from the FBI) to stem the activity of German agents in Nicaragua. But even he was caught in the postwar concern for democracy that forced Vargas from power in Brazil and made Perón's life so difficult in Argentina. The wartime crusade against the Axis and the anti-communist crusade of the Cold War reduced foreign policy to a zero-sum game. «You are either with us or against us», as John Foster Dulles put it during the 1950s. Within such a scheme, if the U.S. government feared subversion or intervention by the «enemy» then stability and the ability and disposition to oppose that subversion was more important than the quality or nature of the regime. It was the purpose of Somoza and his allies in Washington to make sure that the State Department understood Somoza's support of U.S. policies within the context of that zero sum game.

The one time he failed, in the «soft» period after the war, clarifies the nature

18. For a comprehensive discussion of this policy, see Wood, *op. cit.*.

of this mechanistic calculation of policy priorities within the U.S. government. When Somoza made clear his intentions to remain in office past 1947, his relations with the State Department soured noticeably. Spruille Braden, a fervent Wilsonian known best for his public campaign against Juan Perón in the Argentine presidential elections of 1946, tried while he was Assistant Secretary of State for Latin America to persuade Somoza to relinquish the presidency once his term expired in 1947.¹⁹ In fact, Somoza dropped his reelectionist plans and put forth the candidacy of Leonardo Arguello, an old Liberal whom Somoza thought he might control easily. Braden wanted Somoza out of the picture entirely to the point of even relinquishing his post as commander of the Guardia Nacional. When Arguello, already inaugurated as president, demanded Somoza's resignation from the Guardia, he had reason to expect the United States would back him up.

Somoza moved fast. He had the Nicaraguan congress declare Arguello unfit to occupy the presidency, appointed a new interim president, and chased Arguello into exile in Mexico. The United States responded with the withdrawal of its ambassador and the commandant of the military academy and, together with the other nations assembled in Bogotá in 1948, declared its unwillingness to recognize the puppet regime in Managua. For a brief while, Leonidas Trujillo of the Dominican Republic was the only Latin American head of state to recognize the Nicaraguan government. Through it all, Somoza managed to retain his undisputed control over the Guardia Nacional, the bottom line of his hold on political power in Nicaragua and the one institution that the United States would not risk alienating. By this time, Braden was gone from the government, and the iron zero-sum logic of anti-communism ruled in the State Department.

Somoza's hold on power was strengthened by a number of social and economic changes that took place in Nicaragua after 1945.²⁰ These changes also contributed to an evolution in the practice of democracy in Nicaragua. Together, these changes, more than the passive acceptance of the U.S. government, help to explain the extraordinary longevity of the Somoza dynasty. First, there were fundamental economic changes that shifted power among elements of the national elite, thereby ending forever the regional factional politics that had characterized Nicaragua for a century. Part and parcel of these changes were a dramatic expansion of the state, traditionally feeble in Nicaragua, and a significant mobilization of popular forces, mainly through corporatist organizations manipulated by the state, but in some measure through unions with class consciousness and through a number of new political groups that began to address specific social questions.

These changes made Nicaragua appear a more open political system compared to the regimes in El Salvador, Honduras, or Guatemala until the fall of the Ubico dictatorship. And, if we keep in mind the Wilsonian concern for elections and constitutional forms and procedures that characterized the democracy-for-export imposed on Nicaragua by the United States in the decades prior to and

19. For a detailed history of the Argentine episode and the debate within the U.S. government over democracy as a policy priority and the willingness to intervene in the affairs of Latin American states in order to impose democracy these see my *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship* (Boston: Twayne Publishers, 1990).

20. This period is covered in Knut Walter, *The Regime of Anastasio Somoza García and State Formation in Nicaragua* (Chapel Hill: UNC Press, 1991).

following World War I, then we can understand the Somocista system as consistent with that model. The infrastructure of democracy was in place, elections were held, constitutional norms were followed. Of course, they were manipulated shamelessly to keep Somoza in power and to allow the opposition approved by the regime some room for maneuver. For example, Somoza's overthrow of Arguello in 1947 was followed by a heavy-handed persecution of Conservatives and dissident Liberals, but in anticipation of the 1950 elections, Somoza made sure to woo the Conservatives and have them participate in the election. The preelectoral agreements reached were so explicit that the distribution of elected positions was mostly decided even before the polling took place: the Liberals and the Conservatives would be the only parties running and the Conservatives would get 17 of the 60 seats in the legislature and representation in all town councils. They also would get a certain number of judgeships, all in exchange for participation and acceptance of the results. General Chamorro, who had been expelled from the country in 1947 for plotting a coup against Somoza, was persuaded to return and sign, with Somoza, the so-called Pact of the Generals, which set the stage for the electoral charades of the following decades.²¹

Factors outside Nicaragua continued to have a determining impact upon the perception of and concern for democracy in Nicaragua by the U.S. government and its policy toward the regime in Managua. First, the establishment of pluralist democracy in Costa Rica after 1948 altered the calculation of priorities within U.S. policy to the detriment of Somoza; and, then, the radicalization of the Castro regime in Cuba after 1959 served to restore the delicate balance of the zero-sum game to forestall any moves in Washington to bring the Somoza dynasty to an end.

Somoza García had been close to deposed Costa Rican president Calderón Guardia and relied on him to provide a measure of international support for his regime. Costa Rica was one of the first to recognize Somoza's puppet president after the overthrow of Arguello in 1947. But as the democratic regime in San José was consolidated, it began to use the machinery of the OAS and the rhetoric of the Cold War to ostracize Somoza and to try to push him from power. José Figueres made his attacks on Somoza part of a crusade for democracy and freedom. He joined together with other democratic colleagues in the region to form The Caribbean Legion with the avowed purpose of ousting all of the dictators in the Caribbean basin. The OAS provided the military hardware necessary to defeat the Costa Rican rebels armed by Somoza and coming from Nicaragua.

The U.S. government was happy to have the OAS intervene and apply pressure on Somoza to cease trying to overthrow the Figueres government. It was embarrassed by the conflict and uncomfortable under the pressure from the democratic forces in the area coming as it did so soon after the military intervention in Guatemala to overthrow a democratic regime whose reformist policies were seen by the U.S. government as discriminating against U.S. capital, dangerously destabilizing and subject to subversion from outside the hemisphere. The

21. The agreement was ratified formally by the Nicaraguan congress as «Decreto convocando a elecciones para Asamblea Constituyente y Presidente de la República», *La Gaceta/Diario oficial*, vol. 54, No. 75 (April 15, 1950).

issue was raised whether supporting the Somoza dynasty was more destabilizing than attempting to remove it. It was a delicate balance in which the more conservative posture in Washington was to do nothing unless concerted Latin American pressure made intervention a popular and necessary alternative. As ever, the global concerns of U.S. policy would determine the relative weight accorded to democracy and stability as policy goals in any given episode.

Aside from the conflict with Costa Rica, Somoza earned high marks in Washington during the first Eisenhower administration. Not only did he protest his anti-communism loudly and often. Thanks in large measure to the strong prices for the country's principal exports crops, cotton and coffee, the economy enjoyed a prolonged period of expansion. Somoza never asked for U.S. aid, only trade and private investment – the perfect model for a conservative business-oriented administration that told Latin American leaders that the best way to end their region's backwardness and poverty was to open their economies to the magic of private entrepreneurship and foreign private investment.²²

The conflict with Costa Rica came to a halt temporarily with the assassination of Anastasio Somoza in September 1956. Somoza García was running for reelection when he was shot. There is no doubt that he would have won the 1957 elections given the control his government exercised over the electoral machinery. Thus, when Luis Somoza, the elder son of Somoza García, was chosen by the Nicaraguan congress to fill out the term of his father, and when he ran unopposed as the presidential candidate in the 1957 elections, the U.S. government had nothing to offer but congratulations to the new head of state.

The timing of the transition in Nicaragua shows a bit of Somoza luck. By the end of the Eisenhower administration, democracy regained some of its value as a tool of U.S. policy. For the first time since the administration of Woodrow Wilson, the absence of democracy was considered a destabilizing factor which could lead to subversion and outside influence in the area. It is instructive to compare the very different response of the U.S. government to the ouster of Batista in 1959 or the assassination of Trujillo in 1961.²³

When Kennedy was elected in 1960, a true Wilsonian disposition to export democracy and the conviction that democratic government was infinitely exportable and adaptable returned to U.S. policy. Now, however, it was explicitly tempered by a fear of the Communist menace and manipulated to undercut pressure in Latin America for radical change. As it had been for Wilson, democracy was a reasonable political system that would end the appeal of more radical solutions to the region's problems.²⁴ Both the Eisenhower and Kennedy administrations tried to get the nations of Latin America involved in a struggle against Cuba in which the presence or absence of democracy would be a critical

22. On the economic situation, see Walter, *op. cit.*; and, V. Bulmer Thomas, *The Political Economy of Central America Since 1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987). On the business approach to development at this time, see Robert Wagner (Stanford: Stanford University Press, 1968); and Stephen Rabe, *Eisenhower and Latin America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988).

23. The transition in policy during the second Eisenhower administration is chronicled in Rabe, *op. cit.*

24. This period is discussed in Tulchin, «The United States and Latin America in the 1960s», *Journal of Inter-American Studies*, 30, 1 (Spring 1988).

feature. In the case of Nicaragua, Kennedy was prepared to sacrifice Somoza, if necessary, but he would not act alone. He was surprised and disappointed when there was so little positive response from Latin American leaders.

Luis Somoza realized that his government's good standing in Washington required a boost. The coffee and cotton boom of the 1950s intensified the growth of the export sectors and widened the gap between the rich and the poor. More serious to liberal critics in the United States, the Somozas had used the growth of the Nicaraguan economy to turn Nicaragua into a family fiefdom. Of greatest concern in Washington was the founding of the Frente Sandinista de Liberación Nacional (FLSN) in Havana in 1961. The FLSN made it clear that it would employ armed struggle to rid Nicaragua of the Somozas and that it perceived the United States as the principal cause for Nicaragua's underdevelopment. Castro was attempting to export marxist revolution the way the United States exported capitalist democracy. To observers in Havana and Washington, the most corrupt dictators were the most vulnerable, and the U.S. government's support for those dictators was a potential cause of embarrassment.

This combination of internal and external events and circumstances prompted Luis Somoza to push for reforms along a number of lines. The regime decided to reform the constitution in order to allow for third party representation in the legislature, while guaranteeing the opposition at least one third of the seats in the congress regardless of the electoral outcome. Control of the electoral machinery would remain in the hands of the government party so that there was no real danger of an upset. The regime also decided that it was convenient to place a non-Somoza in the presidency; the person chosen was Rene Schick, a long-time associate of the Somoza who had occupied a variety of posts in government since the 1930s and who would be completely tractable.²⁵ After Schick's election in 1963, Luis Somoza stepped down to head the Liberal party and participate in legislative affairs.

The government proceeded to enact the first land reform law in Central America since Arbenz's ill-fated attempt of the early 1950s in Guatemala. Extremely mild and cautious, the law did speak about «elevating the standard of living of the peasant masses» and of redistributing land, but stopped short of expropriating private property unless it was totally unused and restricted the land reform program national lands or those purchased by the land reform institute. To no one's surprise, the results of land reform were quite limited. Agrarian policies tended to favor private export producers, especially those engaged in meat and cotton production.²⁶

These political and socio-economic measures, together with others that sought to modernize the state's role in national development, were more than sufficient to allow the United States to channel large amounts of Alliance for Progress funds to Nicaragua. Within the Alliance vision of a democratized and modernized Latin America, Nicaragua appeared to be doing the right things. Of course, Nicaragua was doing other things which were equally important for the

25. «Reforma parcial de la Constitución Política», *La Gaceta/Diario Oficial*, v. 66, No. 1167 (May 26, 1962).

26. See Robert G. Williams, *Export Agriculture and the Crisis in Central America* (Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1986). The land reform law is in *La Gaceta/Diario Oficial*, vol. 67, No. 85 (April 19, 1983).

United States, such as providing unrestricted use of its territory for anti-Castro activities (including training the troops for the Bay of Pigs invasion) and keeping a very close leash on leftist activities within Nicaragua.

Thus, U.S. interest in democracy in Nicaragua during the 1960s was tempered and limited by security concerns which became paramount after the triumph of the Cuban Revolution and the increasing Soviet presence in the Caribbean. The Guardia Nacional, long the heart of the Somocista regime within Nicaragua, became the most coddled ally of the United States within the Central American region. The creation of the Central American Defense Council (CONDECA) in 1963 gave the commander of the Guardia Nacional of Nicaragua an unrivaled position of influence in the entire region, as well as within Nicaragua. The commander of the Guardia after 1956 was Anastasio Somoza Debayle, Somoza García's younger son. «Tachito» lacked his father's sense of balance and his brother's political skills. These deficiencies together with boundless greed would be his undoing. When Luis Somoza died in 1967, Tachito ran for president in election held that same year. He won easily despite public expressions of protest which the Guardia repressed violently, leaving hundreds dead in the streets of Managua in January 1967.

The Johnson administration decided not to protest these activities. It had become so concerned with Vietnam that it did not have the collective energy to engage in a protracted effort to force Somoza to clean up his act. Latin American policy had come under the control of Assistant Secretary of State Thomas Mann, a career official whose decidedly conservative approach led to the rejection of the pro-active thrust of the Alliance for Progress. Members of the Johnson team felt they had been forced to intervene in the Dominican Republic in 1965 to prevent a chaotic situation out of which groups sympathetic to Castro might emerge. In this context, it did not seem to make any sense to Mann and others to destabilize the Guardia in Nicaragua.

In the course of the Nixon administration, as the war in Vietnam was brought to an end, opposition in the congress and in the public to U.S. support for unpopular and corrupt dictators grew in size and vehemance. Nixon and his chief foreign policy advisor, Henry Kissinger, had little interest in Latin America and began to distance themselves from the more reprehensible of the region's rulers. According to Nixon's formula, the dictators would get only a handshake. A warm embrace would be reserved for the region's democrats, the true friends of the United States.

Under increasing internal and external pressure, Somoza decided to repeat a move used successfully by his father in the 1940s. He called on the Conservatives to join his Liberal party in revamping the political system. The Conservatives, under Fernando Aguero, behaved just like they had under Chamorro in 1947 and 1950: they jumped at the opportunity and signed a pact with Somoza's Liberal party in March 1971 which guaranteed them a share of the seats in the legislature, judgeships and positions on the municipal councils.²⁷ The deal became known as «Kupia Kumi», the Misquito words for «One single heart» with which Pedro Joaquín Chamorro, the young editor of *La Prensa* and son of the

27. The text of the legislation is in *La Gaceta/Diario Oficial*, vol. 75, No. 207 (Sept. 11, 1971).

earlier Conservative leader, baptized and ridiculed the agreement. Kupia Kumi was followed by a legislative decision to hold elections in February 1972 for a constitutional convention which would, in turn, choose the three man junta that would run the country until a new president, elected under the new constitution, took office in January 1974. Somoza resigned from the presidency and turned power over to the junta on which Aguero sat.

In December 1972, an earthquake devastated Managua. Anastasio Somoza Debayle, as Commander of the Guardia, declared himself head of the National Emergency Committee (Coordinador de la Junta de Reconstrucción) to handle relief and reconstruction in the Managua area. He had himself named head of the Committee and brought in the entire cabinet to assist him, thus creating a parallel government structure which had no immediate responsibility to the governing junta.²⁸ Aguero, the Conservative member of the junta, resigned in protest, but a more pliant Conservative was named to replace him. U.S. ambassador Turner Shelton, one of Somoza's most fervent defenders, strongly supported request by the Nicaraguan government for emergency aid. Within eight months of the earthquake, the Nicaraguan government had negotiated loans with foreign credit institutions worth approximately \$100 million to finance the cleaning up operations, reconstruct the infrastructure, and reactivate the economy. Other funds were allocated in the national budget itself. And with Somoza back in the presidential office after an unopposed campaign in 1974, the way was prepared for a veritable orgy of corruption and open, cynical manipulation of the system for the enrichment of Somoza Debayle and his cronies beyond anything perpetrated by any previous Nicaraguan ruler. It was as if Somoza had thrown all caution to the wind, defying the domestic opposition, the United States, and the rest of the world to stop him if they dared.

The legitimacy the Somoza dynasty, built up with great care by Somoza García and Luis Somoza, careful to accommodate the sensibilities of the U.S. government and operate within the rules of formal democracy and electoral politics, eroded rapidly in the face of Somoza Debayle's civic depravity. The FSLN's campaign picked up steam after some successful operations in Managua and the interior in 1974 and 1975, while the business community, long the dynasty's major civil bulwark, looked with fear and anger at the rapidly growing empire of the Somozas that became engorged on the reconstruction of Managua. In the United States, concern with human rights violations in all of Latin America emerged as one of the most passionately espoused issues in the Congress. Nicaragua began to get its share of accusations as the Somoza regime responded to increasing dissidence with brutal tortures and political persecution. The election of Jimmy Carter in 1986 signaled that U.S. concern for human rights had an advocate in the White House itself.

By the end of 1978, the administration in Washington knew that Somoza's days were numbered unless the U.S. tried to do what it did in 1912 and 1927. But this was out of the question. The struggle against Somoza involved, on the one hand, an enraged populace that had suffered enough corruption, brutality, and injustice, a population that had witnessed enough hypocrisy from its rulers and more than enough repression of its advocates. On the other hand, it involved a

28. See «Decreto de creación del comité de Emergencia Nacional», *La Gaceta/Diario Oficial*, vol. 77, No. 30 (Feb. 10, 1983).

set of countries, in Latin America and Europe, willing to assist in the overthrow of the regime once and for all. If the United States had decided to act on behalf of Somoza, it would have done so completely alone and in defense of a regime which had very little internal support and no international support outside, perhaps, of Paraguay. Not even the military dictatorships in Guatemala and El Salvador were willing to stretch a helping hand to Somoza; they had sufficient problems of their own holding on to power.

The policy debate in the Carter administration over how to handle the collapse of the Somoza regime reflected virtually the same set of priorities and calculations that had infused the policy formulation process since the first intervention in Nicaraguan affairs in 1909: the global perspective of U.S. interests, the presumed responsibilities of the United States in the region, and the likely implications of any decision for the broader foreign policies of the government. Two conjunctural considerations framed the debate: the efficacy of the human rights policy in relations with the Soviet Union, and a determination not to repeat the supposed mistakes made by the Eisenhower administration in negotiating the end of the Batista regime in Cuba twenty years earlier. These two considerations, together with the fact that the nations of Latin America were more united in their determination to push Somoza from power as soon as possible than they had been on any issue in inter-American politics since the Caribbean Legion had urged the United States to take the lead in supporting democratic regimes in the region at the end of the 1950s and the beginning of the 1960s. All of these factors pushed the Carter administration to assume an active role in getting Somoza to leave Nicaragua. The only countervailing force was the insistent warning on the right that failure to support Somoza, a loyal friend in the struggle against communism, would play into the hands of hostile forces. None of these considerations took Nicaragua into account nor attempted to weigh policy options in the light of the legacy of U.S. relations with Nicaragua in the twentieth century. The result was a clear policy put into effect in a hesitant manner with little public notice: the United States would not save Somoza nor could it get credit for forcing him from power.²⁹

V. Revolution and Democracy after 1979

The overthrow of the Somocista regime in 1979 did not end the debate about democracy in Nicaragua by any means. To the extent that the Sandinista Front for National Liberation took effective control of the new revolutionary state, other groups within the Nicaraguan polity felt left out and began to engage in active opposition to the revolutionary government and its policies. The United States, on the other hand, could not remain indifferent to the course of events in Nicaragua. Under President Carter, the United States government agreed to provide economic assistance (to the private sector primarily) and attempted to engage in a correct dialogue with the new revolutionary govern-

29. For discussion of Carter's policy in Nicaragua, see Anthony Lake, *Somoza Falling. The Nicaragua Dilemma: A Portrait of Washington at Work* (Boston: Houghton Mifflin, 1989); and, on the human rights issue, Lars Schoultz (Princeton: Princeton University Press, 1985).

ment. But events in neighboring El Salvador, where the strength of the insurgent Farabundo Marti National Liberation Front (FMLN) threatened another revolutionary regime in Central America, put the U.S. administration on guard. Nicaragua again became a country within a region where U.S. security concerns overwhelmed any policy considerations about development, reform, or even democracy.

The U.S. election campaign of 1980 dragged Nicaragua back into its traditional role of a geo-strategic issue for U.S. policymakers and politicians. As during the early part of the 20th century, Nicaragua again was reduced to a place on the map that could not be allowed to «fall» into the hands of an extra-continental, hostile power and whose «falling» had nothing or very little to do with internal factors it might have been caused by and could be prevented by external forces alone. The elimination of both the Shah in Iran and Somoza in Nicaragua became an important topic of Ronald Reagan's campaign for the presidency. President Carter stood accused of «losing» those two countries by not doing enough to help their erstwhile leaders and by insisting on a respect for human rights that undermined the old regimes's strength. While Iran probably could not be returned to the fold by the forceful reinstalation of a pro-U.S. regime, Nicaragua, much closer and much more vulnerable to U.S. pressure, seemed an ideal place for Washington to work its will.

As explained in the Sante Fe Memorandum that summarized the Republicans' campaign interest in the hemisphere, Central America was a region under attack. The Soviet Union and its allies had taken advantage of U.S. weakness to penetrate into our very backyard. It was time to strengthen the nation's will. To show the Soviets and the rest of the world that the United States was prepared to reassert its dominance and stop and even reverse the falling dominos, Central America, because of its proximity, would be the ideal place to begin with a quick victory.³⁰

The Reagan administration lost little time in putting together a policy towards Central America that sought the military defeat of the FMLN in El Salvador and the overthrow or replacement of the FSLN government in Nicaragua. The second objective was never spelled out publicly in such terms. After all, Washington maintained diplomatic relations with Managua during all the Reagan years and insisted that it only wanted the development of a full-fledged democracy of a Western type in Nicaragua. Still, the extraordinary efforts made by the Reagan administration before Congress to secure funding for the counter-revolutionary forces operating out of Honduras make it clear that the real objective was to achieve some sort of military victory. On the other side, the Sandinista government perceived U.S. objectives in similar terms and proceeded to gear up its forces for a protracted and costly war.

Within this confrontational environment, the space for political expression and competition within Nicaragua became more restricted. The government of Nicaragua had to face both the military attacks of the contras and the severe consequences of the cut-off of U.S. and multilateral aid. The establishment of the military draft proved particularly unpopular, while the economic decline that set in after 1983 made it increasingly difficult to maintain social services

30. Roger Fontaine, et al., «Las relaciones interamericanas», *Cuadernos Semestrales*, No. 9 (1981).

and economic subsidies that constituted the basis of the revolution's redistributive and development policies. Politically, the triumphant revolutionary coalition had begun to break apart by 1982 and those who were never much convinced about the Sandinistas' intentions now saw a chance to make common cause with the United States.

The Sandinistas tried to defuse the growing crisis by seeking a political arrangement with the United States through talks with Washington officials held in Manzanillo, Mexico, during 1984. But these conversations led to nothing; on the contrary, Assistant Secretary of State for Latin American Affairs, Thomas Enders, who thought that a negotiated settlement was possible, was sacked and replaced by Elliot Abrams, a hard-liner who identified totally with President Reagan's beliefs about the inherent evilness of Sandinismo. Within Nicaragua, the Sandinistas attempted a rapprochement with the internal opposition by renewing their promise to hold elections by 1985. Such a promise had been made in 1981 and formed part of the Sandinista pledge to take Nicaragua down the road of pluralist democracy, a mixed economy, and international non-alignment.

Ever since 1981, the Sandinista party had held conversations with the other political parties of Nicaragua in order to reach agreements on the organization of the electoral process. As a result of these contacts, legislation was passed by the Nicaraguan legislature in 1983 and 1984 that set the basis for the holding of elections for president and a constituent assembly in November 1984. The supervision of the electoral process would be in the hands of a five person Supreme Electoral Council with opposition party representation, remarkably similar to arrangements made between the Liberals and the Conservatives during the Somoza years. The participating political parties were defined as contenders for power and would be allotted material resources by the state in order to carry out their campaigns.³¹

The response to the electoral initiative was mixed. Within Nicaragua, a number of parties decided not to participate, even though they conducted extensive negotiations with the Sandinista Front until only a few weeks before the election itself. One group of opposition parties and business associations, the Coordinadora Democrática, put forth the candidacy of Arturo Cruz, but he dropped out of the race when conversations in Rio de Janeiro with Sandinista representatives broke down. The presidential candidate of the Independent Liberal Party, Virgilio Godoy, also withdrew although many of his party's candidates continued to campaign.

In the cases of both Arturo Cruz and Virgilio Godoy, the United States exercised strong pressure to achieve their withdrawal. By doing so, Washington sought to undermine the legitimacy of the electoral process and of the entire political system. However, seven parties remained in the running, three of them to the right of the Sandinista Front and three to its left. The results gave the Sandinista Front the Presidency of the Republic and three quarters of the seats in the National Assembly in elections which were remarkable for their calm and high voter turn-out. Still, the U.S. government refused to acknowledge that

31. For a general analysis of the 1984 elections in Nicaragua, see the report published by the Latin American Studies Association entitled «The Electoral Process in Nicaragua: Domestic and International Influences» (November 19, 1984).

elections in Nicaragua had produced a legitimate government. The elections themselves were dismissed as «farcical» by Washington. After 1984, the United States increased the pressure on Nicaragua by openly seeking assistance in the Congress for the contra forces, which by now had been indentified as «freedom fighters» and likened to the Founding Fathers of the United States. It was clear that Washington's concern for democracy in Nicaragua was a function of its desire to rid itself of the Sandinistas.

The role of democracy in Reagan's Central American policy grew over time. At the outset, it seemed an afterthought or a cynical use of rhetoric to appease domestic liberal critics. By the end of the decade, it was the driving force behind the administration's policy in the hemisphere.³² The shift must be attributed to a series of miscalculations by the administration of U.S. public opinion, of the expression of that opinion through the congress, and of the consistent and stubborn pressure of our European allies. The decline of the Soviet Union, the accommodation of the Sandinistas to their geopolitical reality, and the growing determination of the nations in the region to end the bloodshed also gave democracy greater weight in the policy calculations of the U.S. government.

The Reagan administration thought it could apply force as it chose in El Salvador in its quest for a quick, uplifting victory. As soon as armed Green Berets were shown on the evening news, the public indicated its bipartisan opposition to any adventure that threatened to escalate out of control – what came to be called the Vietnam syndrome. The congressional counterpart of this phenomenon was the reduction in the executive's leverage over the policy process in the aftermath of the war in Vietnam and Watergate which strengthened the disposition and the capacity of fairly small groups of legislators to question the legitimacy of the executive's policy and its interpretation of events in the region.³³

The varying interpretations hinged on the relative importance attributed to internal or external factors as causes of the unrest in the region. Reagan and his senior advisers were convinced the problems had external causes and would be solved once those causes were removed. Liberal opposition could be ignored.³⁴ What could not be ignored was the fact that most of our allies disagreed with the U.S. government's official explanation of what was happening in Central America, rejected its manichean association of the struggle in El Salvador and Nicaragua with their security, and insisted with growing conviction that a negotiated settlement was preferable.³⁵ In each of these factors, the concept of democracy

32. See the chapter in this volume by Thomas Carothers and his excellent new book, forthcoming.

33. The impact of these factors on U.S. policy has been discussed in my «EEUU y la crisis en Centroamérica: una perspectiva histórica», in Juan Del Aguila, *Realidades y Posibilidades de las Relaciones entre España y América en los Ochenta* (Madrid: ICI, 1984).

34. The debate over U.S. policy has produced a flood of books and articles. For a sample that defines the terms of the debate, see Howard Wiarda, *In Search of Policy: The United States and Latin America* (Washington, DC: AEI, 1984); Richard Fagen, *Forging Peace: The Challenge of Central America* (NY: Basil Blackwell, 1987); Richard E. Feinberg, *Central America: International Dimensions of the Crisis* (NY: Holmes & Meier, 1982); and Robert Wesson, ed., *Communism in Central America and the Caribbean* (Stanford: Hoover Institution Press, 1982).

35. On the European role, see Jordi Solé Tura, et. al., *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989)* (Barcelona: AIEI-CIDOB, 1989); Eusebio Mujal-León, *Europe and Central Ame-*

as a goal, as an objective of policy was crucial. In El Salvador, it became important because it was notoriously absent from the concerns of the government we supported there. In Nicaragua, it was important because our support of the contra, with remnants of Somoza's Guardia Nacional prominent in its leadership, seemed inconsistent with the achievement of that goal. In addition, from the very beginning, the Sandinistas appeared sensitive to the power of democracy as a bargaining chip in its dealings with the United States, with the NATO nations, with own opposition, and with the nations of Latin America. All of these factors kept democracy on the table for discussion as a policy goal and kept increasing it as a priority in the policy process.

The increase in the levels of military confrontation in Nicaragua (and El Salvador) also engaged the attention of a number of Latin American countries, four of which came together to form the Contadora Group. The Contadora peace initiative finally put together a draft treaty by the middle of 1986 but the Central American countries, which had participated in the discussions over the draft, never got around to signing. The United States government, which gave formal support to the Contadora initiative, did not like the form which the final draft took, especially because it recognized the existing governments, set limits on foreign troops, arms shipments, and military maneuvers and bases in the region, and demanded an end to economic sanctions (which the United States had imposed on Nicaragua).³⁶

Although Contadora was stillborn, it laid the basis for another regional peace initiative introduced by President Oscar Arias of Costa Rica in early 1987. The Arias Plan succeeded to some extent precisely because it was not as ambitious as the Contadora Plan; it centered on the political aspects of the problem (dialogue, amnesties, elections) and left out the military components, which would have affected the United States most directly. Even though Washington described the Arias Plan as «flawed», it was embraced by the other Central American presidents when they met in Guatemala in mid-1987 and took shape in succeeding meetings.

The Arias Plan bore its most immediate and important fruits in the case of Nicaragua. The agreement signed by the government of Nicaragua and the contras (by then formally known as the Nicaraguan Resistance) at Sapoá in March 1988 committed both sides to initiate negotiations for a long-lasting solution that included the freeing of political prisoners in Nicaragua, the disarmament of the contra fighters, and a general amnesty for everyone who had left the country for political reasons. At the same time, support in the U.S. Congress for assistance to the contras waned in the aftermath of the Iran-Contra scandal and President Reagan cut a deal with the Speaker of the House, Jim Wright, that included tacit support for a negotiated settlement to the Nicaraguan war. From that moment on, the prospects for the success of the Arias peace initiative in the cause of Nicaragua looked especially good.

rica (Washington, DC: CSIS, 1989); and Wolf Grabendorff and Riordan Roett, eds., *Latin America, Western Europe and the United States* (NY: Praeger, 1985).

36. On the Latin American Perspective, see Cristina Elizabal (ed.), *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*, Buenos Aires (GEL), 1988; y L.G. Solís, Francisco Rojas, *¿Súbditos o aliados? La política exterior de EEUU y Centroamérica*, San José (El Porvenir), 1988.

The government of Nicaragua also was desperate for an end to the war and the economic sanctions that had destroyed the promises of the revolution in the fields of education, health, and employment. For its part, the Soviet Union made it clear to Nicaragua in October 1988 that further assistance for Nicaragua's development was predicated on a resolution of its differences with the United States. Thus, when the five Central American presidents met in El Salvador in February, 1989, President Daniel Ortega of Nicaragua made specific commitments to assure the complete respect for democratic principles and procedures in his country as part of an overall political settlement. He offered to advance the date of presidential and legislative elections from November to February 1990, he promised to reform electoral legislation to satisfy all the political parties, and he announced that international observers from the United Nations and the Organization of American States would be invited to observe the electoral process from beginning to end. In exchange for these commitments, the Central American presidents promised to put together within ninety days a plan to demobilize the contra forces.

At this time, the U.S. policy towards Nicaragua shifted noticeably. Congress allowed further non-military assistance for the contras on condition the administration pressure contra leaders to return to Nicaragua and participate in the electoral process. Bush argued that the efforts to democratize the Sandinistas required the armed threat of the contra. But, the events in Eastern Europe made the Soviet menace pale as an argument in congress and the spreading crisis in the Savings and Loan industry made spending money on the contra seem frivolous. To assure «a level playing field», the U.S. government assigned funds for the opposition parties and groups through the National Endowment for Democracy and encouraged private citizens to help out in this new crusade against the Sandinistas. Once a viable opponent to the FSLN was organized in the form of the Unión Nacional Opositora (UNO), Washington did little to hide its electoral preference. The fourteen parties that made up a fractious UNO stretched from the Communists on the left to a faction of the Conservatives on the right but Mrs. Violeta Chamorro, the presidential nominee of UNO, was deemed a strong candidate to face incumbent President Ortega. Mrs. Chamorro was received by President Bush at the White House and she toured a number of U.S. cities with large Nicaraguan emigre populations.

Once the campaign got underway, it became clear that the underlying issue was the United States. The Sandinistas identified Mrs. Chamorro as the candidate of the Bush administration and criticized her willingness to work with contra leaders who had returned to the country. Her promise to end the military draft and dismantle the economic policies of the Sandinista government left her open to the accusation of being a contra herself. Mrs. Chamorro, in turn, accused the Sandinistas of provoking the United States and turning their backs on the Western democracies that had helped them in their struggle against the Somoza dictatorship.

Once committed to the electoral option, it became clear that the Sandinistas would seek a working relationship with the United States to wind down the war and gain access to the credit of the multilateral lending agencies. The same events in Eastern Europe that made them appear less threatening to the United States implied a decreasing commitment of the Soviet bloc countries in Nicaragua's development projects and its military defense, making them more vulne-

rable to external pressure. In the case of UNO, its strong ties with the principal business groups of Nicaragua effectively mandated a normalization of relations with the United States in order to gain access to U.S. markets for sugar, beef, and coffee. Business groups also pressured for normalization of relations with Nicaragua's Central American neighbors.

On February 25, 1990, Nicaraguans went to the polls to elect a government which would chart a new course for their country. They had heard campaign speeches, watched television debates, participated in numerous rallies and street demonstrations, and discussed among themselves what the best choices might be. During the entire campaign, the country was invaded by hundreds of observers from the UN and the OAS, as well as numerous private groups and organizations from the United States, Latin America, and Western Europe. Although some argued that Nicaragua's sovereignty was compromised by the very visible role of foreign political actors in the electoral process, such a presence also helped to assure a high level of participation and to legitimize the results both within and outside Nicaragua.

The election of February 25, 1990, proved a turning point in Nicaraguan political development. After ten years of confrontation with the United States, the people of Nicaragua were tired and poverty-stricken. They knew that to end the war and initiate some sort of economic recovery, they had to come to terms with the United States. The Sandinistas had recognized this for some time. The election results left no doubt that Mrs. Chamorro was seen as the political leader with the best credentials to begin a new relationship with Washington. The Nicaraguan people did not turn their backs on the Sandinistas strictly out of ideological convictions. Mrs. Chamorro got over 54 % of the vote to Daniel Ortega's 41 %. In the legislative branch of government, the UNO coalition ended up with 51 seats to 39 for the FSLN.³⁷

The results surprised most observers. President Ortega commented after the vote that the Nicaraguans had gone to the polls «with a gun to their heads». It was not the first time they had done so. The transition to democracy will not be easy. The Sandinista Front remains the strongest single political organization within the country, with a solid voting bloc in the Assembly and considerable support among peasants and workers. UNO, on the other hand, was created with a purely electoral objective. Now that it is in government there is no assurance that it will remain united, even after changing its name from Unión Nacional Opositora to Unión Nacional Organizada. For example, Mrs. Chamorro has no party affiliation of her own nor does she exercise any special authority over the remaining contra forces. Ironically, her government will need the support of the Sandinistas more than from her own political following during the difficult transition from war to peace as the contra forces are demobilized. She will also need the strong economic and financial support of the United States to ensure that her promises of a better future for all Nicaraguans do not remain a purely electoral ploy. The decision in May 1990 by the U.S. congress to reject President Bush's proposal for emergency aid to Nicaragua is not encouraging.

What is really at stake is a new political system for Nicaragua. For the first

37. For complete official results of the voting, see *Barricada Internacional* (March 10, 1990).

time in the 20th century, all political forces in Nicaragua, large and small, made their case before the Nicaraguan people and sought their votes. For the first time, a democratically elected head of state turned over the office to a democratically elected candidate from the opposition. For the first time, no one (except the more recalcitrant contra forces) has denied the legitimacy of the new government. The 1990 election in Nicaragua is the closest that country has ever come to practicing the basic principles of pluralist democracy, albeit within the worst possible social and economic conditions and under severe external pressure. If the U.S. government wants to claim credit for promoting democracy in Nicaragua, it should do so with extreme caution.

The United States intervened in Nicaragua politically and militarily at least once in each of the first four decades of this century to set up a democracy, but the end result was nearly half a century of Somocista dictatorship. In the 1980s the United States intervened again in defense of democracy, but the result is a country with a devastated economy and deep social and political divisions. It is tempting to suggest that if democracy does flourish in Nicaragua during the succeeding decades, it will come to pass not because of the United States but more likely in spite of it. The United States has been remarkably unsuccessful in its efforts to implant its special version of pluralist democracy in Nicaragua. So startling is the historical record, that it is tempting to suggest, further, that democracy in Nicaragua will have a better chance if the United States lets it develop on Nicaragua's terms rather than trying to dictate and impose its own version «for export only». But the same historical record suggests that the United States has been a critical actor in Nicaraguan politics for eighty years. There is no reason to believe that it will end that role in the near future. The question which the United States and Nicaragua must face together is how the role of the United States can be made constructive and positive in the effort to create a democratic and just society in Nicaragua. It is a question that will not be easy to answer.

La intervención armada de Estados Unidos en Panamá: un acto internacionalmente ilícito

Maria MUÑIZ DE URQUIZA*

Una vez más Estados Unidos, continuando con lo que ya podemos considerar como una constante de su política exterior respecto a América Latina, ha insistido en marginar, con su actuación basada en la fuerza, las normas que marcan la pauta de la convivencia pacífica entre las naciones. Trataremos de analizar los elementos que han conformado la última intervención americana, así como los argumentos que se han alegado a favor y en contra de ella para determinar, a la luz del Derecho Internacional, su carácter.

La Sociedad Internacional y su ordenamiento jurídico, el Derecho Internacional, han ido evolucionando –sobre todo a partir del fin de la II Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas– en un proceso de adecuación de las normas que rigen la conducta de los Estados a la filosofía o los principios ideológicos sobre los que se ha inspirado la construcción de la nueva Sociedad Internacional. En este sentido, hace relativamente poco tiempo, la intervención armada de un Estado en otro –ya fuera para proteger sus intereses, como respuesta a una política considerada poco amistosa o simplemente como un instrumento normal de las relaciones internacionales– no era ni una novedad ni, desde luego, un delito. Sin embargo, en el ordenamiento vigente existe una amplia y precisa normativa jurídica que prohíbe taxativamente el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la ingerencia en los asuntos internos de otros Estados, y que obliga a la solución pacífica de las controversias internacionales; de forma que la frecuencia con la que se violan tales normas –recordemos las intervenciones en Afganistán, Granada, Libia y ahora el caso de Panamá, por hacer referencia sólo a las más recientes– no debe hacernos olvidar

* Universidad Carlos III.

que se trata de delitos, o incluso de crímenes internacionales cuya comisión conduce a sus autores a incurrir en responsabilidad internacional, no sólo frente al Estado contra el que directamente se ha actuado sino frente a toda la comunidad internacional.

El análisis, aún somero, desde la perspectiva del Derecho Internacional de la cuestión que nos ocupa: la intervención armada de Estados Unidos en Panamá, nos obliga a un repaso de las normas internacionales que, en uno u otro sentido, son aplicables.

Principios internacionales de carácter imperativo afectados por la intervención

En primer lugar, como marco general, hay que atender a aquellas normas que se han ido consolidando como principios fundamentales del Derecho Internacional; es decir, como límites insoslayables a la libertad de actuación de los Estados en el ejercicio de su soberanía. Se trata, en este caso, de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, la obligación de no ingerencia en los asuntos de otros Estados y la de solucionar las controversias internacionales utilizando medios pacíficos, todos ellos recogidos en la Carta de las Naciones Unidas —documento básico de referencia de los Estados en la definición de su conducta internacional, y sobre cuya validez universal no existen dudas—, ratificados por resoluciones clave de la misma organización, contemplados en distintos tratados internacionales y en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ). Nos centraremos en el primero de ellos, del que implícitamente se desprenden los otros dos.

La prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales

Si todos los principios que hemos citado son fundamentales en la estructura del ordenamiento internacional contemporáneo, éste tiene especial significación por ser, como señala Cassese, requisito imprescindible para la consecución del objetivo primordial de la Comunidad Internacional: la paz.¹

Se encuentra recogido como prohibición expresa en el artículo 2.4 de la Carta, en la resolución 2625 (XXV) sobre las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, en la resolución 3314 (XXIX) sobre la definición de agresión, y es punto de partida ineludible en todo el desarrollo normativo. En el plano jurisprudencial, el TIJ se ha pronunciado en distintas ocasiones ratificando las disposiciones citadas y constatando, además, la existencia de la prohibición como norma consuetudinaria.²

1. Cassese, A.: *Le Droit International dans un monde divisé*, Paris, Berger-Levrault, 1986.

2. Por ejemplo es especialmente significativa en este sentido la sentencia del TIJ sobre las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua de 27 de junio de 1986, analizada en

No obstante la indubitabilidad sobre la prohibición a la que se refiere este principio, existen algunas circunstancias excluyentes de la ilicitud en supuestos de utilización de la fuerza. Se trata, entre otras, de la legítima defensa (art. 51 de la Carta), aplicable en caso de que se produzca como respuesta a un ataque armado por parte de otro Estado. Parece evidente que, a pesar del hecho cierto de que la Asamblea Nacional Panameña declarara el estado de guerra frente a Estados Unidos (15 de diciembre de 1989), no se ha producido ningún ataque previo por parte de Panamá y, por tanto, la intervención no puede plantearse como un supuesto de legítima defensa que, por otra parte, tampoco ha alegado Estados Unidos. Basándose en esa declaración de guerra, Estados Unidos ha pretendido justificar su acción (según declaraciones del secretario de Estado Baker) recurriendo a una posible legítima defensa preventiva, figura ambigua por la que podría considerarse lícita la utilización de la fuerza para prevenir un «ataque inminente»; la superioridad militar de Estados Unidos (cuyo Comando Sur establecido en Panamá ya supone un número de hombres igual a la mitad de todo el ejército panameño), la debilidad de Panamá y su estrecha dependencia precisamente respecto a Norteamérica, y el correspondiente desequilibrio que se deriva de estas dos realidades objetivas, convierte en inverosímil la idea de un ataque inminente panameño contra Estados Unidos. Pero incluso en caso de que la percepción norteamericana de la amenaza hubiera llegado a ese nivel, la respuesta americana, para que fuera aplicable la legítima defensa preventiva, debiera haber sido proporcional a los medios militares y la capacidad de ataque panameños. Los efectos sumamente destructivos de la intervención, la cifra de víctimas civiles, etc., anulan cualquier intento de establecer una proporcionalidad entre el supuesto ataque y la reacción al mismo. Pero, además, hay que añadir que aunque no ha habido una condena de las Naciones Unidas siempre que se ha producido una utilización de la fuerza con carácter preventivo, estamos lejos de poder afirmar que ésta se acepte como excluida de la prohibición general de empleo de la fuerza.

Otra circunstancia excluyente de la ilicitud es el consentimiento del Estado en el que se produce la intervención. Tampoco parece que haya lugar a argüirla. En efecto, las autoridades legales que ejercían el control efectivo del territorio y de la población en Panamá en el momento de la intervención —al margen de que fueran las autoridades legítimas desde el punto de vista democrático en el sentido occidental del término, cuestión interna que el Derecho Internacional no entra a considerar— no prestaron su consentimiento autorizando la intervención. Este factor es importante a la hora de determinar el alcance y las consecuencias jurídicas de la acción, ya que la ausencia de consentimiento es un elemento clave para afirmar la existencia de un acto de intervención. Un posible consentimiento previo otorgado por Endara (que no se produjo, pero que contemplamos aquí como hipótesis) no hubiera tenido validez dado que el ahora presidente no era entonces autoridad legal del Estado panameño con capacidad para actuar en su nombre, sino que lo es precisamente a raíz de la intervención (el análisis de esta cuestión y del hecho de que Endara accediera a

profundidad por el Prof. Rodríguez Carrión, en Rodríguez Carrión, A.: «El Derecho Internacional en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Nicaragua-Estados Unidos», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1987*, Universidad del País Vasco.

su cargo bajo la protección americana, nos plantea serias dudas sobre su independencia).

La modalidad de utilización de la fuerza, sometida como venimos señalando, a una prohibición general, elegida por Estados Unidos ha sido la intervención armada en su calidad más grave de agresión si atendemos tanto a la definición de agresión adoptada por las Naciones Unidas a través de la res. 3314 (XXIX) («La agresión es el empleo de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado»), como a los objetivos perseguidos por Estados Unidos:

a. La protección de los nacionales americanos en Panamá

«Como presidente —dijo Bush en su mensaje televisado del 20 de diciembre— mi responsabilidad primordial es salvaguardar la vida de los ciudadanos norteamericanos. Por eso he ordenado a nuestras Fuerzas Armadas una operación destinada a proteger esas vidas...». La protección de los nacionales en el extranjero es una suerte de legítima defensa que aquí se ha aplicado a raíz de la muerte de un teniente norteamericano por las Fuerzas de Defensa panameñas después de que se produjera la declaración de guerra. En sí misma, la protección de los nacionales no justifica una intervención armada del calibre de la efectuada (teniendo en cuenta además que con este fin ya habían sido enviados a Panamá 2.000 soldados cuando tuvo lugar la anulación de las elecciones de mayo) cuyos efectos han sobrepasado con creces los objetivos que se perseguían, si es que éstos se cifraban únicamente en la protección de los americanos.

Añadamos que la aceptación de la prohibición del uso de la fuerza conlleva en su misma coherencia una utilización restrictiva de los supuestos excluyentes de la ilicitud.³

b. Defensa de la integridad de los Tratados del Canal

Si el cumplimiento de un compromiso internacional implicara la violación de una norma superior, nos encontraríamos ante un sistema carente de lógica. Por ello es difícil aceptar la legitimidad de tal alegación. Partiendo de esta premisa, el análisis de este aspecto es complejo: por una parte, Estados Unidos, según disposiciones del mismo Tratado, es responsable no sólo de la defensa y protección del Canal y su neutralidad, sino también de su control y funcionamiento por consentimiento expreso de Panamá (art. 2 y 4 del Tratado); por otro lado, se estipula en este texto que ninguna de las acciones que pueda emprender Estados Unidos con el fin de ejercer estos derechos otorgados por Panamá deben ser interpretadas como «un derecho de intervención en los asuntos internos de la República de Panamá ni como una ingerencia en su independencia política o su integridad territorial» (reserva 1). Las declaraciones nacionalistas de Noriega a raíz de la anulación de las elecciones, las normas decretadas como consecuencia del intento de derrocamiento que sufrió el 3 de octubre y la declaración de guerra del 15 de diciembre, son hechos suficientes para que

3. Gutiérrez Espada, C.: *El uso de la fuerza y el Derecho Internacional después de la descolonización*, Universidad de Valladolid, 1988.

Estados Unidos considerara en peligro el ejercicio de sus derechos sobre el Canal. Sin embargo, hacer abstracción de la realidad política e interpretar el Tratado fuera de su contexto actual, sería ingenuo. Lo cierto es que empieza la década al final de la cual el control del Canal debía ser devuelto a Panamá, que el 1 de enero de 1990 debía iniciarse el proceso con la elección de un presidente por primera vez panameño de la Comisión del Canal y que la continuidad de Noriega al frente de Panamá hubiera significado, probablemente, el cumplimiento de los Tratados hasta sus últimas consecuencias: la retirada total de las fuerzas americanas el 31 de diciembre de 1999. La decisión de las nuevas autoridades panameñas de suprimir el ejército, asegura la presencia militar norteamericana en la zona en el futuro.

c. Restauración de la democracia en Panamá

Este objetivo americano podría llevar a considerar la invasión si no como de carácter humanitario, ya que no parece que la vida de la población se encontrara en peligro, sí en alguna medida justificable dadas las connotaciones dictatoriales del régimen de Noriega. Sobre esta cuestión hay que hacer algunas observaciones: 1. La justicia de la causa por la que se realiza una acción debe ser establecida, para que adquiera credibilidad, por un tercero no interesado directamente en la intervención —por ejemplo, aunque se trata de una cuestión polémica, hubo algunas voces en Europa que se alzaron en favor de una posible intervención humanitaria en Rumania cuando las noticias hablaban de miles de muertos y de que se encontraba en peligro el proceso revolucionario democratizador que había iniciado la población; 2. Estados Unidos actúa con prevaricación, al argüir semejante justificación, puesto que el TIJ, en su sentencia sobre las actividades en Nicaragua, ya les ha denegado cualquier legitimidad para intervenir en otro Estado basándose en sus apreciaciones sobre la situación interna de éste («... el empleo de la fuerza no puede ser el método aplicado para verificar y asegurar el respeto de estos derechos...»). Ningún Estado, en virtud del principio fundamental de la igualdad soberana entre los Estados, puede atribuirse el status de sheriff internacional, sobre todo cuando su comportamiento como tal es sumamente arbitrario.

d. La lucha contra el narcotráfico

Este último aspecto es, en sí mismo, el más irrelevante para el Derecho Internacional. De hecho se trata de un punto del programa de gobierno del presidente Bush que no debería tener más incidencia en el plano internacional que la derivada de las relaciones de cooperación establecidas en esta materia con otros Estados. Legalmente su puesta en práctica no puede, en ningún caso, sobrepasar sus fronteras, sobre todo si ello significa la violación de otras normas. Concretamente, durante la caza del dictador en el marco de la intervención, se ha incurrido en la violación de una serie de preceptos convencionales que nos limitaremos a enumerar: el Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 que establece la inviolabilidad de las sedes de las misiones y de los representantes diplomáticos; aquí incluimos tanto el asedio a la Nunciatura como el asalto a la Embajada de Nicaragua y la retención de personal diplomático cubano. Estados Unidos, al establecer los fundamentos de la acción debería

haber tenido en cuenta que de un acto ilícito no se derivan derechos y obligaciones, no genera Derecho.

Por otra parte, la intervención armada ha sido el corolario de una serie de represalias pacíficas de carácter económico que Estados Unidos venía ejerciendo desde el ascenso al poder del general Noriega. Las represalias se aplican como reacción de un Estado a un acto ilícito cometido por otro y su límite fundamental se encuentra, tal como señala Cassese, en que no deben implicar un atentado al respeto de los derechos humanos de la población del Estado contra el cual se adoptan. El bloqueo de los fondos panameños en bancos norteamericanos, tratándose de un Estado que no emite moneda propia, llevó a Panamá al borde de la bancarrota y a su población al del hambre.

Por último hay que referirse a la reacción internacional respecto a la intervención: se produjo en primer lugar un requerimiento de algunos países (Argelia, Colombia, Etiopía, Malasia, Nepal, Senegal y Yugoslavia) al Consejo de Seguridad para que adoptara medidas ante el conflicto; la Asamblea General adoptó una resolución de condena de la intervención por 75 votos a favor (los únicos votos europeos en este sentido fueron los de España y Suecia), 20 en contra y 40 abstenciones. El Grupo de los Ocho, así como los demás países latinoamericanos, se pronunciaron contra la intervención; la URSS afirmó que se trata de «una violación de los estatutos de la ONU y de las normas generales de relaciones entre los Estados... Washington se atribuye la función de gendarme continental y decide individualmente a quién hay que castigar y a quién hay que perdonar». En nuestra opinión, Estados Unidos ha decidido castigar a todo el ordenamiento jurídico construido desde el fin de la II Guerra Mundial.

La institucionalización del regionalismo internacional

José Manuel SOBRINO HEREDIA*

INTRODUCCIÓN

El regionalismo es un fenómeno originario, una categoría primaria de la Sociedad Internacional (SI), que ha desempeñado una labor esencial en su evolución así como en la configuración del Orden jurídico internacional. En un primer momento el regionalismo aparece en el origen mismo del Derecho Internacional (DI), y en una fase posterior el nuevo regionalismo surgirá como reacción frente a la hegemonía de una Sociedad regional –la europea– sobre el resto del planeta.

Y si bien es cierto, como afirma el profesor Truyol Serra, que la mutación de la SI en los siglos XIX y XX va a caracterizarse por el «paso de una pluralidad de sociedades internacionales particulares o regionales a una sociedad internacional única a escala del planeta»,¹ ello no ha significado la desaparición del regionalismo internacional que coexiste con el universalismo. Así vemos como la SI va a perder homogeneidad ganando extensión y número de componentes, lo que posibilita que dentro de ella se formen unas agrupaciones de Estados ligados por unos fenómenos de solidaridad más estrechos derivados de la comunidad de origen, de raza, de la contigüidad geográfica y, sobre todo, de la intensidad de intercambios o del volumen del comercio internacional.² Presenciándose cómo la dialéctica universalidad-heterogeneidad –utilizando la expresión acuñada por el profesor Carrillo Salcedo– va a constituirse en una de las tensiones básicas que se producen en la SI.³

1. Truyol Serra, A.: *La Sociedad internacional*, Madrid, 1985, p. 2.

2. Scelle, M.: *Manuel élémentaire de Droit international public*, Paris, 1943, p. 20.

3. Puesto que, como señala el citado profesor, «la universalización del sistema internacional no se ha visto acompañada de un mayor grado de homogeneización, hasta tal punto que la universalidad y democratización del sistema internacional, se ven obstaculizadas, casi imposibilitadas, por la pervivencia de dos desigualdades básicas: de una parte, la radical desigualdad en la distribución del poder político; de otra, la desigualdad, igualmente radical, en la distribución del poder económico». Carrillo Salcedo, J.A.: *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, 1984, p. 36.

* Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Santiago de Compostela. Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Por otra parte, se observa como la SI ha sido presentada durante largo tiempo como una sociedad interestatal, en la que las relaciones jurídicas se establecían esencialmente entre Estados, relaciones éstas cargadas de un contenido eminentemente político en las que los fenómenos de enfrentamiento eran más numerosos que los de solidaridad, estando regidos por un derecho fundamentalmente de coordinación, relacional, limitado a favorecer la cooperación entre los Estados. Ahora bien, la independencia, la existencia de intereses colectivos provoca el que paralelamente a la SI descrita se desarrollen a finales del siglo XIX y durante la presente centuria unas sociedades organizadas, regidas por reglas de solidaridad fundadas en la existencia de necesidades sociales comunes; una nueva dimensión internacional va a añadirse a la dimensión interestatal, la representada por las Organizaciones Internacionales.

De este modo se presencia cómo una serie de «factores de sociedad» van a ir surgiendo en el seno de una SI inorgánica, descentralizada y paritaria. Frente a la universalidad que significa heterogeneidad, falta de cohesión en los elementos que conforman el conjunto, se van a buscar unas fórmulas jurídicas que permitan encuadrar las relaciones que se producen en ámbitos de solidaridad más estrechos, en los que la interdependencia y la coordinación de los intereses comunes ha generado en numerosos casos un proceso de institucionalización de la asociación entre Estados que ha desembocado en la creación de Organizaciones Internacionales (OI).

Este proceso se ha visto acelerado a partir de la II Guerra Mundial, tejiéndose alrededor del mundo una trama de OI cuyo número ha venido a superar al de los Estados y cuya tendencia es la de un continuo crecimiento, caracterizada por la complejidad, diversidad y evolución institucional del fenómeno organizativo. Fenómeno polimorfo, cuya existencia se traduce, pues, en una multitud de instituciones particulares y, en la mayor parte de los casos, independientes las unas de las otras, pero lo bastante general como para que pueda ser reconocido en su realidad global.⁴

Universalismo y organización aparecen así como dos de las características más destacables de la SI en su actual momento de evolución, y ambos factores van a propiciar el regionalismo internacional al favorecer indirectamente la consagración de fórmulas jurídicas específicas dirigidas a encuadrar las relaciones existentes entre Estados con mayores afinidades. El regionalismo constituye una realidad dinámica que contiene en sí el germen de una organización regional, que puede consistir, como advirtiera Olivares, en «un primer momento, en una toma de conciencia, pero que en un proceso normal acabará por concretarse en una organización jurídico-política internacional dentro del sistema jurídico-internacional».⁵

La influencia del regionalismo en la creación y en las actividades de las OI ha sido destacada por la doctrina (p.e. Monaco, Quoc Dinh). La existencia en la actualidad de una gran variedad de intereses políticos, económicos y sociales en la SI ha llevado a los Estados a crear Organizaciones regionales; de este modo, y como indica Carrillo Salcedo, vemos como «la heterogeneidad y diver-

4. Virally, M.: «De la classification des Organisations internationales», *Misc. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, p. 368.

5. Olivares D'Angelo, J.: «Reflexiones sobre la evolución del regionalismo internacional», *Symb. García Arias*, Zaragoza, 1973-74, p. 504.

sidad de la Sociedad internacional se expresa en la multiplicación de organizaciones internacionales regionales, cuya proliferación es sin duda uno de los hechos más característicos de las relaciones internacionales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial».⁶

Así, frente a unas organizaciones de vocación universal constituidas para perseguir unos objetivos susceptibles de interesar a la totalidad de los Estados, y que en ciertos casos van a constituir verdaderos instrumentos de unificación del sistema internacional global o mundial, aparecen otras organizaciones a las que calificamos de regionales que responden a unas exigencias de solidaridad restringida, sentida en el interior de un grupo limitado de Estados, que definen sus intereses comunes no solamente por la convergencia de sus aspiraciones y de sus objetivos, sino también por oposición a las aspiraciones y a los objetivos de todos los Estados exteriores al grupo, y que a su vez puede llegar a constituir un instrumento de unificación del subsistema formado por el grupo en cuestión.

El DI es, como es sabido, por naturaleza un Derecho evolutivo, ampliamente condicionado por el estado de las Relaciones Internacionales. En las transformaciones que éstas han sufrido los factores regional y organizativo han desempeñado un papel determinante. Las relaciones pacíficas actuales son relaciones de cooperación internacional, expresándose esta cooperación no exclusiva pero sí principalmente a través de organizaciones que se crean para satisfacer determinadas necesidades humanas, generales o regionales, que se desenvuelven en un mundo sacudido por conflictos ideológicos y económicos, en el cual el regionalismo institucional va a actuar impulsando las transformaciones del orden internacial bipolar en un orden multipolar, en la medida en que las diferentes agrupaciones regionales puedan afirmarse como actores autónomos en las relaciones económicas y políticas y puedan desarrollar relaciones preferenciales entre ellas, apareciendo más claro cada día que en el sistema policéntrico desequilibrado que ha terminado por emerger en el curso de los últimos cuarenta años, la desproporción de extensión y de poder que preside la actual división de Estados nacionales representa un obstáculo capital.

Los acuerdos necesarios para la edificación de un orden mundial de complementariedad y de justicia sólo podrán concebirse entre agrupamientos mejor estructurados y progresivamente integrados que permitan a las demás regiones aproximarse al potencial de eficacia y de influencia de las superpotencias continentales.

Por otro lado, la inexistencia de un Derecho público universal posibilita la aparición en la SI de círculos sociales particulares, en tanto que ámbitos de solidaridad restringidos dotados de sus propias reglas.⁷ Cada organización va a generar un cuerpo de Derecho particular más o menos desarrollado. Así, junto al Derecho internacional general existe un Derecho internacional cuyo ámbito de aplicación es más limitado, y de él forma parte el Derecho internacional particular de las Organizaciones Internacionales Regionales (OIR).

En este sentido, junto a un Orden jurídico internacional general se perfilan unos órdenes jurídicos particulares generándose una situación de tensión que

6. Carrillo Salcedo, J.A.: *El Derecho...*, cit., p. 18.

7. Reuter, P.: «Principes de Droit international public», *RCADI*, 1962 (II), p. 431.

tiende a resolverse a favor de lo particular, pues como acertadamente indica Pérez González, «los Estados tienden a relegar a un segundo plano el hecho de su inserción en la sociedad única que naturalmente integran, poniendo sobre lo común lo singular, sobre las solidaridades las diferencias, sobre el huido interés general los intereses concretos –individuales o grupales–, lo cual provoca, en distintos sectores de ordenación, impugnaciones establecidas, con la consiguiente incertidumbre en cuanto a *quid iuris*».⁸

Pero, por otra parte, estos ámbitos de solidaridad regional han aportado una contribución específica al desarrollo del DI en lo referente a la creación de la norma jurídica, a su contenido y a los mecanismos de arreglo de controversias.

Así, en tanto que fenómeno positivo que traduce unas solidaridades más estrechas que a nivel universal, va a posibilitar la creación de una densa red de relaciones de cooperación y/o de integración entre los Estados que puede llegar a incluir mecanismos de control. De este modo, en ciertas coyunturas particulares el regionalismo ha permitido la aparición de órdenes jurídicos tan específicos que a veces se ha dudado de si en ellos se daban los elementos propios del Derecho internacional (p.e., el Derecho comunitario europeo y, en menor medida, el Derecho andino).

Estos órdenes jurídicos se caracterizan por el lugar que en los mismos ocupan los actos unilaterales «autoritarios», es decir, las normas jurídicas elaboradas por y en nombre de las OIR, por la importancia de los procedimientos jurisdiccionales de control del comportamiento de los Estados miembros y eventualmente por el efecto directo de sus normas.

La conjunción Organización Internacional-regionalismo ha participado en la evolución del DI y en la transformación de la estructura de base de la SI, localizándose dentro de esa pugna a la que asiste la Comunidad internacional desde las primeras civilizaciones mediterráneas y que viene determinada por la «llamada contradictoria de la soberanía y de la asociación».⁹ Este fenómeno, por lo demás, refleja la alternativa entre Estados enfrentados en guerras endémicas y sociedades en vías de organización, entre autarquía y cooperación, entre soberanía absoluta y organización a través del acuerdo común de los Estados, entre un derecho de la cooperación, finalista e institucional, entre lo regional y lo universal, en fin, entre lo particular y lo universal.

Constituye, pues, el regionalismo internacional un fenómeno de naturaleza polimorfa. La solidaridad regional puede manifestarse tanto al margen de las OI como en el seno de estas instituciones, incluso en este último caso, la necesidad de gestionar unos intereses colectivos puede efectuarse en el marco de organizaciones sectoriales y regionales o en el marco de organizaciones globales y mundialistas:

a) El regionalismo ha evolucionado durante muchos años al margen de verdaderas organizaciones internacionales; los diferentes panismos tardarán en concretarse en OIR y, por otra parte, la estrecha convivencia jurídica de algunos Estados en determinadas regiones del planeta –América Latina, p.e.– permitirá la creación de un Derecho internacional regional de amplias reper-

8. Pérez González, M.: «En torno a la tensión entre lo general y lo particular en Derecho de Gentes», *Hom. a A. Otero*, Santiago de Compostela, 1981, p. 667.

9. Dupuy, R.J.: *Le Droit international public*, Paris, 1982, p. 5.

clusiones. En la actualidad las solidaridades enmarcadas dentro de ciertos particularismos siguen evolucionando en la SI sin dotarse de estructuras institucionales internacionales; testimonio de ello serían, p.e., el «Grupo de los 77», el «Movimiento de Países No Alineados», o los diferentes grupos coyunturales y tácticos que se fueron formando y deshaciendo a lo largo de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar. En estas agrupaciones las solidaridades pueden estar mejor o peor definidas, e incluso pueden llegar a entrecruzarse con otras solidaridades provenientes de otros ámbitos restringidos.

b) El proceso de adaptación de las organizaciones de vocación universal a las exigencias regionales es un fenómeno relativamente reciente en la historia de la cooperación multilateral. Y si bien es cierto que el regionalismo ocupa, como tendremos ocasión de estudiar, un lugar en la Carta de las NU y en el Estatuto del TIJ a la hora de establecer criterios de distribución geográfica equitativa en la designación de los puestos electivos, en la mayor parte de los órganos de las NU, la verdad es que las instituciones principales de la ONU fueron fundadas sobre el principio de la universalidad. Sin embargo, la exigencia de una descentralización a nivel regional de las actividades de coordinación económica confiadas al CES fue pronto admitida, creándose las diferentes Comisiones económicas regionales. Esta necesidad también fue sentida en otros organismos especializados de las NU (OMS, FAO) que intentaron operar una verdadera regionalización.

A pesar de esto, la realidad derivada de la dinámica en que vive la familia onusiana permite seguir afirmando, con García Arias, que la «política de los grupos regionales es hoy una de las características básicas del funcionamiento de la organización». ¹⁰ En este sentido, la universalización operada en la composición de dicha «familia» a lo largo de su historia y su corolario representado por la heterogeneidad de intereses que se manifestaban en la misma, pronto desembocó en la configuración de grupos de Estados de diversa naturaleza, a veces específicamente regional, otras afines ideológicamente, otras de carácter funcional... Muchos de ellos no representan estructuras regionales institucionalizadas, obedeciendo simplemente a unos intereses coyunturales frente a presiones externas, pero sin duda constituyen una de las características más sobresalientes del funcionamiento del sistema onusiano en las últimas décadas. Un claro ejemplo lo encontramos en las largas negociaciones enmarcadas en la III CNUDM que desembocaron en la Convención de Montego Bay de 1982, durante las mismas la dialéctica universalidad-regionalismo afloró en múltiples ocasiones a través de diversas manifestaciones de solidaridad particularizadas. ¹¹

Las actividades de estas agrupaciones han sido muy diversas, siguiendo el catálogo de funciones que estos grupos políticos pueden desempeñar en el sistema de las NU, elaborado por el profesor Carrillo Salcedo, ¹² destacamos las

10. García Arias, L.: «El regionalismo internacional», *Actas del primer Congreso del IHLADI*, II, Madrid, 1951, p. 7.

11. Véanse, p. e., Queneudec, J.: «Les tendances régionales dans le droit de la mer», *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain* (Coll. SFDI, Bordeaux, 1976), París, 1977.

12. Carrillo Salcedo, J.A.: *El Derecho...*, cit., p. 71.

siguientes: intercambio de información; adopción de posiciones comunes respecto de cuestiones concretas, con o sin compromiso de voto en un determinado sentido; determinación de candidatos, en nombre de los respectivos grupos, para las elecciones a órganos en los que los criterios de distribución geográfica sean relevantes en su composición; emprender una acción conjunta, mediante la presentación de un proyecto de resolución presentada por otros grupos; adopción de posiciones comunes contra un determinado proyecto de resolución o contra determinadas enmiendas; etc.

c) La articulación institucional del regionalismo se ha operado sobre todo a través de la multiplicación de tentativas de organización internacional regional, y así vemos cómo las discusiones más vivas sobre el regionalismo jurídico han sido suscitadas por el desarrollo de las OIR, la reivindicación, por ejemplo, de la autonomía del Derecho americano al comienzo de siglo no ha afectado seriamente a la creencia en la universalidad de las reglas del DI, mientras que, por el contrario, la eclosión de OIR replantea con nuevo vigor la delicada cuestión de la coexistencia de las normas regionales y las normas universales. La constitución de agrupaciones regionales de cooperación o de integración, la aparición y proliferación de un elevado número de OIR a través de un largo y complejo proceso, en el que han concurrido muy diversas motivaciones y que se puede enmarcar dentro de un fenómeno «federalista» en sentido amplio, representa una de las características esenciales de la vida internacional. Observándose cómo la institucionalización de la cooperación va a adoptar siempre unas formas cercanas a la asociación «confederal», y sólo en supuestos excepcionales contendrá elementos o rasgos «prefederales».¹³

Pues bien, de entre estas tres formas de plasmación de la solidaridad regional, vamos a referirnos a continuación a la tercera posibilidad, esto es, al fenómeno de las Organizaciones internacionales regionales, a través, primeramente, de una aproximación histórico-espacial y temporal (I) y, seguidamente, a través de una aproximación conceptual (II).

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICO-TEMPORAL

A) Origen y evolución del regionalismo institucional

a) Marco histórico-temporal

El proceso de institucionalización de las solidaridades regionales debe situarse en un marco histórico, temporal y espacial. La extremada variedad de experiencias de esta naturaleza, su carácter dinámico hacen necesario estudiarlas dentro de unos parámetros históricos precisos. Como señala Yakemtchouk «toda la historia no es más que un juego de alternativas de fuerzas hacia la unidad y de factores que favorecen la diversidad y el desmembramiento».¹⁴ Los movimientos de integración y de cooperación regional se inscribirán en esta alternancia.

13. Ganshof van der Meersch, W.J.: *Organisations européennes*, t. 1, Bruxelles, 1966, p. 23.

14. Yakemtchouk, R.: *L'Afrique en Droit international*, Paris, 1971, p. 271.

Ahora bien, la evolución del regionalismo institucional, tanto cronológica como geográficamente plantea un primer problema, el de la determinación del marco en el que se desarrolla. Esto es, definir los límites de tiempo entre los cuales la vamos a presentar, por lo que se refiere tanto al momento inicial como al momento terminal o final; el segundo plantea menos problemas si utilizamos la fórmula según la cual pertenece a la historia lo que sucedió ayer, de modo que el límite final vendrá dado por la actualidad más reciente, mientras que el límite inicial es más difícil de elegir, exigiendo la existencia en el seno de la Comunidad humana general de ciertas comunidades particulares que darán nacimiento a instituciones internacionales regionales. Sin olvidar que la institucionalización de estos ámbitos de solidaridad restringida al margen de las OIR propiamente dichas es conocida desde antiguo (pensemos en las Conferencias y Concierdos europeos, en las Alianzas, ententes y panismos), consideramos que al trazar una línea evolutiva completa del fenómeno estudiado nos alejaría del objetivo propuesto en este trabajo, por lo que nos limitaremos a destacar ciertos hechos y momentos cruciales en el desarrollo de esta realidad internacional; a.1.) Primeras manifestaciones; a.2.) el Pacto de la Sociedad de Naciones; a.3.) el periodo de entreguerras; a.4.) la Carta de San Francisco, y a.5.) la postguerra y la época actual.

a.1.) *Primeras manifestaciones.* La institución de OIR puede considerarse anterior al acuñamiento de esta expresión en el DI; así observamos como las primeras entidades regionales se denominaron comisiones, y van a surgir en relación con la necesidad de gestionar unos intereses colectivos a escala regional relacionados con la utilización de recursos naturales compartidos. Serán las grandes vías de comunicación en Europa las que conozcan por primera vez este fenómeno de institucionalización. Estas arterias vitales para el desarrollo del comercio europeo sobre las que se proyectan las ideas de libertad que el ejército revolucionario francés expande por Europa ven como se instituyen unas Comisiones específicas destinadas a garantizar estas libertades, por ejemplo, la Comisión central para la navegación en el Rhin, que data del Congreso de Viena (1815-1816), y la Comisión europea del Danubio creada en 1856.

También durante el siglo XIX y con una finalidad esencialmente técnica se constituyeron las primeras uniones internacionales, que si bien fueron creadas con una clara vocación universal, lo cierto es que la realidad del desarrollo tecnológico en áreas como la telegrafía (1863), correos (1874 y 1978) o las comunicaciones ferroviarias, les impusieron en un primer momento unos límites regionales —Europa y América—. Junto al continente europeo, América va a ser la región donde, por razones obvias, germinarán más temprano las ideas regionalistas y los intentos de institucionalizarlas; así vemos cómo el panamericanismo (movimiento regional tendente a expresar la solidaridad continental y a vincular a los países americanos dentro de una organización interamericana para velar por sus intereses comunes) data de los albores de la independencia y se patentiza por primera vez en el Congreso de Panamá (1826) en el que se aprueba un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua que, como señalan Yepes y Caicedo Castilla,¹⁵ consagra una serie de principios que con el

15. Yepes, J.M.: *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*, Caracas, 1955, p. 11; Caicedo Castilla, J.J.: *El panamericanismo*, Buenos Aires, 1961, p. 10 ss.

tiempo serían recogidos por un buen número de organizaciones regionales y mundiales; este movimiento se potenciaría con la I Conferencia Internacional Americana de Washington (1889-1890), aunque lo cierto es que desde el punto de vista del derecho positivo y hasta la Carta de Bogotá de 1948 instituyendo la OEA, la institucionalización del regionalismo americano avanzó con dificultad, viéndose como se adoptaban una serie de tratados que luego no llegaban a ser ratificados, evidenciándose una falta de realismo, mucha doctrina política y jurídica pero pocas realizaciones prácticas.

a.2.) *El pacto de la Sociedad de Naciones.* Las viejas alianzas, contra-alianzas, tratados de garantías y de neutralidad que durante siglos habían sustentado el equilibrio del poder, ceden el paso, al finalizar la I Guerra Mundial, a una nueva modalidad jurídica, la organización internacional de vocación general que se esperaba pudiera garantizar la independencia e integridad de los países y, al ofrecer garantías de seguridad colectiva, mantener la paz internacional en forma más ventajosa.

Cuando el 18 de enero de 1918, el presidente W. Wilson dirigió al Congreso norteamericano su célebre mensaje conteniendo los 14 puntos que pasarían a integrar el Tratado de Versalles de 28 de abril de 1919, presentó, en el último de ellos, la necesidad de crear una «Sociedad General de Naciones mediante convenios especiales, con el objeto de proporcionar a los Estados grandes y pequeños mutuas garantías de independencia política y de integridad territorial», dando expresión al concepto de universalismo que se concretará en la primera parte del Tratado de Versalles que creó la Sociedad de Naciones (SdN).

El Pacto de la SdN dio entrada de manera imperfecta al regionalismo, resultado de la referencia a la Doctrina Monroe y de la dificultad de distinguir en la época entre alianzas y pactos regionales. Así vemos como los redactores del Pacto van a mostrar, como señalaba Vellas, una cierta hostilidad hacia el regionalismo internacional.¹⁶ En la Conferencia de Paz de 1919 el problema de las ententes regionales no ocupará más que algunas horas de las dos últimas sesiones, no hablándose en ninguno de los cuatro proyectos de regionalismo. Ello es, en parte, explicable por la idea de universalidad que se quería conferir a la Organización ginebrina, y en parte por el deseo de evitar la repetición de la formación de bloques de naciones como los que habían llegado a enfrentarse en la Gran guerra.¹⁷

Así, junto al art. 10 del Pacto de la SdN, que se inspira en la idea de la universalidad, el art. 21 del mismo Pacto va a reconocer la existencia de posibles ententes regionales, señalando al respecto que

«Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, como la doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto.»

Este artículo va a abrir, pues, la vía a posibles OIR, y así constatamos cómo en el seno de la Asamblea de la SdN se desarrollará —ante la incapacidad mani-

16. Vellas, P.: *Le régionalisme international et l'organisation des Nations Unies*, Paris, 1948, p. 2-28.

17. García Bauer, C.: *Universalismo y Panamericanismo*, Guatemala, 1968, p. 28.

fiesta para hacer frente a los conflictos locales, p.e., la desaparición del efímero Estado de Armenia— una corriente favorable a las «inteligencias» regionales, que va a encontrar en el representante de Checoslovaquia, Sr. E. Benes, su principal portavoz. Este propondrá a la Asamblea una enmienda favorable al reconocimiento de los Acuerdos regionales para el mantenimiento de la paz y la colaboración internacional. El 4 de octubre de 1921 la Asamblea, si bien no aceptó la enmienda al art. 21, aprobó una resolución en el sentido de la antedicha propuesta.

a.3.) *El periodo de entreguerras.* La compatibilidad del espíritu universalista que inspiraba a la SdN con el particularismo de la concepción regionalista posibilitó la aparición de una serie de agrupaciones regionales y así, aparte de la Unión panamericana, que a la sazón tenía ya más de un cuarto de siglo de vida, se crearían en Europa antes de 1939 tres Ententes regionales diferentes, dirigidas fundamentalmente a preservar la independencia a ciertos pequeños Estados. Vinieron éstas a constituir una experiencia limitada tanto en el plano de la técnica institucional como en el plano geográfico y no llegaron a sobrevivir, además, a las graves crisis políticas que se desataron sobre el viejo continente: 1) La Pequeña entente: creada por el Pacto de Ginebra de 16 de febrero de 1933, agrupaba a Checoslovaquia, Rumanía y Yugoslavia y constituía una unión internacional especial que participaba de las características de una alianza y de una confederación, sin poder identificarse con ninguna de ellas, perseguía la constitución de un frente común ante el peligro representado por la posible restauración de los Habsburgo en Austria y la amenaza bolchevique. El Pacto de Munich de 1938 dio al traste con esta «liga» regional. 2) La Entente Balcánica, creada por el Pacto de Atenas de 9 de febrero de 1934 y formada por Grecia, Rumanía, Turquía y Yugoslavia, pretendía mantener el *statu quo* establecido por el «dictado» de Versalles. No consiguió resistir a la agresión italiana sobre Grecia en 1940. 3) La Entente Báltica, creada por el Tratado de Ginebra de 1934 y formada por Estonia, Letonia y Lituania, perdió toda razón de ser como consecuencia de la incorporación en julio de 1940 de estos tres pequeños Estados a la URSS.¹⁸

Otras vías se abrieron, no obstante, en Europa favorables a las agrupaciones regionales; jalones en las mismas fueron la declaración del Conde Coudenhoven-Kalergi en 1923 preconizando la constitución de los Estados Unidos de Europa, o la idea lanzada en los Acuerdos de Locarno en 1925, encaminada a una hipotética Confederación Europea en la que desaparecería la intención de una liga de defensa de manera que la cooperación interestatal asegure el respeto a los principios de renuncia a la guerra y de solución pacífica de los conflictos internacionales. Posteriormente un proyecto de Unión europea va a tomar cuerpo gracias al discurso pronunciado ante la Asamblea de la SdN por el ministro de Asuntos Exteriores francés A. Briand. Un proyecto concreto en este sentido, conocido bajo el nombre de memorándum francés, fue comunicado a los Estados miembros de la SdN; en él se contenía un proyecto de confederación europea con una estructura similar a la de la SdN que agruparía a todos los países europeos con un doble alcance económico y político. Este documento fue estudiado y acogido con reservas en las diversas cancillerías europeas, e

18. Freytach-Loringhoven, A.: «Les ententes régionales», *RCADI*, 1936 (II), p. 565-677.

influyó en la creación el 16 de septiembre de 1930 de una Comisión europea en el marco de los diversos procedimientos consultivos de la SdN, pero la crisis económica de 1929, el triunfo de los nacionalismos en ciertos Estados europeos, la muerte del propio Briand en 1932, provocaron el que la Comisión dejara de reunirse a partir de 1933, aunque, eso sí, su mera existencia fomentó el desarrollo de un pensamiento paneuropeo,¹⁹ cuya vitalidad se puso de manifiesto en los Congresos de Basilea y de Roma de 1932.

Paralelamente a las tentativas de agrupaciones regionales se desarrolla en la doctrina iusinternacionalista americana y europea un estado de opinión favorable a las experiencias regionales. Así, por ejemplo, Sèphèriades, en su curso en la Academia de La Haya, consideraba que «antes de llegar a la Sociedad universal, haría falta comenzar por establecer asociaciones de Estados que tengan intereses íntimamente vinculados que conduzcan a una solidaridad más estrecha, y que sobre todo tengan conciencia de esa solidaridad, sea en razón de sus necesidades políticas o económicas. Estas asociaciones de Estados, una vez creadas, servirán de etapas necesarias para que la humanidad pueda llegar a través de ellas a la universalidad» (recogiendo el citado profesor la célebre fórmula de «lo nacional, por lo regional, a lo universal»).²⁰

En América Latina, autores como Álvarez, Yepes, Puig, Orue y Arregui, Urrutia, van a destacar –en distintos niveles– la especialidad del Derecho regional americano y el regionalismo en la Comunidad internacional. Sin duda otro momento importante en la aproximación doctrinal al fenómeno del regionalismo institucional fue la sesión que el IDI mantendría en 1922 en Grenoble, donde se planteó este problema, abriéndose camino una solución intermedia que, frente a los partidarios a ultranza de una Sociedad universal concibe una sociedad de naciones con divisiones continentales y regionales, autores como Kaufman, Fauchille, Merighac, Politis se decantaron por esta posibilidad.²¹

a.4.) *La Carta de San Francisco.* Como es sabido, los líderes de las potencias aliadas no mantenían posturas iguales respecto de la importancia de las OIR a la hora de contribuir al logro de los propósitos de la organización mundial que se preveía y, en particular, sobre cómo se articularían dentro de su estructura, lo que en definitiva modelaría a la entidad ecuménica que se proyectaba y le daría o no eficacia y expresión universal. A esta discrepancia se refería W. Churchill en su discurso en la Universidad de Harvard en octubre de 1943, cuando hablaba de que algunos –como era su caso– eran partidarios de un Consejo mundial y por debajo de él de unos Consejos regionales o continentales, hablando también en otra ocasión de la conveniencia de una institución mundial en cuyo seno deberían actuar un Consejo de Europa y un Consejo de Asia. Por su parte Roosevelt en esta época parecía favorable a una organización del mundo sobre bases regionales al concluir la guerra, considerando que la organización mundial debería tan sólo coordinar el trabajo de las organizaciones regionales. Sin embargo, lo cierto es que en la Declaración de Moscú de 30 de octubre de 1943, los gobiernos de EEUU, China, Gran Bretaña y la URSS, reconocieron conjuntamente la necesidad de establecer una OI para el mante-

19. Scelle, M.: «Essai relatif à l'Union européenne», *RGDIP*, 1931, p. 275.

20. Sèphèriades, S.: «Principes généraux du Droit international», *RCADI*, 1930, p. 275.

21. *Annuaire IDI*, vol. 29, Grenoble, 1922, p. 60 ss.

nimiento de la paz y la seguridad internacionales, basada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz y abierta a todos los Estados grandes o pequeños que desearan ser miembros.

En la reunión que las cuatro grandes potencias mantuvieron en octubre de 1944 en Dumbarton-Oaks se discutió el alcance de los acuerdos regionales en la futura organización. El proyecto resultante fue muy desfavorable a las agrupaciones regionales pues preveía una organización mundial dirigida sólo por las grandes potencias que habían conducido victoriosamente las operaciones militares, pensándose así en un universalismo directorial²² en el que las grandes potencias se reservaban los poderes en materia de seguridad mientras los restantes Estados no tendrían más que responsabilidades limitadas. Así no se reconocerían las ententes regionales, a las que no se concederá tampoco ninguna iniciativa en materia de medidas coercitivas y a las que se hará depender del Consejo de Seguridad. Pero este universalismo fue combatido a lo largo de la Conferencia de San Francisco en 1945 por cerca de dos tercios de los Estados participantes. No obstante no cabe hablar al respecto de grupos de presión homogéneos, al obedecer su regionalismo a diferentes intereses.

Así, se puede distinguir el grupo de Estados latinoamericanos (20/50 de los Estados negociaciones), que veían en la participación privilegiada de los EEUU una violación del principio de igualdad jurídica de los Estados soberanos proclamado por la Unión panamericana, y además temían que el derecho de veto permitiera a potencias extracontinentales inmiscuirse en asuntos latinoamericanos; la actuación de estos países llevó a decir al profesor Barcia Trelles que la inserción en la Carta de los acuerdos regionales fue consecuencia de la entrada en acción «de aquel aforismo latino del *do ut des*, es decir, a cambio de no oponerse Hispanoamérica a la admisión del veto, se insertaría en la Carta un capítulo dando merecida satisfacción a las justas aspiraciones de los Estados de la Comunidad Hispánica y admitiendo la posibilidad de coexistencia armónica de la organización de las NU y los acuerdos regionales».²³

Otro grupo de Estados que se oponían a esta visión universalista de la «Gran Alianza» era el de los Estados europeos (4/50) y muy especialmente Francia, que había permanecido ausente de las grandes conferencias preparatorias y que no mantenía relaciones excesivamente cordiales con Gran Bretaña y EEUU. El tercer grupo de países partidarios del regionalismo era el compuesto por las naciones árabes (6/50), que acababan de constituir la Liga Árabe para realizar la unidad de estos Estados y para defender sus intereses en Palestina, y no veían con agrado las posibilidades que el citado proyecto ofrecía a Gran Bretaña. La acción de estos tres grupos de Estados posibilitó la entrada en la Carta de las NU del regionalismo internacional.

La Carta de San Francisco dedica a este fenómeno su Capítulo VIII (arts. 52 a 54): «Acuerdos Regionales», y va a abordar este problema desde una óptica eminentemente universalista. La lectura de estos tres artículos (a los que cabe añadir el art. 103) pone de manifiesto una clara desconfianza en los organismos regionales: se tiene miedo a una hipotética fragmentación, lo que conduce a

22. Kodjo, E.: «Chapitre VIII. Les Accords régionaux», *La Charte des Nations Unies* (Cot y Pellet dirs.), París, 1985, p. 799.

23. Barcia Trelles, C.: «Prólogo» a la obra de García Bauer: *Universalismo y...*, cit., p. 13.

una clara subordinación y control de los mismos por el Consejo de Seguridad. Ello se revela a través de un somero análisis de las correspondientes disposiciones:

1) En el comienzo del art. 52.1. se va a adoptar una redacción de naturaleza negativa: «Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos regionales...», sin que se defina qué es un acuerdo regional y un organismo regional. Este artículo regula las relaciones entre el Consejo de Seguridad y los acuerdos y organismos regionales en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Su párrafo 2 precisa las competencias de los entes regionales, estableciéndose la obligación para los Estados miembros de los mismos de hacer los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local «por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlos al Consejo de Seguridad», sin que ello afecte a la aplicación de los arts. 34 y 35 de la Carta. El párrafo 3, en conexión con el 2, hace aparecer a los acuerdos regionales como una primera instancia mientras que el Consejo de Seguridad sería la segunda instancia en las controversias locales allí donde hubiera una organización regional, y única instancia en aquellas zonas del planeta donde no se dé tal fenómeno organizativo. Aparte está la limitación general contenida en el párrafo 1: «siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas».

2) El art. 53 confirma la superioridad de la organización universal. Este artículo contiene cuatro elementos esenciales que entran en la distribución de competencias entre el Consejo de Seguridad y las OIR. En primer lugar se refiere a la posibilidad acordada al Consejo de Seguridad de utilizar los organismos regionales para la aplicación de medidas coercitivas; a continuación trata de las condiciones en las que las OIR pueden aplicar las medidas coercitivas que ellas decidan; en tercer lugar, se recoge una excepción derivada del resultado de la II Guerra Mundial, y que permite a los organismos regionales aplicar libremente medidas coercitivas necesarias contra «Estados enemigos». El Consejo de Seguridad «utilizará dichos acuerdos u organismos regionales si a ello hubiera lugar, no se aplicarán medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad» salvo la excepción antes mencionada de «Estados enemigos». Así las OIR podrán adoptar medidas coercitivas a condición de que ello sea bajo la autoridad o con la autorización del Consejo de Seguridad. El ex-Secretario general de la OUA, E. Kodjo, considera, sin embargo, que más que una «subordinación de los organismos regionales al Consejo de Seguridad, se trata más bien de una descentralización del poder y del equilibrio entre las dos instancias».²⁴

3) El art. 54 contiene la obligación para los organismos regionales de mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Se trata de una garantía general adoptada por los redactores de la Carta para evitar los abusos y las desviaciones de los organismos regionales en el ejercicio de esta competencia.

24. Kodjo, E.: *op. cit.*, p. 821.

4) Por último, el art. 1103, al establecer una jerarquía de normas convencionales fundada en la primacía de la Carta, viene a reafirmar la superioridad de la Organización mundial sobre los órdenes convencionales restringidos.

a.5.) *La postguerra y la época actual.* Como acabamos de ver, la Carta de las NU admite las OIR de manera meramente negativa, jerárquica y subordinada a la Organización universal. Pero, sin embargo, pronto esta perspectiva universalista va a verse fragmentada por el derecho de veto y por la propia realidad económica, asistiéndose a una revitalización del regionalismo internacional. Los Acuerdos regionales lejos de constituir un elemento de secesión, podrán contribuir al asentamiento y fortalecimiento de la paz en sectores del mundo más delimitados.²⁵

Por otra parte, las propias NU no podían desconocer las específicas exigencias económicas regionales, y así se observa cómo si bien los órganos principales de la ONU fueron fundados sobre el principio de la universalidad, pronto el principio de regionalización de ciertas actividades será admitido, y de este modo, gracias a la posibilidad ofrecida por el art. 68 de la Carta al CES de establecer «comisiones de orden económico y social para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones», se crearon a partir de 1947 las Comisiones económicas regionales, al descentralizar el CES su actividad. Dichas comisiones van a tener un doble alcance: función normativa regional (p. e., la Convención TIR, unificación del servicio de ferrocarriles,...) y una función de impulsión de la institucionalización del regionalismo (piénsese, p. e., en la importante labor desarrollada en este sentido por la CEPAL en América Latina). Además van a perseguir con su actividad el reforzamiento de la paz entre los Estados a través de la preservación y desarrollo de sus intereses comunes regionales, intentando trascender sobre las divergencias existentes en sus relaciones mutuas (así, p. e., la CEENU consiguió sentar en la misma mesa de negociaciones a la península Ibérica de Salazar y Franco, a la Rusia de Stalin, y a la Europa occidental en construcción).²⁶ Esta descentralización daría como resultado la creación de la Comisión económica para Europa, la Comisión económica y social para Asia, la Comisión económica para América Latina, la Comisión económica para África y la Comisión económica para Asia occidental.

A esta realidad va a venir a añadirse la crisis del sistema de seguridad colectiva instituido por la Carta de las NU, consecutiva al inicio de la guerra fría, y que conducirá a la reconstrucción de grandes alianzas fundadas sobre unos mecanismos regionales de seguridad que afectaron profundamente la dimensión universal y multilateralista de la Carta.²⁷ De este modo, al abandonarse

25. *Confr.*, los arts. 1 y 22 del Tratado de la OTAN, el art. 2 del Tratado de la Liga Árabe, los arts. 1 y 2 del Tratado Interamericano de Asistencia recíproca, el art. 1 de la Carta de la OEAC, los arts. 1.c y 5.f y 20 de la Carta de la OEA, el art. 1 del Tratado de la OTASE, etc.

26. Fagen M y Siotis, J.: «Les Commissions Economiques Régionales des Nations Unies», *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 71.

27. Gautron, J.Cl.: «Le fait régional dans la Société internationale», *ibid.*, p. 71. La transformación acelerada que conoce la actual Sociedad Internacional propiciando el desmembramiento del bloque de países del Este facilita el resurgimiento del universalismo en las NU y posibilita un mayor protagonismo de esta Organización en la escena internacional como se vislumbra con ocasión de la crisis del Golfo o del interminable conflicto camboyano.

todo esquema de seguridad colectiva, con el consiguiente desarrollo de las alianzas militares fundamentadas en el art. 51 de la Carta, unido al hecho de que la primacía del Consejo de Seguridad respecto de los acuerdos y organismos regionales hasta el presente han quedado en letra muerta, va a arruinarse, como advirtiera Carrillo Salcedo, las posibilidades del sistema universal consagrado en la Carta, pues ésta «había intentado establecer un cierto equilibrio entre universalismo y regionalismo en materia de paz y seguridad; pero la creciente amplitud de unas tensiones políticas que franquean todas las fronteras ha penalizado al Consejo de Seguridad y ha subordinado la eficacia de las alianzas institucionalizadas y de los acuerdos regionales a la acción hegemónica de una superpotencia».²⁸ La década de los noventa, con los cambios ocurridos en la Sociedad internacional, puede hacer que esta situación se invierta y que el Consejo de Seguridad asuma el protagonismo que le concede la Carta de la NU pero que cuarenta años de tensión Este-Oeste ensombreció hasta prácticamente desdibujarlo.

Así, si recapitulamos vemos cómo las necesidades de comunicación, las exigencias técnicas, políticas y militares han constituido hasta aquella fecha los motores de la institucionalización regional. A partir de finales de los años cuarenta y, sobre todo, en las décadas posteriores, a estos aspectos se les añadieron dos nuevos factores que permitieron la eclosión de los organismos regionales. Nos referimos al factor económico y al factor comercial. De este modo, cabe apreciar una neta evolución a medida que las cuestiones económicas adquieren una mayor trascendencia, y se acelera el desarrollo de los Estados industrializados provocando la fisura en la SI que aleja a los Estados desarrollados de los subdesarrollados. El mundo bipolar resultado de la conflagración mundial, y hoy en vías de desaparición, presenció cómo en cada uno de los dos campos se ensayaban experiencias institucionales de cooperación económica y comercial, dado que las finalidades y mecanismos contenidos en los tratados y organismos universales no eran aceptados a la vez, ni con el mismo contenido, por unos y otros.

Por otro lado, frente al duopolio URSS-EEUU van a alzarse diversos intentos de construcción regional que en Europa occidental adoptará la forma de agrupaciones voluntarias y no hegemónicas de naciones que, perteneciendo a la misma área geográfica y de civilización, pretenderán salvaguardar los intereses, la identidad cultural y el papel internacional del grupo, al tiempo que traduce, en términos a veces contradictorios, la doble preocupación de manifestar la pertenencia al campo occidental y de iniciar una política de integración.

Este fenómeno de institucionalización de las solidaridades regionales va a verse reforzado y generalizado como consecuencia de dos circunstancias: la descolonización y las tentativas de integración económica. El derrumbamiento de la era colonial a partir fundamentalmente de los años sesenta provoca una fragmentación de la SI sin parangón en la historia de la humanidad, pero al mismo tiempo va a constatarse una tendencia hacia la reagrupación de los nuevos Estados lo que conduce a un florecimiento de las relaciones multilaterales sobre bases continentales, regionales y subregionales, influenciada bien

28. Carrillo Salcedo, J.A.: «Cambios experimentados en las Naciones Unidas como consecuencia de su universalización», *Hom. Truyol Serra*, t. I, Madrid, 1986, p. 278.

por la experiencia europea, bien por la tradición interamericana, pero que por razón de las necesidades de desarrollo a veces se plasmará en originales modelos regionales. La descolonización transforma, pues, el mapa del mundo, frente a un Norte constituido en bloques y cada vez más lejano, los países del Sur para alcanzar sus objetivos básicos intentaron la vía de la organización, utilizando para ello diferentes técnicas: la presentación de sus reivindicaciones a escala universal (Grupo de los 77) o casi mundial (Grupo ACP), o bien constituir agrupaciones regionales de diversa envergadura –geográfica y funcional– a través de las cuales poder negociar con los bloques económicos (p. e., ASEAN-CEE), así como buscar fórmulas que les permitan conciliar sistemas económicos nacionales deficientes y poco desarrollados, por medio de una mecánica internacional de cooperación, complementariedad y, en ciertos casos, tentativa de integración económica, que elimine los conflictos anacrónicos que les dividen, proteja la identidad e independencia de sus miembros, asegure la estabilidad política y promueva la democracia (p. e., el Grupo Andino).

b) Marco espacial

La proliferación de las OIR en esta segunda mitad del siglo XX se ha manifestado en todo el planeta, si bien con distinta intensidad y alcance. Expondremos, a continuación, el panorama actual en los diferentes continentes:

b.1.) *África*. El continente africano se caracteriza por la extremada fragmentación en Estados. El regionalismo institucional va a estar allí, en un principio, en función de la lucha llevada por el hombre negro por su emancipación política; lucha global, no sólo en favor de tal o cual nación sino del continente entero, y así se identificará en su origen con el panafricanismo.²⁹ La simultaneidad en buena medida de los procesos de descolonización llevará a los gobiernos africanos a reclamar la unidad del continente, habiendo de recogerse estas visiones en las Conferencias de Casablanca y Monrovia, que conducirán a la firma el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba de la Carta de la OUA. Ahora bien, como indica Yakemtchouk, el movimiento integracionista africano se manifestará extremadamente ambicioso, «quería quemar las leyes del devenir histórico, saltar las etapas, y realizar la integración de un solo golpe, lo más rápidamente posible, en el mayor número de áres posibles.»³⁰

Pronto comenzarían a aparecer serias dificultades, el idealismo de los padres de la unidad africana pecaba de verbalismo –las palabras superan a los actos, la intención desborda la realización–, dificultades geográficas (mosaico de pueblos, grandes distancias, ausencia de infraestructura viaria), económicas (Estados subdesarrollados), políticas (África progresista, África conservadora, conflictos fronterizos) subyacían bajo los intentos de organización.

Podemos caracterizar este regionalismo, siguiendo a Boutros Ghali,³¹ con cuatro grandes rasgos:

29. Sobre este movimiento, véanse, p. e., entre la amplia bibliografía, Decraene, Ph.: *Le panafricanisme*, Paris, 1976; Legum, C.: *Panafricanisme*, London, 1962.

30. Yakemtchouk, R.: *L'Afrique en Drot...*, cit., p. 273.

31. Boutros Ghali, B.: «Le système régional africain», *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 61-72.

1) es un sistema en el que el poder se reparte entre los diferentes Estados de una manera igualitaria (ausencia de Estado hegemónico a nivel continental);

2) es un sistema que descansa sobre un pluralismo subregional (existencia de un elevado número de OIR, algunas de vida efímera, de dimensiones geográficas y funcionales muy diversas, que tienden a formarse en marcos preestablecidos por el colonialismo —p. e., la Comunidad del África Oriental—, viviendo aislados unos de otros; la solidaridad regional no sobrepasará los problemas propios de la subregión, no existirá una política exterior común, el grupo regional se caracterizará por la pugna o existencia en su seno de un *leadership* —p. e., Nigeria en la CEDEAO);

3) es un sistema que políticamente es independiente pero económicamente depende del sistema mundial;

4) es un sistema cuyas relaciones internacionales aparecen dominadas por ciertos principios rectores: apoyo a los movimientos de liberación, respeto a las fronteras existentes, arreglo de controversias interafricanas en un marco africano.

Se puede concluir indicando que el regionalismo en África, por regla general, tiene un contenido progresivo alejado de formas institucionales rígidas y favorable a las uniones económicas restringidas, más fácilmente realizables que los conjuntos políticos. Los frutos del regionalismo institucional en este continente son múltiples y variados, a título de ejemplo, y además de la ya citada OUA, podemos reseñar la recién desaparecida OCAMM (donde desde su creación en tanto UAM en 1959 ha conocido el fenómeno de sucesión de OI en diversas ocasiones), el Consejo de la Entente (29-6-1959), la Unión Aduanera de África Occidental (2-6-1959), la Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC, 9-12-1964), la Unión de Estados de África Central (UEAC, 2-4-1968), la recién creada Comunidad de Estados de África Central, la desaparecida Comunidad de África Oriental (CAO, 6-6-1967), la Comunidad Económica de África Occidental (CEAO, 7-6-1973), la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO, 28-5-1975), la Comisión del Océano Índico (11-1982), la organización para el desarrollo del río Senegal (ODORS, 15-3-1972), la Unión del río Mano (3-10-1973), etc.

b.2.) *América.* Constituye el regionalismo americano el de más remoto origen institucional, dotado de un amplio abanico de OIR de ámbito geográfico (continental, regional y subregional) y funcional (cooperación, integración económica) diverso. Incluso antes de la formación de verdaderas OI ya había mostrado su especificidad en diversos planos: afirmación de principios políticos en las relaciones entre los Estados de la región y en relación con los países extracontinentales, creación de reglas consuetudinarias y convencionales, codificación del Derecho público y privado.

Sin que entremos en el desarrollo de este fenómeno en el continente americano, podemos, con Jiménez de Arechaga,³² fundamentarlo en una serie de principios, tales como: la igualdad jurídica de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y el reconocimiento de la pluralidad de

32. Jiménez de Arechaga, E.: «L'évolution récente du régionalisme interaméricain», *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 45-60.

regímenes políticos, económicos y sociales. A los que se puede añadir: el imperio del DI en la conducta de los Estados, el repudio del uso de la fuerza y de las medidas coercitivas, el arreglo pacífico de controversias, el principio de solidaridad, la cooperación económica, social y cultural, el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales.

Dentro de este Sistema se va a desarrollar un mecanismo de seguridad regional que conlleva desde finales de la Segunda Guerra varios elementos diferentes pero ligados: el Tratado de asistencia recíproca de Río de Janeiro de 1947, la Carta de Bogotá de 1948, completada por el Pacto de Bogotá, que constituye un acuerdo regional, esto es, un medio de arreglo de controversias y de manera más amplia consagra una solidaridad panamericana que se concreta en la defensa militar del continente, tanto del riesgo interno como del externo, los procesos de congelación de amenazas o de desnuclearización.

El regionalismo continental se ve afectado por la presencia hegemónica de algún o algunos Estados (p. e., EEUU en la OEA, Argentina, Méjico y Brasil en el ALADI, Jamaica en el CARICOM),³³ lo que provocará como reacción la eclosión de sistemas subregionales, como el MCCA, el Pacto Andino, la Organización de Estados del Caribe Oriental.

Por otra parte, algunos de estos organismos regionales han alcanzado un grado notable de madurez, como es el caso del Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena, 7-2-1968), que constituye la experiencia más notable de integración entre países en desarrollo, al dotarse de instituciones tan innovadoras como el Parlamento andino o el Tribunal andino, y la existencia de un Derecho andino de cierta repercusión. Además de esta organización, podemos recoger ejemplos como, a nivel continental, la Organización de Estados Americanos (OEA, 30-4-1948), a escala subcontinental, la desaparecida Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 18-2-1960), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 12-8-1980), la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA, 14-10-1951), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 13-12-1960), la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, 30-4-1968), la Comunidad del Caribe (CARICOM, 4-7-1973); a escala subregional, el sistema de la Cuenca del Plata (23-4-1969), el Pacto Amazónico (3-8-1978), la Organización de Estados del Caribe Oriental (1981).³⁴

b.3.) *Asia y Oceanía.* El regionalismo en esta zona del mundo es una idea relativamente nueva. Las características objetivas, geográficas o históricas, no favorecieron hasta época reciente el florecimiento de una concepción similar de la vida y de una interdependencia. Ello va a motivar la ausencia de organizaciones continentales y la aparición en un primer momento de un regionalismo de importación de inspiración americana y ajeno a las realidades de la región, que se plasmaría en dos organizaciones regionales de defensa colectiva: la Organización de Seguridad y Asistencia entre Australia, Nueva Zelanda y los EEUU (ANZUS, 1-11-1951) y la organización del Tratado de Asia Sudoriental (OTASE,

33. Un ejemplo de ello, el de los EEUU en la OEA, aparece ampliamente analizado en la obra de Remiro Brotons, A.: *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA*, Zaragoza, 1972.

34. Un estudio de esta diversidad de experiencias regionales puede consultarse en Pérez González, M.: «Otras organizaciones internacionales en América», *Instituciones de Derecho internacional público* (Diez de Velasco, M.), t. 2, Madrid, 1986, p. 390-423.

8-9-1954), que como indica Isoart reflejan «la captura del regionalismo geográfico por una gran potencia preocupada por asegurar una cobertura política a sus empresas militares».³⁵

La falta de unidad continental explica que el regionalismo voluntarista se identifique geográficamente con subregiones, con cuencas fluviales o con una religión. Ejemplos de la primera especie serían la Asociación del Sudeste Asiático (ASA, 31-7-1961), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN, 8-8-1967) que se constituyó en torno al mundo malayo, la Organización de Cooperación Regional del Asia del Sur (SARC, 2-5-1980), abierta en el subcontinente indio. Estas organizaciones perseguirán el acercamiento de los países de la región tratando de encontrar una solución a las contradicciones locales, una estabilidad política y un desarrollo económico a la región. Dentro de esta categoría también podemos incluir el foro del Pacífico y su Oficina del Pacífico Sur para la Cooperación del Pacífico Sur (6-8-1971 y 17-4-1973) y la Comisión del Pacífico Sur (CPS, 6-2-1947), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG, 4-2-1981).

Dentro de la segunda de las categorías mencionadas podemos incluir una organización hoy desaparecida: el Comité para la coordinación de estudios en la Cuencia Inferior del Mekong (17-12-1957). Finalmente, la religión ha servido de factor de identidad en esta área del globo, y aquí podemos inscribir el intento de crear una Unión Búdica en diciembre de 1953, y la constitución de dos vastas agrupaciones que pivotarán en torno al mundo islámico y que desbordan las fronteras continentales: la Liga de Estados Árabes (22-3-1945) y la Conferencia Islámica (22-9-1969).

b.4.) *Europa*. Va a ser el viejo continente arrasado por la II Guerra Mundial en donde mejor germinará el regionalismo institucional. En él verán la luz experiencias organizativas originales y que sin duda alguna se encuentran en la vanguardia de la cooperación y la integración regional. No es nuestra intención detenernos en el estudio del proceso de unificación europea, sino simplemente reflejar la aparición en esta zona del mundo de diversas instituciones.

Así vemos como el Pacto de Bruselas del 17 de marzo de 1948 va a reforzar los lazos culturales, económicos y militares de Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Gran Bretaña y Francia. La urgente necesidad de ayuda económica para la reconstrucción de Europa se canaliza a partir de 1946 a través de la OECE, que en 1960 pasaría a convertirse en la OCDE, contando en su seno con Estados ajenos a la región. El largo proceso de unión económica entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda fructificará en el Convenio que crea el BENELUX (5-10-1944), aprobado por sus Parlamentos respectivos en 1947 y 1958. El sueño de la Unión Europea no va a realizarse más que bajo la forma imperfecta del Consejo de Europa (5-5-1949). En el plano militar, el Tratado de Washington por el que se crea la OTAN (4-4-1949) establecerá unos estrechos vínculos entre unos Estados europeos, EEUU y Canadá. A este bloque se opuso por simetría el grupo oriental que reunía a los Estados de democracia popular; así el Pacto de Varsovia verá la luz en mayo de 1955.

35. Isoart, P.: «Le régionalisme en Asie du Sud-Est», *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 81.

A pesar del fracaso de las tentativas federalistas europeas, ciertos pensadores y estadistas europeos se esforzaron por crear unas instituciones europeas supranacionales. Constatándose en esta línea como, a partir de 1950, fecha de la Declaración de R. Schumann, surge una nueva doctrina jurídica en el DI que va a abrir en Europa Occidental la era de las Comunidades Europeas, transformando profundamente las técnicas del derecho y de la economía: «sobre las ruinas de la Europa de las patrias va a ser definida una organización destinada a superar el sistema de la soberanía», decía, quizás con demasiado optimismo Ganshof van der Meersch.³⁶

La fórmula se aplicó por primera vez en un plano económico limitado con la firma del Tratado de París de 18 de abril de 1951 por el que se instituyó la CECA, introduciendo la noción de supranacionalidad y la de Comunidad, al tiempo que adopta técnicas y principios de DI pero elaborando también un Derecho público interno en razón de sus procedimientos y por su prolongación en los órdenes jurídicos de los Estados miembros. Este intento va a fracasar al tratar de incluir el factor militar en una futura Comunidad: la CED (27-5-1952) va a irse al traste al no ratificar el Parlamento francés su tratado constitutivo (30-3-1954).³⁷

Frenada por este fracaso, la organización de la «Pequeña Europa» va a ser relanzada en la Conferencia de Mesina en junio de 1955, iniciándose un proceso que conducirá a la firma en Roma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA, que van a crear un modelo inédito de convivencia humana que tratará de convertir de nuevo a la región en un foco autónomo de civilización y dar testimonio de la persona en un mundo de masas y bloques.³⁸ Estas organizaciones regionales de integración van a tener gran trascendencia por su forma jurídica y por el ensayo de unos poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de una amplitud hasta entonces no ensayada en el ámbito de las OI.

La Europa comunitaria va a provocar un fenómeno de reacción e imitación en torno suyo ejemplo de lo cual será la constitución de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, 4-1-1960), la agrupación de los Estados escandinavos en el Consejo Nórdico, cuyo proyecto fue aprobado a lo largo de 1952 por los Parlamentos nacionales, y la firma en Sofía el 14 de diciembre de 1959 de un Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) que agrupa a las democracias populares europeas y extracontinentales de la época.

Cabe preguntarse, después de esta rápida panorámica histórica y espacial, si en el período actual el regionalismo institucional es un fenómeno en crisis, como a primera vista podría hacer suponer la desaparición de ciertas OIR (p. e., la OTASE, la OCAMM, la CAO, la ANZUS, etc.) o la vida letárgica que sumerge a buen número de uniones aduaneras y económicas del Tercer Mundo (p. e., el MCCA, UDEAC, CEAO, Comité Consultivo del Mahgreb, Acuerdo de Unidad Económica Árabe, etc.). Nuestra opinión es que no; en el mundo de las OI actúan con un grado diverso de eficacia alrededor de 200 organizaciones, raro

36. Ganshof van der Meersch: *op. cit.*, p. 16-17.

37. Sobre estas cuestiones véase, Truyol Serra, A.: *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, 1972, p. 37 ss.

38. Buchmann, J.: «La naturaleza jurídica de la integración europea», *Doc. Adtva.*, n. 185, 1980, p. 55.

es el año en que no ven la luz nuevos entes regionales. Recientes manifestaciones de esta dinámica son el Consejo de Cooperación del Golfo, la Comunidad de África Ecuatorial, el Consejo del Océano Índico o la Organización de Cooperación Regional del Asia del Sur, que evidencian como el regionalismo institucional dista mucho de estar agotado o en peligro de desaparición absorbido por una tendencia al mundialismo o al bilateralismo.

Puede ser que estemos ante una forma transitoria, un momento álgido en las sociedades humanas, una vía que conduzca de la Sociedad interestatal del siglo XIX a un hipotético Estado mundial, pero la observación de las realidades contemporáneas evidencian la ausencia de un movimiento en este sentido, comprobándose, al contrario, como observara Virally,³⁹ un reforzamiento del sistema de Estados nacionales, consolidación de las grandes potencias y ampliación del círculo de Estados con su corolario de diversidad ideológica y económica (que va a fortalecer el mecanismo regional organizativo), así como la necesidad de gestionar intereses comunes de los Estados «en la fase intermedia hasta la superación del Estado sobre base nacional y hasta que no se dé el paso a la formación de organizaciones políticas superadoras de esta forma de Estado».⁴⁰

Por otro lado, la existencia de solidaridades estrechas, marcadas por unas comunidades de intereses y oposiciones, no impide, como indica Colliard, proseguir la construcción de la Comunidad internacional cuya existencia se proclama en un cierto número de textos; así, las fórmulas patrimonio común, interés de la humanidad, se nos hacen cada vez más familiares.⁴¹

Del examen de los procesos de institucionalización regional que hemos enunciado se pueden extraer ciertos elementos generales. De esta manera, la opción por una OIR puede responder a una necesidad y a una voluntad de los Estados de establecer un espacio y una voz que les permita afirmar sus necesidades específicas; el escenario regional les permitirá alcanzar un nivel al que no podrían pretender si actuasen individualmente. De ahí que, como hemos visto, se presencie en la escena mundial la proliferación de concretos esfuerzos de cooperación o de integración en el interior o a caballo de varias regiones geográficas, en relación con los cuales se pueden extraer ciertas consideraciones generales:

1. Estamos ante un fenómeno relativamente reciente, aunque es cierto que en el pasado —fundamentalmente en América a lo largo del siglo XIX, en Europa en el período de entreguerras y en África en vísperas de la descolonización— se conocieron tentativas de reagrupación política en el marco de federaciones políticas, pero estas tentativas se sitúan al margen de nuestro estudio. La aparición de este fenómeno y su carácter simultáneo no es una casualidad, sino que es el fruto directo de la evolución de la coyuntura político-económica a partir de 1945.

2. Un segundo aspecto a destacar es la plasmación geográfica de este fenómeno, que se ha producido con gran intensidad en casi todas las áreas del

39. Virally, M.: «De la classification...», cit., p. 369.

40. Díez de Velasco, M.: *Instituciones de Derecho internacional público*, t. I, Madrid, 1985, p. 40.

41. Colliard, C.-A.: «Conclusions du Colloque», *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 355.

globo, primeramente en América, luego en Europa, con la descolonización en África y más recientemente en Asia y Oceanía.

3. El modelo comunitario europeo ha constituido un polo de atracción y de imitación para un gran número de experiencias regionales. Además, la CE ha favorecido este tipo de ensayos estableciendo relaciones preferenciales con algunas de estas agrupaciones (CAO, Pacto Andino, ASEAN).

4. La mayor parte de estas tentativas conocen una vida difícil; sus niveles de realización rara vez se acercan a los objetivos iniciales; algunas van a aletargarse, otras desaparecen como consecuencia de las tensiones internacionales.

5. Si bien se produce el antes citado efecto mimético con la CE, es necesario distinguir las experiencias regionales que se localizan en los países industrializados de las que se despliegan en el mundo subdesarrollado, donde los esfuerzos de integración económica rara vez han conseguido superar en sus relaciones intracomunitarias la barrera del 14 % del comercio global, a lo que se une la deficiente estructura de las comunicaciones regionales que dificulta sobremanera la elaboración de programas comunes, y la influencia negativa de la heterogeneidad ideológica y de la falta de administraciones nacionales, lo que complica la cooperación regional entre las jóvenes naciones.

6. Sin embargo, la constitución de estas entidades regionales puede llegar a permitir una cierta racionalización de las relaciones comerciales y a canalizar los flujos comerciales.

7. De la observación del fenómeno de la regionalización se pueden destacar, en la línea apuntada por Jamar,⁴² ciertas condiciones que permitirían viabilizar las experiencias organizativas regionales: a) la primera es la necesidad al menos de una mínima homogeneidad política; así, p. e., la subida al poder del general Amin tuvo efectos desintegradores en la CAO, y la constitución del triángulo progresista –Jamaica, Guyana, Granada– dificultó el funcionamiento del CARICOM. Por el contrario, esta mínima homogeneidad política está en la base del avance del Grupo Andino –gobiernos democratacristianos–, o de la propia CE –liberales, democratacristianos, socialistas–. La existencia de cierto proyecto común ha contribuido a la consolidación de la ASEAN –anticomunismo–, la desestabilización de América Central comprometió la existencia del MCCA.⁴³ b) La segunda viene constituida por la importancia de la especificidad en la elaboración de las estructuras de base de cada organización, que debería caracterizarse por: una delimitación precisa de los objetivos comunes, la adaptabilidad de los medios establecidos para realizarlos y una estructura institucional adecuada.

B) Factores de cooperación y de integración

Los intereses comunes restringidos que están en la base de las diferentes

42. Jamar, J. (ed.): *Intégrations régionales entre pays en voie de développement*, Bruges, 1982, p. 262-269.

43. Véase, Pérez González, M.: «Las relaciones interamericanas en perspectiva crítica: postulados jurídicos y designios políticos», *Hom. a Truyol Serra, cit.*, p. 948-949.

agrupaciones regionales no van a tener ni un mismo origen ni una misma explicación. El proceso de institucionalización regional deriva de una pluralidad de factores: geográficos, políticos, ideológicos, económicos, técnicos, estratégicos, culturales, religiosos, etc. Por otro lado, a la hora de plantearse esta cuestión debemos tener en cuenta que los factores subjetivos influyen tanto o más que los factores objetivos, y ambos van a modelar tal o tal experiencia regional para darle un sentido, para acelerarla o frenarla. Estos factores, además, según advierte Carrillo Salcedo, operan en interacción y no aisladamente, lo que explicaría el dinamismo, el extraordinario impulso del regionalismo internacional contemporáneo.⁴⁴

Todo intento de realizar una exposición exhaustiva de los factores que concurren en los procesos organizativos regionales es una tarea que va a tropezar con una dificultad mayor derivada de la irreductible individualidad de cualquier fenómeno concreto que consideremos. Individualidad que se traduce en la presencia en cada proceso de elementos peculiares de difícil generalización. En último término, pues, la institucionalización dependerá de una decisión política o, en palabras de Pérez Vera, «de un elemento volitivo profundamente mediatizado por las peculiares idiosincrasias de los pueblos implicados».⁴⁵

Pero lo cierto es que de la práctica internacional en este sector se pueden extraer una serie de factores que influyen tanto en la creación como en la evolución de estos procesos. Estos factores pueden ser internos al área regional o externos a la misma, y pueden generar un efecto centrípeto o centrífugo en el funcionamiento de los mecanismos regionales:

a) Factores exógenos

Una serie de factores exógenos a la región pueden favorecer u obstaculizar el proceso de institucionalización de la cooperación o de la integración. Entre los catalizadores externos podemos situar el efecto imitación, contagio, emulación e incluso mimetismo institucional. El éxito de una organización regional puede servir de estímulo a otros esfuerzos similares. Así vemos cómo se ha producido una imitación de los mecanismos regionales ya creados intentando adaptarlos a las realidades del lugar y del momento (p. e., la influencia de la Unión Panamericana en la Europa de los años treinta, o la de la Organización Atlántica y de otras organizaciones de la Europa occidental sobre la creación y modificación de las instituciones que agruparon a las democracias populares).

El regionalismo interamericano ha ejercido una gran influencia sobre el continente africano, perceptible desde la fase inicial de la redacción de la Carta de la OUA y del establecimiento de sus instituciones hasta la elaboración de unos principios políticos capaces de conducir a unas reglas de Derecho positivo regional. Por otra parte, vemos cómo desde su creación la Europa comunitaria ha servido de modelo y de referencia – reconocido o subconsciente – a la ma-

44. En este sentido, ve el profesor Carrillo Salcedo en la pluralidad de los factores interrelacionados «la raíz de la extremada diversidad de las organizaciones internacionales hoy existentes ya que los intereses comunes que se encuentran en su base pueden revestir concreciones muy distintas», Carrillo Salcedo: *El Derecho...*, cit., p. 80.

45. Pérez Vera, E.: «Reflexiones sobre los procesos de integración regional», *RIE*, 1977, p. 675.

yor parte de las tentativas de agrupación regionales, tanto en el mundo europeo (EFTA, CAEM) como en el de los países subdesarrollados (CARICOM, Pacto Andino, ASEAN, CAE, etc.), y así observamos como el modelo CE ha producido, incluso hoy en día, «un efecto de emulación sobre los constituyentes del Consejo de Cooperación del Golfo superior a cualquier otro modelo comunitario aplicado entre países del Tercer Mundo». ⁴⁶

Otro factor externo es la existencia de un poder ajeno a la región: un Estado u otra OI que pueden frenar o favorecer la tentativa regional; así, la labor de potenciación de las OIR efectuada por las Comisiones Regionales creadas por el CES de las NU, o el apoyo de las antiguas Metrópolis a las uniones regionales de sus ex-colonias (p. e., Francia y las uniones aduaneras en el África francófona) o, al contrario, el papel negativo desempeñado por EEUU en relación con los intentos integradores latinoamericanos. A veces la creación de una agrupación regional obedece a una intención de contrarrestar la influencia de un Estado exterior en la zona que a su vez ha formado un grupo regional (p. e., las uniones y consejos en el África Negra), asimismo, la dependencia económica cara al exterior puede favorecer los procesos de cooperación entre PVD, e igualmente el peligro representado por una ideología que se expande en las zonas limítrofes a la región puede servir de estímulo en este sentido, como evidencia la experiencia de la ASEAN construida a modo de muralla del comunismo que proliferaba a su alrededor.

La imposición a iniciativa de una potencia exterior a la región de una estructura institucional es un factor también a tener en cuenta, como atestigua el fracaso de la OTASE. La marginalidad de un continente respecto al tráfico económico y político internacional puede favorecer la eclosión de OIR, como se evidencia en el continente africano. La existencia de bloques económicos y políticos antagónicos en la SI conduce a los PVD a agruparse para intentar negociar dentro de una cierta igualdad (así, p. e., las relaciones exteriores de la ASEAN o del Pacto Andino constituyen una de las facetas más logradas de estas experiencias asociativas). Y, por último, la reacción ante el papel hegemónico que ciertos Estados tienen dentro de una OIR puede llevar a la creación de otra OIR (p. e., el Pacto Andino respecto de la ALALC, o la OECAO en relación con el CARICOM).

b) Factores endógenos

La existencia de unos factores endógenos, de unas circunstancias internas al área regional, va también a influir en el nacimiento de estas agrupaciones regionales; dentro de estos factores podemos situar:

b.1.) *La contigüidad geográfica*, que puede estar en el origen y desarrollo del hecho regional sobre bases técnicas, económicas y políticas. La pertenencia a una misma área geográfica puede provocar una serie de exigencias a las que sólo a través de una institución cabría poder hacerse frente, e igualmente puede estar en la base de una serie de relaciones intensas que han generado la existen-

46. Risi, C.: «Il Consiglio di Cooperazione del Golfo: la CEE del mondo arabo?», *Riv. D.E.*, n. 3, 1984, p. 175.

cia de una comunidad social, humana y cultural. La proximidad geográfica suscita de manera natural unos intereses comunes y unos hábitos de consulta y de cooperación que facilitan la creación de OIR al multiplicar las ocasiones. La pertenencia a una misma región no significa necesariamente amistad, pero sí, como afirma Virally, «una mayor homogeneidad y una capacidad superior para cooperar una vez que las disputas hereditarias han sido superadas». ⁴⁷ Este factor geográfico general puede conocer varias subespecies:

La geografía física: el elemento espacial de una OIR puede descansar sobre un accidente geográfico, como una cordillera (Pacto Andino), un golfo (CCG), unos lagos (OGL). La voluntad de dominar los elementos naturales, la defensa y mejora del medio ambiente elevan a un primer plano este elemento en ciertos supuestos; así, la evolución del DI de las cuencas fluviales internacionales se ha operado hacia una regionalización debido a que los países ribereños han pretendido privilegiar los usos económicos de las aguas fluviales, de modo que la ordenación común de una cuenca fluvial puede llegar a constituir un medio de integración (p. e., las distintas OIR destinadas a la gestión común de las cuencas fluviales del Amazonas, Cuenca del Plata, Níger, Senegal, etc.) y desde una perspectiva más amplia la regionalización del Derecho del Mar se ha visto favorecida por los particularismos geográficos. ⁴⁸

La geopolítica: la geografía en el regionalismo internacional es una geografía voluntarista, muy influenciada por factores políticos, económicos e ideológicos, y así se puede sentir una cierta solidaridad geopolítica entre Estados muy alejados los unos de los otros, e incluso situados en continentes diferentes, lo que suele ocurrir en el ámbito económico donde el factor solidaridad puede equivaler a identidad de sistemas económicos o de niveles de desarrollo. Solidaridad que asimismo puede derivar del lugar que se ocupa en un sector económico, o bien del interés por un producto determinado (p. e., la OCDE, el CAEM, la OPEP, el Consejo Internacional del Estaño, etc.). Y también va a concurrir este factor en el área militar o político-militar (p. e., OTAN, ANZUS, Pacto de Varsovia).

b.2.) Las necesidades de los Estados cuya interdependencia se afirma en un plano regional. El fenómeno regional, señala Gautron, ⁴⁹ se inscribe plenamente en una visión funcionalista de las relaciones interestatales, la internacionalización de las actividades que no pueden ser ya realizadas en un marco puramente nacional, la separación de los diversos sectores de la actividad en función de la división interna o internacional del trabajo, la primacía de la técnica sobre la política, conducirán en un ulterior estadio a la formación de entidades políticas, a un deslizamiento de la cooperación por sectores hacia la integración de todos los sectores. Las necesidades de los Estados pueden ser sentidas en los ámbitos de la seguridad colectiva (objetivo que puede perseguirse por dos técnicas que tienden a confundirse: equilibrio de armamentos y arreglo pacífico de controversias), del desarrollo (los países tratarán a través de una colaboración económica regional de desarrollar el principio de autonomía

47. Virally, M.: «Las relations entre organisations régionales et organisations universelles», *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 150.

48. En este sentido, véase, p. e., Queneudec: *op. cit.*, p. 257-262.

49. Gautron: *Op. cit.*, p. 16.

colectiva, esto es, una seguridad económica colectiva que los haga menos dependientes del exterior, lo que podrá realizarse siempre que las ventajas sean bien repartidas y que las diferencias de poder económico entre las partes se vayan limando a medida que avanza el proceso de cooperación (cabe recordar aquí los intentos en este sentido del Grupo Andino con respecto a Bolivia y Ecuador)) y de la unificación política (que podrá ser el corolario de las exigencias previas de seguridad y de desarrollo, pudiendo descansar en unos mitos e ideologías de proyección internacional —p. e., la América bolivariana, la África descolonizada, el Islam, la Europa liberal respetuosa de los derechos del hombre, etc.).

b.3.) La solidaridad por similitud puede obedecer a múltiples razones:

Afinidad cultural: existencia de una comunidad cultural (p. e., el Consejo de Europa).

Complementariedad: existencia de estructuras socioeconómicas complementarias (p. e., agricultura y acero en el origen del Mercado Común).

Competencia: la producción de los mismos productos, que a primera vista podría dificultar la cooperación, puede posibilitar en ciertos casos la constitución de ententes de productores o de exportadores, potenciando la investigación, desarrollando la tecnología, negociando colectivamente con los importadores, planificando la producción y los precios (p. e., la recién creada SARC).

Actitudes y valores políticos: existencia de unos sistemas constitucionales similares (p. e., el Consejo de Europa), el recuerdo de unos conjuntos políticos preexistentes que se descompusieron en un pasado más o menos cercano (p. e., la Liga Árabe o el MCCA).

La existencia en las élites dirigentes de una voluntad de cooperación cuya intensidad estará directamente relacionada con los objetivos y fines que la OIR está llamada a alcanzar, aunque en la formación de esta voluntad, como indica Pérez Vera,⁵⁰ pueden concurrir una multiplicidad de ingredientes: socioeconómicos (como ya veíamos, la exigencia de una determinada armonía es presupuesto básico de toda cooperación o interpenetración de sistemas jurídico-políticos), la estabilidad de las relaciones exteriores de la zona (p. e., tanto para la ASEAN como para el Pacto Andino o la CE, la estabilidad política de la zona, la cohesión del grupo en la vida internacional es un factor importante, de ahí la meticulosidad con la que examinan las candidaturas de adhesión), la exigencia de grandes mercados o de una racional división internacional del trabajo entre los Estados miembros (así, la supresión o disminución de barreras arancelarias, la libre circulación de factores de producción, etc.) y una serie de aspectos de índole técnica (p. e., telecomunicaciones, sanidad, transportes...) pueden ser factores de cohesión o, al contrario, minimizar los logros intracomunitarios.

b.4.) El interés nacional desde el ángulo de la acción exterior del Estado puede constituir un elemento de cooperación, incluso rompiendo con categorías preestablecidas de Estados. Así, este interés puede inducir a un país en desarrollo a aliarse más o menos coyunturalmente con Estados industrializados

50. Pérez Vera: *Op. cit.*, p. 677 ss.

con intereses afines, lo cual se ha producido por ejemplo durante la III CNU-DUM, apuntándose por Pueyo Losa⁵¹ el riesgo que para una estrategia global del Tercer Mundo puede suponer los reagrupamientos según afinidades geoeconómicas entre países de distinto nivel de desarrollo y/o de ideología (p. e., el «Grupo 53»).

b.5.) La disparidad de fuerzas (población, territorio, recursos, armamento, economía...) entre los Estados participantes en una construcción regional puede producir efectos diversos: un Estado cuyo poder es desorbitante en relación con sus coparticipes puede hipotéticamente impulsar la cooperación si su presencia se traduce en unas ventajas especialmente para el grupo o, al contrario, la existencia de un *hegemon* puede frenar la experiencia, al ser ésta estimada como un mero trampolín que proyecta universalmente a una potencia regional (p. e., las críticas de Paquistán dirigidas a la India con relación al SARC) o puede ser considerado como «coto cerrado» –más o menos evidenciado– de un Estado del área (p. e., la URSS y el CAEM, EEUU y la OEA, Arabia Saudita y el CCG, etc.).

Existen igualmente una serie de factores internos que tienden a dificultar la cooperación o la integración regional. Estas tensiones de naturaleza centrífuga son muy variables, amén de la indicada posibilidad de hostilidad de un *hegemon* que controle el proceso de cooperación, la preponderancia del «caudillismo» como forma de los poderes locales (sobre todo en las experiencias en los PVD, las élites políticas suelen ser refractarias a ceder sus poderes en favor de los órganos comunes), la impermeabilidad de los grupos dominantes, potenciadas por las marcadas diferencias de instituciones políticas y administrativas; las insuficientes vías de comunicación que dificultan todo verdadero desarrollo del comercio regional –las regiones del Tercer Mundo ven sus estructuras abrirse hacia el exterior de la zona, pero carecen casi por completo de comunicaciones interregionales...

Estos factores, endógenos y exógenos, pueden concurrir aisladamente o, mucho más frecuentemente, de manera conjunta y variable en los procesos de institucionalización de una solidaridad regional, percibiéndose los mismos en cada una de las cuatro fases que, con Yakemtchouk,⁵² individualizamos en los movimientos de esta naturaleza. Fases que si bien son distintas y sucesivas, pueden llegar a interpretarse presentando en ciertos casos rasgos de simultaneidad.

La primera fase es de orden socio-cultural: constituye una etapa preparatoria en la cual se expresan y confrontan las ideas, los argumentos y las doctrinas partidarias o no de una institucionalización. En este periodo se van fraguando las afinidades integracionistas y se toma conciencia de un cierto pasado común o de un devenir histórico común.

La segunda fase estará caracterizada por el desarrollo de una diplomacia tradicional: es consultiva, persigue la armonización de ciertos aspectos de la política exterior, económica y comercial de los Estados, sin que ello implique la

51. Pueyo Losa, J.: *El archipiélago oceánico. Regulación jurídico marítima internacional*, Madrid, 1981, Cap. I, IC.

52. Yakemtchouk: *Op. cit.*, p. 271 ss.

creación de órganos e instituciones dotados de poderes propios, y sin que los países miembros vean limitadas sus capacidades de decisión.

La tercera fase es funcional: se limita a la integración de ciertos sectores de la vida económica y social, ampliación del mercado, política aduanera común, integración de los sectores de la energía, armonización del proceso de industrialización. En esta fase de integración restringida aparecen autoridades especializadas dotadas de atribuciones concurrentes con las de los Estados miembros.

La cuarta fase es constitucional: implica la integración propiamente dicha de amplios sectores de la vida económica y política de los países, provoca el abandono en cierta medida de las soberanías nacionales en favor de las organizaciones supranacionales dotadas de personalidad jurídica y poder coercitivo, yendo en ciertos ámbitos a superar el marco meramente económico para situarse en un plano ampliamente político: la integración política aparecerá como el objetivo final de todo auténtico proceso de integración.

Este esquema institucional no es llevado a la práctica en su totalidad por el conjunto de las OIR, sino que por el contrario constituye una excepción aquella OIR que ha atravesado estos cuatro elementos. Además, en el interior de ese esquema –dinámico por naturaleza– juegan una serie de fuerzas que provoca a veces que una OIR se sitúe a caballo de varios de ellos.

II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

A) Elementos para una noción de organización internacional regional

a) Elementos conceptuales

Definir una OIR exige de partida distinguir los dos elementos que la componen: el elemento institucional u organizativo y el ámbito regional sobre el que actúa. Además, su análisis viene condicionado por la ausencia en el Capítulo VIII de la Carta de las NU de un concepto de la misma y por el hecho de utilizarse junto al término organismo regional la expresión acuerdo regional. Por otro lado, el elevado y extremadamente variado número de experiencias internacionales de esta naturaleza hace necesario que la noción elaborada sea lo suficientemente amplia y flexible para que puedan tener cabida todas estas realidades.

Una OIR es ante todo una organización internacional, esto es, una entidad internacional creada para gestionar con carácter permanente unos intereses colectivos, y constituida generalmente a través de un tratado que la dota de unos órganos para cumplir los objetivos para los que fue creada. Así, y sin entrar en la polémica relativa a la dificultad de definir la OI,⁵³ consideramos que desde la perspectiva institucional estaremos ante una OIR cuando se reúnan en ella las siguientes condiciones:

53. Véanse, entre otros, los informes de El Erian, o las aportaciones doctrinales de los profesores Virally, Sereni o Reuter.

- a) estar compuesta principal aunque no exclusivamente, por Estados que conserven el carácter de Estados soberanos;
- b) ser establecidas por acuerdo voluntario entre los Estados con el fin de perseguir un objetivo de interés común;
- c) ser los Estados los que establezcan los medios para alcanzar los objetivos así definidos;
- d) estar la institución así creada destinada a durar,⁵⁴ y
- e) ser susceptibles de manifestar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.⁵⁵

Estas condiciones permiten distinguir dos grandes grupos de OI: uno formado por aquellas organizaciones que persiguen unos fines susceptibles de interesar a la totalidad de los sujetos del DI, y, otro que responde a unas exigencias de solidaridad restringida sentida en el interior de un grupo de Estados, en el interior de un ámbito regional preciso.

El segundo elemento al que hacemos referencia es el de la región. Ahora bien, la región, como indica Yepes, es una «expresión ambigua que se presta a diversas interpretaciones».⁵⁶ En igual sentido, Vellas y Virally se refieren a la dificultad de definir la región debido al carácter inaprensible del hecho regional, lo que se plasma en la mayor facilidad para decir lo que no es que para definir lo que es;⁵⁷ apreciación ésta de la que parece participar también el profesor Carrillo Salcedo, cuando afirma que «ni el concepto de región, de una parte, ni el sentido de regionalismo internacional, de otra, sean claros en el mundo actual... por lo que no es de extrañar que tanto el Pacto de la SdeN como la Carta de las NU hayan dejado sin respuesta la pregunta clave de qué es una Organización Internacional, con la consecuencia de que, en la práctica, se consideran como Organizaciones Internacionales regionales las que no son universales».⁵⁸

A pesar de ser cierto lo afirmado por los autores antes citados, pensamos que es posible presentar ciertos aspectos que permitan delimitar este elemento. La región es el marco donde, desde nuestra perspectiva, se desarrolla una solidaridad de carácter restringido; su soporte en principio va a ser geográfico, pero también puede ser político, económico, técnico, cultural, etc. No es un dato seguro el considerar que existen regiones *per se* a las cuales las OIR no tendrían más que adaptarse o conformarse. La OI se constituye a partir del reconocimiento de intereses comunes a los Estados que la forman, siendo sin duda insuficiente una definición puramente geográfica. Será necesario, por tanto, matizar la geografía con la política; pero incluso será necesario ir más

54. Bastid, S.: *Cours de Droit international public. Problèmes juridiques posés par les Organisations internationales*, París, 1971-72, p. 36-62.

55. Reuter, P.: *Institutions internationales*, París, 1975, p. 246. Por su parte, el profesor Carrillo Salcedo considera que para que surja una OI han de darse los siguientes requisitos: «pluralidad de Estados soberanos; existencia de un complejo de relaciones interestatales; presencia de problemas que nacen de la coexistencia entre Estados soberanos y que éstos no pueden resolver por sí solos; finalmente, toma de conciencia de la necesidad de medios y mecanismos institucionalizados que organicen y regulen las actividades colectivas de los Estados», Carrillo Salcedo: *El Derecho...*, cit., p. 80.

56. Yepes, J.M.: «Les Accords régionaux et le Droit international», *RCADI*, 1957 (II), p. 246.

57. *Régionalisme et universalisme...*, cit., p. 201 y 213.

58. Carrillo Salcedo; *El Derecho...*, cit., p. 79-80.

lejos, esto es, dar la primacía a los factores políticos, al menos si estamos ante organizaciones generales.

Ciertamente existen regiones naturales que corresponden a unidades geográficas, o a unidades tales como una cuenca fluvial, un mar o una península, pero a pesar de estos factores objetivos, la definición de una región con vistas a definir una OIR sigue siendo, incluso en estos casos más privilegiados, una decisión eminentemente política. La región aparece así en último término como una noción convencional, y si la geografía interviene va a ser una geografía voluntarista mucho más que una geografía física. La región es pues, menos un dato al que debiera conformarse la OI que una opción política adoptada en el momento en el que la organización se constituye.

Aparece, así, la necesidad de corregir la geografía por la política. De este modo, el propio reconocimiento de la región por los Estados en ella situados y, más tarde, por el resto puede constituir un indicador preciso de la misma,⁵⁹ así como la existencia de un interés interior o exterior a ella.⁶⁰

Lo que procede nos pone de manifiesto la relatividad de lo regional, factor éste que en nuestra opinión va más allá de una simple vecindad o contigüidad geográfica,⁶¹ tendiendo a reflejar la expresión de solidaridades diversas.⁶² Esta concepción amplia de la región nos permitirá aprehender mejor el fenómeno social constituido por el particularismo jurídico regional y explicar el *enchevement* de regiones que con frecuencia se producen en las distintas manifestaciones institucionalizadas de las solidaridades regionales.

b) *El Capítulo VIII de la Carta de las NU*

Identificados los dos elementos que componen la noción de OIR, y antes de proponer un concepto de la misma, examinemos la concepción del acuerdo regional y la organización regional en el Capítulo VIII de la Carta de las NU y las definiciones que en relación con ello han sido elaboradas por la doctrina.

Como ya indicábamos, la Carta de San Francisco no contiene ninguna definición precisa de acuerdo y de organismo regional. Cuando el Comité III/4 puso a votación la enmienda presentada por la Delegación egipcia, favorable a la inclusión de una definición precisa de los antedichos términos, esta pretensión fue rechazada por una aplastante mayoría. Algunos autores, tomando como punto de partida el citado Capítulo han ofrecido diversas definiciones. Así, el profesor Vellas deduce de los términos del artículo 52,1 tres elementos que permiten definir el acuerdo regional. Un acuerdo de esta naturaleza debe, según el citado autor: prever una acción para regular los asuntos que se refieran al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, estar incluido entre Estados geográficamente contiguos y ser conforme a los objetivos y principios de las NU.⁶³

59. En este sentido se pronuncia Fischer, G.: «Une nouvelle organisation régionale en Asie du Sud», *AFDI*, 1983, p. 195.

60. Vellas: *Op. cit.*, p. 201.

61. En contra Olivares, Boutros Ghali y en el contexto del Capítulo VIII de la Carta de las NU, Vellas.

62. Colliard: *Op. cit.*, p. 353.

63. Vellas: *Op. cit.*, p. 31 ss.

Esta definición nos parece excesivamente restringida, pues si el artículo 52,1 se refiere a unos acuerdos u organismos «que se prestan a una acción regional», esta acción regional, como indica Kodjo, no implica necesariamente la proximidad geográfica de los firmantes del acuerdo, así «un análisis lógico de la frase demuestra que son los asuntos y no los acuerdos los que deben prestarse a una acción regional»,⁶⁴ no siendo, pues, necesario que los Estados sean geográficamente próximos, y además, como indicábamos, la noción de región no corresponde a una realidad precisa.

Ello ha llevado a varios autores a dar una definición más amplia del acuerdo regional. Así, para Kelsen, de la intención de los redactores de la Carta se deduce que el «término Acuerdos regionales es más amplio que el de tratados concluidos por unos Estados vecinos».⁶⁵ En esta línea, Goodrich y Hambro dan a la expresión acuerdo regional un sentido más amplio que el dado por la enmienda egipcia,⁶⁶ e igualmente Kleffens sostiene que un acuerdo regional «es una asociación voluntaria de Estados soberanos de una cierta área o que tienen unos intereses comunes en esa área con unos objetivos comunes, que no sean de naturaleza bélica, en relación con dicha área».⁶⁷

Dos interpretaciones, por tanto, se destacan: una favorable a una concepción amplia defendida por los autores últimamente citados, y la otra, en cambio, que hace intervenir la proximidad geográfica como un criterio determinante. Esta postura agrupa a autores como Vellas, Boutros Ghali, Yepes o Padelford.

Conviene asimismo señalar que «acuerdo regional» y «organismo regional» no son nociones sinónimas.⁶⁸ El artículo 52 nos las presenta como una alternativa, y de esta manera una serie de autores, como Vellas, Yepes, Boutros Ghali, en sintonía con el sentido que al término organismo regional daba en su enmienda el delegado egipcio en la Conferencia de San Francisco, van a distinguir el organismo regional del acuerdo por su carácter permanente y por las instituciones que lo organizan, que van a hacer perenne la cooperación entre sus miembros, así, un simple tratado de asistencia mutua o una conferencia no deben ser identificados con un organismo regional si no están dotados de instituciones permanentes. De hecho, dice Kodjo, la «diferencia entre el acuerdo y el organismo es una diferencia de grado de institucionalización y no de naturaleza, puesto que un acuerdo puede ser permanente sin que sus instituciones se desarrollen ni se perfeccionen».⁶⁹

B) Rasgos característicos y noción propuesta

De cuanto hemos venido afirmando respecto a esta clase de Organizacio-

64. Kodjo: *Op. cit.*, p. 801.

65. Kelsen, H.: *The law of the United Nations*, New York, 1951, p. 319-320.

66. Goodrich, L y Hambro (ed.): *Charter of the United Nations Commentary and Documents*, Boston, 1946, p. 184.

67. Kleffens, E.N. van: «Regionalism and Political Pacts» *AJIL*, n. 4, 1949, p. 668-669.

68. En contra, Yakemtchouk, R.: *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Paris, 1955, p. 130.

69. Kodjo: *Op. cit.*, p. 803.

nes internacionales creemos poder extraer una serie de rasgos que las caracterizan y que permiten esbozar una definición de las mismas.

a) *Caracteres generales*

Son agrupaciones permanentes: preferimos utilizar de esta manera el término neutro y dinámico de agrupación a otros propuestos por la doctrina, pretendiendo con ello dar cabida a la gran variedad terminológica que existe a la hora de denominar estas realidades jurídicas (Asociación, Comunidad, Comisión, Comité, Conferencia, Consejo, Foro, Liga, Mercad común, Organización, Pacto, Sistema, Unión, etc.). Y con el elemento de permanencia queremos resaltar el hecho de que las OIR están destinadas a durar, no estableciéndose por lo general límites de duración (existen excepciones como la representada por la CECA, creada, como es sabido, por un período de cincuenta años).

Formadas principal aunque no exclusivamente por tres o más Estados soberanos: con ello queremos indicar que las OIR hoy por hoy están compuestas casi exclusivamente por Estados (y así se hace constar en los artículos relativos a la adhesión en las diferentes Cartas constitutivas, p. e., el art. 237 del TCEE), si bien hay que dejar abierta la puerta a otros posibles sujetos de DI como son los Movimientos de liberación o las OI. Al fijar el número mínimo en tres Estados resaltamos el carácter multilateral del vínculo regional: una regla regional no se concibe más que si varios Estados son sujetos de la misma (para Álvarez, el reconocimiento de un sistema regional implica la existencia de una agrupación de al menos cuatro Estados⁷⁰). De esta manera, si son sólo dos los Estados concernidos se suele hablar de relación bilateral, de «organización local» (p. e., la Unión Económica Belga-Luxemburguesa). Y, por último, estos Estados deben conservar el carácter de Estados soberanos, lo que nos permitirá distinguirlos de las organizaciones no gubernamentales, de las empresas transnacionales, de los Estados federales y de las Uniones entre la metrópoli y sus colonias.

Pertenecientes a una determinada área regional y entre los cuales existen vínculos de solidaridad diversa: destacamos con este carácter la relatividad del factor regional a la que ya nos hemos referido, por lo que si bien se puede tener en cuenta la situación en una determinada área geográfica o la contigüidad de los países miembros, esta apreciación en tanto que excesivamente restrictiva deberá corregirse por la política o por otros posibles lazos de solidaridad.

Constituidas por acuerdo común de los mismos, generalmente un tratado y ocasionalmente otro acto internacional: el acto jurídico creador de la OIR, que puede denominarse de muy variadas maneras (tratado, carta, estatuto, pacto...) y en el que generalmente se determina su organización y finalidades, suele ser un tratado, si bien la práctica internacional muestra como el acuerdo se realiza a través de otras técnicas internacionales, p. e., la resolución de una conferencia internacional (la Conferencia ministerial de Bangkok de 8 de agosto de 1967 en el supuesto de la ASEAN) o una solemne declaración (p. e., la declaración adoptada por los Estados de la Península Arábiga el 4 de febrero de 1982 por la que éstos aprobaron la Carta del CCG), o el supuesto excepcional del Consejo

70. Álvarez, A.: *La réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales*, Paris, 1926, p. 110.

Nórdico, que nació en virtud de decisiones internas de los Parlamentos nacionales de los países interesados.

Dotadas de unas instituciones comunes encargadas de gestionar los intereses colectivos y que poseen los medios necesarios para alcanzar los objetivos comunes: es decir, las OIR están dotadas de unos órganos distintos e independientes de los Estados miembros, los cuales gozan de una competencia propia, expresa o implícita. El grado de institucionalización permite distinguir una OIR de un acuerdo regional y de una Conferencia internacional. La composición de los correspondientes órganos así como su naturaleza varía de una a otra organización (compuestos de representantes de los Estados o de personalidades independientes; de naturaleza ejecutiva, legislativa o judicial). En cuanto a sus funciones, éstas se referirán a la gestión de los intereses colectivos, la realización de los objetivos comunes, en razón de lo cual los Estados miembros las dotarán de los medios necesarios, entre ellos la posibilidad, en algunos casos, de crear un Derecho particular que en ciertas organizaciones alcanza un carácter sumamente desarrollado (p. e., el Derecho comunitario europeo o, en menor medida, el Derecho andino).

*Gozan de una personalidad jurídica internacional distinta de la de sus Estados miembros, necesaria para cumplir los fines para los que fueron creadas:*⁷¹ a los Estados corresponde crear las OIR y dotarlas de personalidad internacional; habrá, pues, que examinar el Acta constitutiva y el Derecho derivado de cada una de ellas para poder deducir en cada caso concreto el alcance de su condición internacional.⁷² Un elemento que se puede tener en cuenta, como señala Miaja, es la manera de adoptar las decisiones los órganos de cada Organización,⁷³ y así la adopción por mayoría de votos es un indicio claro de la misma. Dado el carácter particular de cada OIR y su naturaleza funcional, será necesario ver en cada organización su personalidad, la cual, además de por lo indicado, puede ser deducida del examen de sus actividades, p. e., haber concluido acuerdos internacionales (art. 228 del TCEE), participar en otras OI (p. e., la Liga Árabe, la OEA, etc., poseen el estatuto de observador en la Asamblea General de NU), poseer el derecho de legación activa y pasiva (muy desarrollado por ejemplo en el caso de la Comunidad Europea) y participar en la elaboración de normas que operan fuera del ordenamiento de la organización, con la posibilidad en virtud de todo ello de contraer obligaciones internacionales y adquirir derechos de igual naturaleza, lo que puede generar situaciones de responsabilidad pasiva o activa internacional de la Organización.

b) *Noción propuesta*

La amplitud del fenómeno regional institucional, la imprecisión del elemento regional, la inclusión de estas experiencias dentro de la realidad jurídica

71. Dictamen del TIJ de 11 de noviembre de 1949 sobre reparación de daños sufridos al servicio de las NU. CIJ, *Recueil*, 1949, p. 174 ss.

72. Sobre este particular, y por lo que se refiere a la CEE, puede consultarse nuestro trabajo. Sobrino Heredia, J.M.: «Aproximación a la cuestión de la delimitación de la competencia internacional de la CEE», *Gaceta Jurídica de la CEE*, n. 68, 1989, p. 147-190.

73. Miaja de la Muela, A.: *Introducción al Derecho internacional público*, Madrid, 1979, p. 267.

de la OI, la distinción, por último, entre acuerdo y organismo regional, los rasgos que la caracterizan y que venimos de enunciar, nos lleva a presentar una definición amplia y comprensiva de las OIR, a las que consideramos como agrupaciones permanentes formadas principal aunque no exclusivamente por tres o más Estados soberanos pertenecientes a una determinada área regional –geopolíticamente expresada–, entre los que existen vínculos de solidaridad diversa, constituida por acuerdo común entre los mismos, generalmente un tratado y ocasionalmente otro acto internacional, dotadas de unas instituciones comunes encargadas de gestionar los intereses colectivos, para lo cual gozarán de personalidad jurídica internacional y de los medios necesarios para alcanzar los objetivos comunes.

Estados Unidos ante la nueva Europa

Joaquín ROY*

1992 iba a resultar una fecha más significativa que la tolerada por los escépticos ante los planes de integración europea o los reacios a las conmemoraciones históricas. Como la fatídica cita del año 1000 temida por los europeos del medioevo, los norteamericanos parecía que esperaban el fin del orbe, al menos como antes se conocía. En 1992 no solamente se celebrarán los Juegos Olímpicos en Barcelona, la Exposición Universal en Sevilla, y el aniversario de Colón servirá para que los políticos norteamericanos exploten la fecha tanto para regocijo de sus votantes hispanos como de los italianos. Sin embargo, resulta ahora que para el primero de enero de 1993 no solamente se preveía una Europa más unida, sino que, desde noviembre de 1989, es ya potencialmente más amplia y compleja. Es un nuevo aniversario que representa un desafío inédito para la percepción norteamericana.

I

La Revolución de 1989

La percepción y las reacciones norteamericanas ante los radicales acontecimientos europeos pueden dividirse fundamentalmente en tres etapas nitidamente distinguibles, aunque con ramificaciones comunes:

1. Durante los últimos años del mandato de Reagan se observaba con cautela el consenso europeo que culminará con el acuerdo para cumplir en

* University of Miami. Monografía encargada por la Conferencia Internacional sobre Estudios Europeos y Educación Internacional, patrocinada por el Goethe Institut, celebrada en el Colegio de Europa de Brujas, Bélgica, del 13 al 16 de junio de 1990. Dejo constancia de mi agradecimiento a Juan José Santos (Agregado cultural de la Embajada de España en Bélgica), Dietrich Sturm (Director del Goethe Institut de Bruselas), y Bern Thum (Universidad de Karlsruhe), por el apoyo recibido.

1992 con las directrices del Acta Única acordada en 1986. Simultáneamente, también con reservas, se estudiaban los planes de reforma y desarme propuestos por Gorbachov desde 1985. Salvo las investigaciones de los centros especializados de estudio, las preocupaciones del Pentágono acerca de la futura organización de la OTAN o los quebraderos de cabeza que la Europa unida supondría para las compañías norteamericanas, no se observaba un cambio notable de actitud norteamericana hacia Europa, más que la tradicional continuidad.¹

2. Durante el primer año del Gobierno de Bush, la confluencia de los planes de la Comunidad Europea y los cambios revolucionarios en la Europa Oriental tomó por sorpresa² tanto a políticos como a analistas. En noviembre se produjo la «Revolución» (la historia decidirá si suprime las comillas) y con ella llegó la concienciación de que se esfumaría el enemigo natural (la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia) y que simultáneamente surgiría un entramado europeo mucho más complejo que el visionado por el Acta Única.³ El breve encuentro entre Bush y Gorbachov en Malta simbolizó el fin de esta etapa, y también de una época. Si sirve de barómetro, recuérdese que la revista *Time* declaró a Gorbachov no solamente «hombre del año» sino «de la década», y lo honró con una portada en la que aparecía su faz con apariencias pétreas.⁴

3. Desde primeros de 1990, sobre todo a raíz de las propuestas radicales del líder soviético en lo que respecta a la transformación del sistema político interno,⁵ el imparable proceso de unificación alemana⁶ y el reforzamiento de los planes europeos (con la consiguiente preocupación norteamericana),⁷ se pasó ya a una tercera fase decisiva en la que el Gobierno recibió la presión para actuar, al tiempo que los centros universitarios, intelectuales y de opinión pública se veían obligados a reformar sus percepciones y actitudes.⁸ Como más

1. Para una muestra de la percepción norteamericana justamente en la alborada de los cambios en la Unión Soviética, véase la sección especial publicada por *The Washington Quarterly*, bajo el título de «Western Europe: Center or Periphery», Winter 1985, que incluye los siguientes trabajos: Curt Gasteyer, «New Dimensions of International Security», p. 85-92; Christopher Coker, «The Peace Movement and its Impact on Public Opinion», p. 93-106; Michael R. Gordon, «Mood Contrast and NATO», p. 107-130; Richard E. Darilek, «Building Confidence and Security in Europe: The Road to and from Stockholm», p. 131-140.

2. Los analistas políticos de la prensa se apresuraron a comparar la ausencia de acción de Bush con la misma carencia de Kennedy ante la crisis de Berlín (David Nyhan, «Presidents Kennedy, Bush caught off guard as Germans built, tear down the Berlin Wall», *The Miami Herald*, Nov. 14, 1989).

3. Como muestra de la literatura de los últimos meses: Gary Clyde Hufbauer, ed. *Europe 1992. An American Perspective*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990.

4. Jan. 1, 1990.

5. El tratamiento en la prensa norteamericana fue y sigue siendo exhaustivo. Véase «The Soviet Empire. Special Section», *Time*, March 12, 1990.

6. Unas recientes muestras incluyen: Christoph Bertram, «The German question», *Foreign Affairs*, Spring 1990, p. 45-62; y Ronald D. Asmus, «A united Germany: Foreign Affairs», Spring 1990, p. 63-76. En la prensa, sirva el ejemplo de «Anything to fear?», *Time* (March 26, 1990) y «Beware Deutschland über alles», *The Miami Herald*, Nov. 15, 1989, reproducido del *Washington Post*.

7. Como ejemplo de la obsesionante atención hacia este tema, véase el trabajo de Leigh Bruce titulado «Europe's locomotive», *Foreign Policy*, 78, Spring 1990, p. 68-90.

8. Como sintoma de esta corriente de pensamiento, véase el artículo de Charles William Maynes, «America without the Cold War», *Foreign Policy*, No. 78, Spring 1990, p. 3-25. En los meses inmediatamente anteriores al desplome del imperio soviético en la Europa Oriental, se recomienda

destacable de ser «noticia» en el sentido estricto de la palabra, conviene meditar sobre el hecho históricamente inédito acerca de la conveniencia para los líderes norteamericanos de ayudar a un dirigente soviético.⁹ Pero la inacción pareció ser la política a seguir, cuando no la falta de reciprocidad ante las medidas tomadas por los soviéticos: Washington parecía exigir la restauración de los Romanov al trono.¹⁰ Una afortunada metáfora señalaba que el presidente norteamericano se asemejaba a un viajero que siempre llegaba tarde a la estación cuando el tren ya había salido del andén.¹¹ Estos acontecimientos provocaron reacciones simultáneas que podrían reducirse a las siguientes:

- Estados Unidos había ganado la guerra fría, pero no se sabía cómo celebrar el triunfo.
- Un sentimiento de miedo ante lo desconocido se apoderó de los centros de poder¹² y los medios de comunicación.
- Se recrudeció la polémica iniciada después de 1914 entre los polos intervencionistas y los aislacionistas, pero esta vez en un contexto diferente, debido al debilitamiento del contrincante secular.¹³
- Se descubrió la indefensión americana con respecto a sus conocimientos de la realidad, no solamente presente, sino hipotética.

La historia recuerda que Estados Unidos se fundó en unos conceptos luminosos y razonables forjados por mentes ancladas paradójicamente en su origen intelectual de la Ilustración europea. De ahí que colocaran en su enseña las estrellas blancas masónicas, señas de cultura y búsqueda de la felicidad. Luego vieron cómo la estrella roja le hacía la competencia e intentaba atraer las miradas de todos los destituidos del planeta (la mayoría). Pero, mientras Gorbachov reconocía el fracaso y desmontaba el andamio comunista, Washington miraba con aprehensión el ascenso de los doce (o más) astros de color amarillo sobre fondo azul de la Comunidad Europea.

Se palpaba (y se palpa) la preocupación sobre lo que puede representar para Estados Unidos la construcción de una Europa unida y amplia al otro lado

el repaso de los siguientes trabajos: Stanley Hoffman, «What should be do in the world», *The Atlantic Monthly*, october 1989; Burton Yale Pines, «Waiting for Mr. X», *Policy Review*, Summer 1989; y también el más lejano de Henry Kissinger y Cyrus Vance, «Bipartisan objectives for American foreign policy», *Foreign Affairs*, Summer 1988.

9. David Aikman, «What if the Soviet Union Collapses?», *Time*, Dec. 25, 1989; Zbigniew Brzezinski recomendaba pensar en maneras de ayudar a que la perestroika no fallara («E. Germany blooms...», *The Miami Herald*, Nov. 12, 1989, reproducido del *Washington Post*).

10. Strobe Talbott, «Reciprocity at Last», *Time*, Dec. 11, 1989.

11. R.W. Apple Jr., «Navigating the Future: a New Europe comes into focus for George Bush», *The New York Times*, 6 mayo 1990.

12. Raymond G.F. Seitz, Subsecretario de Estado para Asuntos Europeos y Canadienses, describía así ante un subcomité del Senado la situación: «... rapid change by its nature is volatile, and, therefore, an imperative characteristic for our policy at this moment is steadiness» («Europe: A Climate of Dramatic Change», *Current Policy*, No. 1220).

13. Como muestra de la temprana literatura que postula el aislamiento, véanse: Alan Tonelson, «On Democrats», *The National Interest*, 16 (Summer 1989); Patrick Buchanam, «Messianic Globaloney», *The Defense Democrat* (November 1989); «The New, Improved Ready-for-Prime-Time Insolationism», *American Purpose*, 3:8 (October 1989), p. 60-61. Otras voces invitan al análisis más detenido y la recomendación para que los Estados Unidos no caiga en cualquiera de los dos extremos: William G. Hyland, «America's new course», *Foreign Affairs*, Vo. 69, No. 2 (Spring 1990), p. 1-12.

del Atlántico, mientras en el Pacífico ya Washington tiene que lidiar con otro frente, el del Japón y otros países en vías de convertirse en las fábricas de la civilización post industrial, como Korea, Singapur, Taiwan y Hong-Kong (aunque esta colonia está en camino de sufrir drásticas transformaciones en 1997), llamados los cuatro tigres. Agotada la frontera del Oeste, fracasado el destino manifiesto hacia el Sur, dificultoso el regreso a contracorriente del viaje del sol, los Estados Unidos se sienten reticentes y temerosos ante una nueva exploración económica del planeta.

El fin de la guerra fría y la crisis de la historia

Estados Unidos ganó la guerra fría: no es solamente una frase atribuida¹⁴ a George Bush en el crepúsculo del mandato de Reagan, sino la descripción más acertada del proceso político que culminó en noviembre de 1989. Pero fue una victoria de las ideas y no de las armas (o del potencial uso de ellas),¹⁵ como tantas veces ha ocurrido en la historia desde que los subversivos y heterodoxos del siglo de las luces se sublimaron en tantas revoluciones malogradas (desde la francesa hasta la cubana, pasando por la soviética y la congelada mexicana). Mientras los golpes de piqueta arañaban el cemento armado de Berlín, un joven abría una lata de cerveza encaramado al muro, y se ofrecían ramilletes de flores a los antes temidos Vopos, los guardias fronterizos. Los berlineses orientales corrían raudos a los bancos federales para recibir unos marcos con que asaltar los almacenes: la estatua de la libertad que tantos estragos había causado en una plaza pequinesa se había transfigurado curiosamente en una cajera berlinesa.

Tras la borrachera y la estupefacción, en los Estados Unidos se procedió (precipitadamente en los medios de comunicación, lentamente en los intelectuales y las universidades; mientras la administración permanecía enmudecida) a la revisión de la historia (cuando no a su embalsamamiento)¹⁶ y al análisis

14. Margaret Thatcher ya reclamó la victoria en 1989 (según entrevista revelada por la columnista de *Newsweek* Meg Greenfield («It's Wasn't War, Isn't Over», *The Washington Post*, Tuesday, April 10, 1990).

15. Para un breve repaso de este debate, véase el ensayo mencionado de William G. Hyland, «America's new course», p. 4 y 6.

16. Repárese la polémica suscitada por la publicación del artículo de Francis Fukuyama, titulado «The End of History», *National Interest*, no. 16 (Summer, 1989): 3-18; y su secuela, «Fukuyama replies to his critics», *National Interest*, no. 18 (Winter 1989/90): 21-28. Como ejemplo de la recepción en círculos intelectuales y universitarios de asuntos internacionales, véase el análisis de Kenneth E.W. Thompson, «History as an End or New Beginnings», *Mediaterranean Quarterly*, Vol. I, No. 1 (Winter 1990), p. 111-126. Ejemplo de una lectura soviética: Henry Trofimenko, «The end of the cold war, not history», *The Washington Quarterly*, Vol. 13, No. 2 (Spring 1990), p. 21-35. Título y expresión hicieron fortuna, sin embargo: «The end of history?», comenzaba un sesudo editorial del *New York Times* («After Eastern Europe's Spring», Dec. 29, 1989). Conviene recordar también que el ensayo de Fukuyama tiene un precedente clásico en el debate de las ideas políticas de los Estados Unidos, del que saldría la adaptación del título: *The end of ideology* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), de Daniel Bell (se recomienda la lectural del capítulo-apéndice de la última edición de 1988, en el que el autor repasa el impacto y lo que considera incorrectas lecturas de su libro). Sobre el ensayo de Fukuyama, en los medios españoles, se recomienda consultar el suplemento especial de *El País*, subtítulo «El triunfo del liberalismo», de 21 de diciembre de 1989. Abierto por la versión

de las opciones del futuro. Por una parte, se recordó a los que fueron sacrificados para ganar la última guerra romántica de Estados Unidos, la que terminó con el lanzamiento de las bombas sobre Hiroshima y Nagasaki, y con los juicios de Nuremberg. Fue de verdad una guerra santa, pero el reparto de los despojos de Europa tras la victoria de 1945 había empañado el triunfo aliado y la muerte de tantos norteamericanos que no vivieron para contarlo. Por eso, cuando Moscú se rodeó de un anillo protector de satélites y se dispuso a liberar al planeta de los males del capitalismo, Estados Unidos no pudo más que empantañarse en una lucha que no tendría vencedores ni vencidos y que sería conocida con el eufemismo de «Guerra fría», compuesta por una serie de capítulos calientes cuyos protagonistas serían los aliados de las superpotencias (en Oriente Medio y en África), o éstas directamente (en Afganistán y en Vietnam). Mediante la definición de los valores norteamericanos por la simple negación del marxismo, Estados Unidos había apostado a la ausencia de ideología como alternativa para ella.

El complejo de culpa misionero

Con la excusa de la amenaza de la hoz y el martillo, se procedió (tergiversando el mensaje de George Kennan, que solamente había propuesto una modesta contención y que ya advirtió acerca de la congénita debilidad de la Unión Soviética) a la caza de brujas del Senador Joseph MacCarthy, un episodio vergonzoso que quedará en la historia de Estados Unidos como un borrón difícil de lavar. Representó la venganza de los conservadores ante lo que percibieron como debilidad de Roosevelt en Yalta, y también para castigarle por su osadía con el «New Deal». ¹⁷ En nombre del anticomunismo se apoyaron regimenes europeos impresentables como el griego de los coroneles, el portugués de Salazar y el español del franquismo; en aras de la estrategia mundial o petrolera se hizo la vista gorda ante la dictadura turca, se bendijo la autocracia medieval de toda la zona arábiga, y se jugó con fuego en Irán; finalmente, se toleraron las sucesivas o eternas dictaduras militares o familiares de América Latina, política ya en los ochenta legitimada por la doctrina Kirkpatrick, quien embelesó a Ronald Reagan con un artículo antológico, ¹⁸ gracias al ridículo con que se retiraba Carter. Cuando ya se ha extendido el certificado de defunción de la doctrina Breznev («cuando un país se hace comunista, permanece comunista») y la ideología radical marxista puesta en práctica se ha enfrentado a su propio fracaso, Washington solamente pudo responder con cautela y mesura. Nobleza obliga.

Los vociferantes creyeron (todavía creen) que había llegado su hora de los

castellana de la respuesta de Fukuyama, incluye artículos de Noam Chomsky, Robert Cottrell, Pedro Schwartz, Vicente Urbistondo, Artemio Baigorri y Ludolfo Paramio.

17. Jason DeParie, «The Bitter Legacy of Yalta: Four Decades of What- Ifs», *The New York Times*, Nov. 26, 1989.

18. «Dictatorships and double standars», *Commentary*, Vol. 68, No. 5 (November 1979), p. 34-35. Para una revisión del contexto en que surgió, véase el artículo de Brad Roberts, «Human rights and international security», *Washington Quarterly*, Vol. 13, No. 2 (Spring 1990), p. 65-75.

cuchillos largos y la venganza de la economía de mercado en su estado puro,¹⁹ pero se enfrentaron a un país con gravísimos problemas internos: un déficit de proporciones galácticas, un creciente desempleo funcional que solamente es paliado por la ampliación de una economía sumergida que incluye el comercio de drogas, y unos enfrentamientos ideológicos (aborto o integración racial) que amenazan con hacer desaparecer por el foro a figuras políticas.

Al sur, donde los partidarios de la contrainsurgencia creyeron un día que las guerrillas urbanas y rurales eran mero apéndice de los apoyos moscovitas y habaneros (y no resultado de la insoportable carencia de justicia social), queda un continente que amenaza con engullirse por migración a los Estados Unidos o diluirse en unos enfrentamientos internos, ahora que la alternativa marxista no es viable. Caída la hoz y enterrado el martillo, la frustración de los destituidos se convertirá en desesperación, como en El Salvador. La utopía de Sendero Luminoso es solamente una muestra. El chantaje del narcotráfico a Colombia es la otra cara de la misma moneda, a la derecha. Marx diría hoy, como Ortega y Gasset ante la II República española, que «no es eso, no es eso».

Mientras Bush se reunía con Gorbachov en Malta, el mundo se preguntaba si todo sería diferente al día siguiente. Ni España se levantó republicana el 14 de abril de 1931, ni Marx murió en 1989, ni los rascacielos de Wall Street se agrietaron como el muro de Berlín. Pero había que fundar *un nuevo* orden en Malta. Bush se sentaba con lastre: no quería resbalar pues ya estaba en campaña para la reelección de 1992. Managua y La Habana estaban en su agenda: cualquier concesión a Gorbachov pasaría por el compromiso de abandonar progresivamente a los sandinistas, vía Fidel, y el beso de la muerte al mismo. Pero jugar estas cartas de poca monta le dejaría indefenso en el mayor contexto de la libreta de Gorbachov: su concepto de la casa europea común. En el plano ideológico, una finlandización (en mitad de los ochenta se aludía también a la «holanditis» y a la «dinamarquización»)²⁰ de Europa equivalía a la descafeinización de la victoria moral lograda en Berlín. A nivel estratégico, una Europa sin tropas norteamericanas siempre será Europa, pero no podía haber nunca una Europa sin tropas soviéticas: son las realidades geográficas. En mayo de 1990, aprovechando su discurso de graduación en la Universidad estatal de Oklahoma, recordaba que Estados Unidos debía seguir siendo un poder europeo, desde el punto de vista militar. Siempre habrá de contar con el «complejo militar-industrial» (al que tanto temía Eisenhower, después de haberlo generado como un Frankenstein). Senadores y congresistas, que responden no a su partido sino a sus votantes locales, no le perdonarán el cierre de una sola base o la jubilación de misil alguno.²¹

19. James McCartney, «Capitalism ripe for "other shoe" to drop?», *The Miami Herald* (Dec. 4, 1989). Citando a Fritz Stern de Columbia University, y Heilbruner, duda que «la enfermedad del contrario demuestre la buena salud propia», al tiempo que haber ganado la «guerra» no garantiza el conocimiento del futuro.

20. Christopher Coker, «The Peace Movement and Its Impact on Public Opinion», *The Washington Quarterly*, Winter 1985, p. 98.

21. «Yes, Virginia, President Eisenhower wars right: There is a military-industrial complex», decía sarcásticamente James McCartney, en «Peace prospectus offers big dividends», *The Miami Herald*, Nov. 27, 1989. Manfred Woerner, Secretario General de la OTAN, declaraba que la organización no podía seguir funcionando como antes («Parting the curtain», *The Miami Herald*, Nov. 12, 1989).

Mientras los berlineses cruzaban el antes impenetrable muro de Berlín, se procedía a la botadura del nuevo portaviones norteamericano que lleva el nombre de Abraham Lincoln. Fue una semana de coincidencias: el presidente que tuvo que hacer una guerra civil para preservar la Unión y oponerse a la esclavitud, al finalizar la contienda, contra las ansias de venganza de algunos de sus colegas, prometió generosidad para todos y malicia para nadie. Resulta paradójico que los dos enemigos viscerales (Japón y Alemania) de los norteamericanos en la II Guerra Mundial, contra los que desencadenaron una guerra sin cuartel hasta que su máquina bélica fue destruida, contra los que implacablemente no cesaron hasta que juzgaron y condenaron a sus culpables líderes, y contra los que lanzaron las únicas bombas atómicas jamás tratadas contra seres humanos, se convirtieron con el paso del tiempo en los aliados más decididos de Estados Unidos y también sus más leales competidores en el arte de los negocios.

En el Japón, la sabiduría de MacArthur (cuando todavía respetaba a Truman) obró el milagro de no provocar las ansias de revancha del vencido. Con la Alemania prostrada de 1945, el milagro fue ejercido mediante el Plan Marshall, que en lugar de obligar al derrotado a pagar una deuda imposible durante generaciones (aunque se hizo merecedor de un castigo ejemplar) «lo recompensó» con donaciones y créditos, hasta que se convirtió en el mejor cliente y en el mejor amigo.²² Nada tiene de extraño, por ejemplo, que el país al que Reagan anteayer llamaba «el imperio diabólico» se convirtiera en objeto de atención y futura misericordia. Quizá solamente se le pida lo que Isabel la Católica exigió a los musulmanes y judíos como condición para que se quedaran en la península: la conversión, o sea, el paso a la ideología liberal, la democracia en el sentido amplio de la palabra, el juego que comprende elecciones libres, pluralismo y respeto de opiniones, sobre todo la expectativa de alternativa.

II

Observando el nuevo mapa europeo

La rapidez de los acontecimientos en el Imperio Soviético descubrió la imprevisión norteamericana. Sus líderes y las fuerzas sociales debieron elegir en su tradicional oscilación pendular entre aislamiento e intervencionismo.

La cultura política norteamericana había abandonado el continente europeo al limbo académico de las humanidades y de algunos centros de estudios estratégicos e internacionales que producían una literatura poco menos que testimonial (siempre girando alrededor de los ejes de la OTAN y la amenaza soviética)²³ o se había concentrado en el estudio geopolítico de la periferia

22. Este aire «misionero» salió a la superficie de nuevo en cuanto a la ayuda de la Europa Oriental. Bush propuso en envío de un nuevo Cuerpo de Paz, llamado «Citizens Democracy Corps» (Discurso de la ceremonia de graduación en la Universidad de Carolina del Sur, Columbia, 12 mayo 1990).

23. Como ejemplo de este obsesionante tema, véase la primera monografía del «project on European-American Relations» del Council of Foreign Relations de Nueva York, *Nuclear weapons in Europe*, Andrew J. Pierre, ed. (N.Y.: Council of Foreign Relations, 1984). Véase en el apéndice bibliográfico una selección de libros de la última década.

donde se libraban los conflictos regionales y calientes de la guerra fría. Asia, el Oriente Medio y América Latina ocuparon la atención de eruditos y comentaristas, mientras Europa quedaba dividida en dos bandos. Uno era el oriental, congelado y condenado para siempre a ser satélites dóciles que paradójicamente servían a los intereses de ambos bloques como estados-tapón. Europa Occidental para los norteamericanos era reducida a una callejuela turística a imitación de Disney World (o del Pueblo Español del Montjuic barcelonés), a la que se regresaba para lavar la culpa histórica de Estados Unidos, la negación del legado europeo.

La situación a nivel universitario era tan escandalosa que en 1985 el Wilson Center encargó un estudio a John Talbott, de la Universidad de California en Santa Barbara. El panorama deprimente era que las universidades norteamericanas habían fallado en la organización de un programa coherente de Estudios Europeos. Entre las causas del desastre, se hallan las siguientes:

- Desviación (posteriormente a la guerra de Vietnam) de recursos a otras zonas del globo que habían sido ignoradas por Estados Unidos.
- Jubilación de grandes figuras académicas de origen europeo que se habían refugiado en Estados Unidos, huyendo del nazismo en los años 30 y 40.

El panorama global, sin embargo, era mucho más complejo, y el informe Talbott no era un caso aislado. Durante los mandatos de Carter y Reagan las voces de alarma se habían sublimado en otros informes confeccionados por múltiples comisiones. La Comisión Presidencial sobre Lenguas y Estudios Internacionales de 1979 declaró taxativamente que los Estados Unidos comenzaban a enfrentarse al resto del mundo en estado de interdependencia. Un miembro de la Comisión, James Perkins, explícitamente afirmaba que el aislamiento de Estados Unidos era un sueño que se debía abandonar.²⁴ Un lustro más tarde, la Asociación de Gobernadores del Sur, a través de su Consejo Asesor sobre Educación Internacional, emitió un patético y sucinto informe titulado «International Education: Cornerstone of Competition».²⁵

Aunque resulten bien conocidos para los especialistas y educadores, algunos detalles del informe son dignos de repaso y meditación:

- Estados Unidos es el único país que no exige fluidez en un solo idioma para ingresar en su servicio diplomático.
- El sistema universitario norteamericano es el único donde es posible conseguir un doctorado sin seguir un solo curso de idiomas.
- Solamente el 1 % de las escuelas primarias ofrecen idiomas.
- Un estudio de los conocimientos de 30.000 alumnos de nueve países entre 10 y 14 años de edad revela que los norteamericanos calificaron como penúltimos en el dominio de idiomas.

24. Para un resumen reciente de los postulados de estas comisiones, véase la exposición de Ambler H. Moss, Jr., «Our urgent needs for internationalization of education», Miami, May 4, 1990.

25. Noviembre 1986. Además de la convencional lista de dirigentes políticos en ejercicio, el Consejo contaba con la aportación del ex-senador William Fulbright, Charles Reed (Canciller de la Universidad de la Florida), y Ambler H. Moss, Jr. (Decano de la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami).

- Solamente el 8 % de las universidades tienen como requisito de ingreso el haber estudiado lenguas extranjeras en el bachillerato.
- Menos del 1 % de los estudiantes norteamericanos aprenden lenguas habladas por más de las tres cuartas partes de la población mundial.
- Solamente 6 de los 53 rehenes de Teherán podía conversar en farsi.
- Solamente el 5 % de los estudiantes de una gran universidad del sur pasó un examen elemental de geografía.
- El 73 % de los estudiantes universitarios no había tenido un solo curso de geografía.

El Senador Paul Simon, antes de que se postulara para la Presidencia, había redactado un libro,²⁶ en el que recordaba a sus conciudadanos que en 1925, el 36 % de los estudiantes norteamericanos de bachillerato estudiaba idiomas (contra el 10 % de hoy), mientras el 85 % de las universidades exigía el dominio de una segunda lengua (hoy solamente el 8 %). Solamente el 5 % de los graduados que pretenden ser profesores ha estudiado una cultura o una lengua extranjera.

En este contexto, Europa daba unas serias advertencias a la conciencia americana. El primer aviso fue la decisión osada de la Comunidad Europea de pasar a la acción en 1992. Esta vez iba en serio. De repente, Europa cambiaba de ser un jardín para turistas sembrado de ojivas nucleares a constituir una amenaza para la hegemonía norteamericana en esta parte del globo. La caída como fichas de dominó (Kennedy y Kissinger se equivocaron de mapa) de los países al este del Elba recordó de nuevo a los norteamericanos la existencia elástica de una Europa multicultural, de la que se sabe poco y lo poco que se conoce está recubierto por los estereotipos de la confrontación entre Washington y Moscú. Aunque Gorbachov no tenía planes a medio plazo para la evolución de su flanco occidental, tampoco Washington parecía poseer parámetros de contingencia. Apenas cuenta con la oscilación progresiva hacia el aislacionismo que pareció haber triunfado tras la debacle de Vietnam, después de la agri dulce experiencia coreana. Los vaivenes latinoamericanos pesaban poco (se intercambiaba el éxito de la República Dominicana por el fracaso de Cuba y se restañaban las heridas de Nicaragua con Granada y Panamá). El servicio militar voluntario era la prueba más palpable de la vuelta norteamericana a casa.

Los primeros golpes de piqueta contra el muro de Berlín se dieron (por coincidencia) el «Veterans' Day» (día «de los excombatientes», literalmente), una fiesta oficial norteamericana que tiene lugar en noviembre, gemela del Memorial Day que se celebra a principios de verano. Los «veteranos» son los que regresaron de las guerras. El Memorial Day está dedicado a los que no volvieron. Generalmente nadie se acuerda de ellos, tan ocupados están los norteamericanos en invadir pacíficamente playas y parques. El Veterans' Day tiene su origen en el día en que se firmó el armisticio de la Primera Guerra Mundial, que ilusoriamente se luchó para terminar todas las guerras. Solamente sirvió para que los alemanes, derrotados y humillados en un vagón de pasajeros, planearan la revancha que llegaría en el año 40 con la vergonzosa derrota de Francia, cuyos líderes precisamente fueron obligados por Hitler a aceptar las

26. *The tongue-tied American: confronting the foreign language crisis* (N.Y.: Continuum, 1980).

condiciones de la rendición en el mismo vagón de ferrocarril. El aislacionismo norteamericano con el que se abofeteó a Wilson y la Sociedad de Naciones tuvo que despertarse de repente con el ataque a Pearl Harbour: de allí hasta Hiroshima y Nuremberg la otra cara política norteamericana no paró hasta que castigó a los culpables con furia de pueblo elegido. Irónicamente, unos (los japoneses) se han convertido en sus competidores en el juego capitalista; otros (los alemanes) son protagonistas de la mayor estupefacción que Washington ha sufrido en décadas. El final feliz de la película al estilo de Hollywood (la derrota del sistema marxista) está retando a Washington.

La perplejidad ante la realidad báltica, la potencial balcanización real de la antigua (y mal llamada) Europa Oriental, y el futuro de Alemania se unen a la ignorancia del entramado étnico y lingüístico europeo en Estados Unidos, formado por inmigrantes descontentos de la intolerancia de los estados-nación (una lengua, una ideología y una religión). El urgente redescubrimiento norteamericano de Europa debe llegar a tiempo para 1992.

Contra Marx vivíamos mejor

Cuando Mijail Gorbachov comenzó su campaña para variar drásticamente las pautas de conducta en la Unión Soviética probablemente no sabía que iba a causar una revolución social no sólo en Siberia o en Bielorrusia, sino también una crisis de identidad en la mismísima Norteamérica capitalista.

Parecería que el reconocimiento de la debilidad del sistema marxista beneficia la imagen propia de Estados Unidos, abanderado del concepto ortodoxo del liberalismo. Los norteamericanos podrían admonizar al resto del planeta: el marxismo está condenado al fracaso y el futuro pertenece a la democracia liberal. El cambio en la Unión Soviética y las grietas del sistema en China tienen ya reverberaciones en Nueva York y en las grandes praderas. El marxismo se había incrustado en la sique norteamericana como rasgo de identidad negativo, pero tan irrenunciable como el béisbol y las autopistas, el pastel de manzana y el rock. Estados Unidos se quedó sin enemigo natural. No es un caso aislado. Ciertas nacionalidades y complejos culturales sufren del mismo síndrome. Se dice, por ejemplo, que el mayor mal de México es Estados Unidos, al que no puede renunciar, pretender que no existe y remitirlo imaginariamente a una playa del sur del Pacífico, por ejemplo.²⁷ Viceversa, Estados Unidos no puede renunciar a su mastodóntica dimensión y seguir el consejo de los prudentes y utópicos que proponen una política de moderado perfil («low profile») en Latinoamérica. Un elefante en un circo o en un zoo no puede comportarse de tal manera.

Estados Unidos basó sus señas de identidad desde la II Guerra Mundial sobre su negación del marxismo como filosofía, como práctica política y como alternativa. Simplificó la lealtad de diversas oleadas de inmigrantes sobre la pureza de fe negativa: no era necesario profesar activamente ideología alguna,

27. La ocurrencia original es de Carlos Fuentes. «We are going to live together for a long time... we cannot go to the South Pacific», declaró a Maria Schreiber en el programa de CBS Morning News, 19 diciembre 1985.

sino simplemente renunciar al diablo marxista, y a sus pompas y a sus obras. Diversos núcleos de intereses cimentaron su futuro y sus fortunas sobre esta placa fotográfica en negativo. Húngaros, polacos y cubanos pudieron decir durante décadas lo que la derecha postfranquista lamentaba: «Con Franco vivíamos mejor», y que la izquierda convirtió en el sublime «Contra Franco vivíamos mejor».

Estados Unidos comenzó a sufrir una crisis de identidad incurable desde que la espita abierta por Gorbachov se convirtió en una compuerta abierta sin remedio a las oleadas de libertad que pueden destrozarse irremisiblemente el estado soviético: el reto de los países bálticos es sólo el principio. El Pentágono (y el complejo industrial-militar) puede verse huérfano de su mayor justificación de existencia: «Contra Marx vivíamos mejor». No se descarta que los irreconciliables enemigos de la URSS y la China comunista reclamen su participación en la represión y la restauración del sistema tradicional. La perestroika se puede convertir en el mayor enemigo de Bush para triunfar en su mandato profesional con éxito. Apoyar el éxito reformista de su anteriormente enemigo irreconciliable («el imperio diabólico» de Reagan) es un número de circo con retos de consecuencias impredecibles. Implica también el cambio de las señas de identidad americanas. En el siglo XXI quizá en Chicago o Los Angeles se exclame nostálgicamente²⁸ que «Contra Marx vivíamos mejor». Usando como plataforma otra ceremonia de graduación²⁹ un afamado columnista del *New York Times* advertía a los graduados que el futuro era quizá más peligroso que el pasado conocido.

La conciencia norteamericana estaba acostumbrada a relacionarse con el resto del globo dividido en republiquetas situadas al sur, una Europa destrozada secularmente por guerras eternas, un Tercer Mundo que apenas levantaba la cabeza desde siglos de colonialismo y neocolonialismo apenas desvelado, y el bloque de economía marxista que solamente representaba una amenaza estratégica, pues quedaba borrado de proyectos de futuro al no ser posible que supusiera mercado de consumidores.

Estados Unidos (como Canadá y la mayor parte de los países latinoamericanos con gran base inmigratoria) está formado básicamente por dos polos opuestos de pensamiento, como dos hemisferios del cerebro que causan una personalidad esquizofrénica.³⁰ Uno considera que está castigado por vivir en este lado del globo y juzga que la civilización reside en Europa; el otro piensa, por el contrario, que la vivencia americana es lo más cercano al paraíso terrenal. Estos dos polos gozan de una alternante preponderancia según las circunstancias históricas, pero el nacionalismo americano consigue frecuentemente el

28. William Pfaff aludía a la reacción de Fukuyama así: «He concedes that he, himself, already feels nostalgia for when history still existed, when the Cold War had to be fought» («Human history is not over yet»), *The Miami Herald*, oct. 3, 1989, reproducido de *Los Angeles Times*.

29. Russell Baker, 11 de mayo de 1990, Universidad de Miami. Camilo José Cela también recibió un doctorado honorífico.

30. Adapto libremente los postulados de H.A. Murena en *El pecado original de América* (Buenos Aires: Sur, 1954). La columnista del *New York Times* Flora Lewis coincidía con esta tesis, pero la polarizaba en el aislacionismo, con respecto a los Estados Unidos y sus dilemas actuales: «it's time for the United States to get off the world. One side argues that there's no more reason to accept burdensome responsibilities, the other that America should stop interfering with everybody» («And for the U.S. to plot a fresh course», *The Miami Herald*, Feb. 24, 1990, reproducido del *New York Times*).

triumfo frente a los internacionalistas. Norteamérica pasa ahora por una fase de introspección, preñada de desconfianza, con respecto a Europa.

Antes del derribo del muro de Berlín, no era mera coincidencia que en el exterior el Departamento de Estado presionara a los aliados de la OTAN para que cooperaran más a la defensa del continente europeo, mientras en el interior el Departamento de Defensa estudiaba la posibilidad de cierre de más de dos centenares de bases militares obsoletas, algunas de objetivos tácticos tan desfasados como las «guerras indias» de la conquista del Lejano Oeste. Las decisiones de Gorbachov no hicieron más que añadir otros contundentes argumentos: Estados Unidos debía encarar una vuelta a casa escalonada.

Ante la perspectiva de 1992, con una Europa regida por el Acta Única, decisión reforzada por la reunión de los jefes de Gobierno de la Comunidad celebrada en abril de 1990 en Dublín, Washington teme que cuando cada uno de los países soberanos europeos delegue parte de su autoridad en el poder común, populísticamente sus gobernantes puedan sentirse tentados a cerrar las barreras hacia el exterior, y el primer perjudicado será Estados Unidos, acostumbrado a comerciar a su antojo. Es esa la percepción ilustrada con la expresión de la «Fortaleza Europa», adaptación de «Fortress Britain», acuñada durante la II Guerra Mundial.

Paradójicamente, la sociedad norteamericana se puede beneficiar de este conflicto. Los centros norteamericanos de investigación en la esfera internacional se han dedicado durante decenios al estudio de los enemigos o de las zonas en peligro de decantarse por el bando de sus adversarios, como América Latina. Así, por ejemplo, han proliferado en las universidades norteamericanas los dedicados a América Latina, al cercano y al lejano Oriente, e incluso los que se preocupan por África, pero Europa ha permanecido siendo una incógnita, apenas estudiada, sencillamente porque se daba por descontado y porque soterradamente se reconocía (a pesar del desprecio por las culturas de los abuelos) que era la casa ancestral. La abrumadora preocupación por cada uno de los aspectos más insignificantes de Centroamérica choca visiblemente con la ignorancia del conocimiento real que tienen los especialistas de relaciones internacionales sobre los hechos básicos y profundos de sociedades como la danesa, la griega y no digamos la portuguesa. España ha estado un poco más afortunada, por el detalle del idioma, crucial para la comunicación no con Europa sino con América Latina. 1992 brindará, por lo tanto, no sólo la conmemoración del descubrimiento³¹ de América sino también el descubrimiento del continente europeo. Para entonces se habrá avanzado un poco sobre la base de la tesis de Winston Churchill que decía que Estados Unidos y Gran Bretaña eran dos países separados por el mismo idioma. Estados Unidos (y Canadá) y la Comunidad Económica Europea son una misma civilización unida por la necesidad económica y separada por multitud de idiomas.

Europeos y norteamericanos, al contemplar las cenizas de Europa en 1945, tramaron el futuro del continente para garantizar que la barbarie bélica que lo había atenazado durante siglos no reviviera. El mérito se debe a la ayuda del Plan Marshall que hizo posible que los perdedores de la II Guerra Mundial

31. Encuentro, conquista, evangelización, genocidio, etc. No intento polemizar acerca del título.

fueran locomotora y primer vagón del nuevo tren milagroso. El sueño de reconstrucción se possibilitó también gracias al paraguas defensivo de la OTAN, que garantizó el tipo de sociedades y Estado que la recuperación necesitaba ante la amenaza del bloque soviético.

El origen del esquema actual europeo está en realidad anclado en las mentes de unos políticos doblados de intelectuales (al modo de los latinoamericanos del XIX) que diseñaron al principio de la década del cincuenta la Europa del final del milenio. Visionaron la neutralización de las disputas acerca de materias primas cruciales, causa de querellas que desembocaban en guerras, y luego lo que se llamó Mercado Común (la etiqueta fatal que desgraciadamente ha cundido) y finalmente lo que pomposamente se conoce como Comunidad Europea. De Gasperi, Monnet y Schuman simplemente propusieron una primera fase hacia una unidad no solamente política sino cultural, lo que ahora se identifica con una bandera azul y doce símbolos amarillos de cinco puntas. Al contrario de los próceres latinoamericanos, en lugar de tratar de fundar repúblicas en el aire mediante la aprobación de documentos constitucionales, vacíos de contenido práctico, prefirieron unos pactos económicos que fueran la primera piedra de todo el sólido edificio. El acuerdo sobre el carbón y el acero, EFTA, Euroatom y el Consejo de Europa eran algunas de las subvariantes de la primera etapa que debía dar paso a la segunda (que se está consumiendo ahora hasta 1992) y que será sucedida por la estructuración de la unidad europea bajo una forma idónea de federalismo. Los padres fundadores del sueño europeo no pensaban en un inmenso supermercado en el que todos los fabricantes del planeta pudieran llegar y depositar sus mercancías, al que todos los ciudadanos pudieran entrar y llevarse previo pago cualquier objeto de consumo. Sin embargo, dejaron que se agotara lentamente esta primera fase, ya que sabían que su generación traumatizada debía desaparecer para ceder su sitio a las nuevas nacidas después del conflicto.

Poco antes de que entre en vigor el Acta Única (el superacuerdo europeo que engloba toda una maraña anterior de reglas específicas), la imagen del supermercado de vecindario (la Europa que prefiere Margaret Thatcher) está todavía gozando de preeminencia en los centros de decisión políticos y económicos de Estados Unidos y otros países industrializados.

La Europa de 1992 se ve como amenaza para productos norteamericanos y japoneses y no como un proyecto cultural y político que a todos conviene, incluso a los soviéticos en repliegue y quizá por eso mismo inquieta a norteamericanos y japoneses.

Los miembros del nuevo parlamento salido de las urnas de las elecciones de junio de 1989 tienen vocación de constituyentes. Saben que en 1992 todos los ciudadanos europeos se podrán mover (o así se anhela) libremente por el continente, al igual que los niveles de sus salarios y sus inversiones. Saben también (como Jacques Delors) que deben proteger a los trabajadores en sus conquistas sociales de más de un siglo (horario laboral, vacaciones, seguridad social, jubilación, sanidad), ante la amenaza que representa un mercado abierto y sin apenas cortapisas (como prefiere Margaret Thatcher). Los legisladores saben que están destinados a quemarse en un mandato que no verá la constitución de un federalismo europeo. Prepararán el camino para que otro parlamento en el umbral del año 2000 que elija un Presidente europeo y un Consejo de Ministros no ya dependiente de sus respectivos gobiernos, como sucede ahora,

sino directamente responsable a la eurocámara, como personificación a su vez de la soberanía de sus ciudadanos.

Tres largas décadas se consumieron en llegar a 1992; bien vale la pena esperar otra más para que la bandera azul tenga más estrellas que representen algunos países nórdicos, Austria y quizá algún país que estaba en la órbita soviética, que se unirán a los últimos incorporados (Grecia, Portugal y España). Estados Unidos no tiene que temer este proyecto, sino fomentar la creación de una red de institutos y centros (siguiendo el modelo de los que se dedican a América Latina o el bloque soviético). Carlos Fuentes dijo hace algunos años: «Escucha, yanqui, México no es un pozo petrolero». Habrá que recordar ahora que Europa tampoco es sólo un supermercado.

Pero esta tarea no es fácil. Dos son las principales clases de obstáculos: la amnesia colectiva norteamericana que obligó durante casi dos siglos a los inmigrantes a que olvidaran su lugar de origen y la dispersión de la enseñanza en ramas electivas y dispares, sin apenas conexión entre ellas. Además, todavía hay un considerable lastre de formación en la prensa (consecuencia de lo anterior), que alimenta los miedos.³²

En el último lustro, sin embargo, el panorama editorial ha mejorado ostensiblemente, aunque los libros de divulgación seria sobre la nueva Europa siguen siendo escasos, mientras que los eruditos tienen demasiado ancladas sus fuentes en el desarrollo histórico de las grandes potencias tradicionales. En la divulgación periodística, por ejemplo,³³ se advierte frecuentemente que resulta riesgoso hablar de Europa como sinónimo de la Comunidad Económica Europea (u otras organizaciones paneuropeas), pero también se aventuran votos por la unificación progresiva, y con ella la estabilización y la moderación necesaria para el siglo XXI; viajeros y periodistas, sin embargo, siguen aquejados del síndrome tradicional por el que ven como más «europeizantes» a italianos y luxemburgueses, que españoles o daneses, por ejemplo. En el contexto más académico,³⁴ con respecto concretamente al desarrollo de Europa como potencia mundial, se recalca precisamente y con mucha reticencia (el lastre de la percepción de la «euroclerosis» es latente) su naturaleza *potencial* (como posible), además de su idiosincrasia excepcional entre los demás casos históricos de primeras potencias desde 1500 (España, Gran Bretaña, Francia, Japón, Ale-

32. Con respecto a la vieja historia multicultural europea, véase el informe de Bruce W. Nelan, «Resurrecting ghostly rivalries», *Time*, Jan. 29, 1990. El columnista conservador George Will es frecuente autor de artículos que no podrían ser considerados como modelo de relaciones públicas de la Comunidad Europea: «Europe has never been "Europe" in the sense of an entity» («Changes bring hopes of unity», *The Miami Herald*, 21 nov. 1989, reproducido del *Washington Post*). La percepción negativa y temerosa también está reforzada por los frecuentes informes reticentes, y frecuentemente sarcásticos, del semanario inglés *The Economist*, de gran circulación y lectura en los Estados Unidos (un ejemplo: «Deepeners versus wideners», Feb. 2, 1990).

33. Fruto de varias décadas de su privilegiada observación como corresponsal del *Washington Post* y del *N.Y. Times*, es sintomático el libro de Flora Lewis, *Europe: a tapestry of nations*. N.Y.: Simon and Schuster, 1987. Aunque discutible en numerosos puntos y detalles (el capítulo sobre España está plagado de errores y exageraciones), es recomendable porque responde a una influyente y representativa óptica de los Estados Unidos.

34. Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers*. (N.Y. Random, 1987). Aunque inglés de nacimiento y formación, el autor, profesor de Yale, refleja el punto de vista de la erudición académica norteamericana.

mania, Estados Unidos, Rusia), ya que es el único ente que no responde al modelo nación-estado.

El pecado original norteamericano, recordemos, consiste en la obligación de satisfacer el peaje de pérdida de la memoria histórica y cultural que no podía caber en la minúscula maleta traída por el inmigrante a Ellis Island. Salvo la excepción de algunos aspectos fundamentales de raíz inglesa, asumidos como propios tras la Revolución burguesa de 1776, al recién llegado paradójicamente se le pedían pocos requisitos para llegar a ser norteamericano: olvidarse del pasado, pagar impuestos y aprender inglés. Si en cualquier nacionalidad europea se podía decir que era muy difícil ser alemán o sueco, por ejemplo, aunque pudiera ser fácil vivir en Londres o Hamburgo, históricamente llegó a ser facilísimo ser norteamericano, además de resultar muy llevadera la aclimatación a la nueva residencia. La adopción por vía negativa era parte del sueño americano.

Los libros de texto reflejaban la historia occidental según el espejo en el que se miraban los herederos de la Reforma residentes en Nueva Inglaterra, que apenas cruzan el umbral de la lengua inglesa como no sea para saborear unos párrafos del francés incorporado ya por Londres. Europa era para los norteamericanos una vaporosa entidad superoccidental y vagamente nórdica, anglófona, poco sureña y mucho menos oriental.³⁵ De ahí que varias generaciones de norteamericanos desde las oleadas inmigratorias de finales del XIX se sometieron a un tratamiento de olvido histórico, reducidos todos los ingredientes de su cultura europea a unos compartimentos estanco, congelados en diversas ramas de la enseñanza. Así, por ejemplo, las niñas norteamericanas (y algunos niños) se afanaron en el aprendizaje del ballet sin que ellas ni sus familias repararan ni un solo momento en el significado cultural de *El lago de los cisnes* o de *El cascanueces*. Millones de lectores devoraron literatura europea sin contexto histórico o político alguno. Aprendices de violinistas o pianistas interpretaron automáticamente piezas de Beethoven, Bach, Mozart, Vivaldi sin reparar en ninguno de los aspectos de las culturas que las generaron. Los estudios clásicos quedaron reducidos a las declinaciones de los verbos, y el arte medieval o renacentista triturado por los críticos formalistas fascinados por el variado cromatismo o la disposición de las columnas.

Las múltiples culturas europeas eran recluidas en los salones de un museo esclerótico. Europa era una calle de Disney World, donde los transeúntes parecían *zombies* que hablaban lenguas incomprensibles apenas reconocibles en un par de años de escuela secundaria o universidad, viejas nostalgias de abuelos que avergonzados habían dejado de usarlas en el salón de la casa familiar y las habían relegado a la cocina o a la alcoba. La culpa del pecado original norteamericano era lavada mediante el periódico y fugaz viaje a la vieja Europa. «Si hoy es miércoles, esto debe ser Bélgica». Primero surgieron las tarjetas postales (como herederas de las revistas ilustradas del diecinueve), luego entró en funcionamiento la Kodak Instamatic, seguida de las diapositivas y finalmente el video: todos los avances técnicos se encargaron de momificar el paseo para

35. Incluso en los planes de estudios europeos (en la tradición de «estudios internacionales»), la atención prestada a Francia, Alemania y Gran Bretaña es exhaustiva, con perjuicio para el resto de Europa. Es la misma limitación sufrida por los programas de «literatura comparada» en las humanidades.

deleite de familias y envidia de vecinos (y fascinación de todos). El conocimiento norteamericano de Europa –sobre todo a nivel popular– no ha mejorado desde que los primeros paracaidistas liberaron a los residentes de Normandía y las avanzadillas de infantes impotentemente trataron de confortar a los muribundos de los campos de concentración. Encerrados en sus bases, apenas aprendieron los rudimentos del alemán, para no hablar del español mucho más asequible: generaciones de hijos de militares norteamericanos han pasado por Torrejón sin apenas recibir siquiera leves pinceladas de la cultura española.

Si este desconocimiento de las partes del todo europeo es preocupante, pero comprensible en la cultura de un imperio (solamente una minoría ilustrada de Roma asimilaba las letras y las artes de los griegos y otros pueblos conquistados), peor resulta la absoluta carencia de percepción de una conciencia sobre una identidad europea que está siendo definida voluntariamente a pasos agigantados. Ya no es cuestión de cultura y prestigio, sino de lo que maquiavélicamente y pomposamente se ha llamado «seguridad nacional».

BIBLIOGRAFÍA RECIENTE SOBRE ESTADOS UNIDOS Y LA COMUNIDAD EUROPEA

- Alting von Geasau, Frans A.M., ed. *Allies in a turbulent world: challenges to U.S. and Western European cooperation*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982.
- Andrianopoulos, Argyris G. *Western Europe in Kissinger's global strategy*. New York, NY: St. Martin's Press, 1988.
- Barnet, Richard J. *The alliance-America, Europe, Japan: makers of the postwar world*. New York: Simon and Schuster, 1983.
- Beam, Jacob. *Multiple exposure: an American ambassador's unique perspective on East-West issues*. New York: Norton, 1978.
- Bethlen, Steven, and Ivan Volgyes, eds. *Europe and the superpowers: political, economic, and military policies in the 1980's*. Boulder: Westview Press, 1985.
- Butler, Richard, Sir. *Tensions in U.S.-E.E.C. relations: the agricultural issue: an occasional paper*. London: The Committee, 1986.
- Calleo, David P. *The Atlantic fantasy: the U.S., NATO, and Europe*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1970.
- Cerami, Charles A. *Alliance born of danger: America, the Common Market, and the Atlantic partnership*. New York, Harcourt, Brace & World, 1963.
- Committee for the Free World. *The Transatlantic crisis*. New York, N.Y.: Orwell Press, 1982.
- Committee for Economic Development. *The United States and the European Community: policies for a changing world economy. A statement on national policy by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development*. November 1971. New York, 1971.

- Cosiola, Frank. *Awkward dominion: American political, economic, and cultural relations with Europe, 1919-1933*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984.
- Curry Foundation. *Confrontation or negotiations: United States policy and European agriculture: reports from a public policy study*. Millwood, N.Y.: Associated Faculty Press, 1985.
- Dahrendorf, Ralf; Andrew J. Pierre y Theodore C. Sorensen, eds. *A widening Atlantic?: domestic change & foreign policy*. New York: New York University Press, 1986.
- De Porte, Anton W. *Europe between the superpowers: the enduring balance*. New Haven: Yale University Press, 1979.
- Douglass, Gordon K. and Steven Koblik, eds. *The New interdependence: the European Community and the United States*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979.
- Eichenberg, Richard C. ed. *Drifting together or apart?: U.S.-European relations*. Cambridge, Mass.: Center for International Affairs, Harvard University; Lanham, MD: University Press of America, 1986.
- Garret, Stephen A. *From Potsdam to Poland: American policy toward Eastern Europe*. New York: Praeger, 1986.
- Goldstein, Walter, ed. *Reagan's leadership and the Atlantic Alliance: views from Europe and America*. Washington: Pergamon-Brassey, 1986.
- Gordon, Lincoln. *Eroding empire: Western relations with Eastern Europe*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987.
- Gurland, Robert, and Anthony MacLean. *The Common Market; a commonsense guide for Americans*. New York: Paddington Press, 1974.
- Ilgen, Thomas L. *Autonomy and interdependence: U.S.-Western European monetary and trade relations, 1958-1984*. Totowa, N.J.: Rowman & Allanheld, 1985.
- Joffe, Josef. *The limited partnership: Europe, the United States, and the burdens of alliance*. Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co., 1987.
- Knudsen, Bard Bredrup. *Europe versus America: foreign policy in the 1980s*. Paris: Atlantic Institute for International Affairs, 1984.
- Langer, Peter H. *Transatlantic discord and NATO's crisis of cohesion*. Washington: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1986.
- Laqueur, Walter. *America, Europe, and the Soviet Union: selected essays*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books, 1983.
- Laqueur, Walter y Robert Hunter. *European peace movements and the future of the Western Alliance*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books, 1985.
- Levine, Michael K. *Inside international trade policy formulation: a history of the 1982 US-EC steel arrangements*. New York: Praeger, 1985.
- Mee, Charles L. *The Marshall Plan: the launching of the Pax Americana*. New York: Simon and Schuster, 1984.
- Miller, Ruby M. *United States' foreign relations: Western Europe*. Monticello, Ill.: Vance Bibliographies, 1987.
- Miller, Ruby M. *United States's foreign relations: Soviet Union and Eastern Europe*. Monticello, Ill.: Vance Bibliographies, 1987.
- Pijl, Kees and der. *The making of an Atlantic ruling class*. London: Verso, 1984.
- Rice, Michael; Jonathan Carr; James A. Cooney, eds. *Reporting U.S.-European relations: four nations, four newspapers*. New York: Pergamon Press, 1982.
- Schnitzer, Martin. *U.S. business involvement in Eastern Europe: case studies of Hungary, Poland, and Romania*. New York, N.Y.: Praeger Publishers, 1980.
- Seton-Watson, Hugh; Roy H. Jenkins, and Robert Rhodes James, eds. *Tomorrows in Europe: the texts of the Virginia and Donald S. Russell lectures in history delivered at the*

- University of South Carolina in 1973*. Edited with a foreword and an index by George Curry. Columbia, University of South Carolina Press, 1973.
- Smith, Michael. *Western Europe and the United States: the uncertain alliance*. London: University Association for Contemporary European Studies; London; Boston; Allen & Unwin, 1984.
- Theobald, Robert. *Business potential in the European Common Market*. American Management Association, 1963.
- Treverton, Gregory F. *Making the alliance work: the United States and Western Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press; London: Macmillan Press, 1985. UA646.3 .T74, 1985.
- Tsoukalis, Loukas, ed. *Europe, America, and the world economy*. Oxford; New York; B. Blackwell for the College of Europe, 1986.
- Viñas, Ángel. *European-Latin American relations in the east-west conflict: a Spanish perspective*. Madrid: Institute for European-Latin American Relations, 1987.

Textos de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acerca de la invasión de Kuwait por parte de Irak

RESOLUCIÓN 660 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2932a. sesión, celebrada el 2 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Alarmado por la invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990 por las fuerzas militares de Irak,

Determinando que, en relación con la invasión de Kuwait por Irak, existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales,

Actuando de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Condena* la invasión de Kuwait por Irak;

2. *Exige* que Irak retire de inmediato e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1 de agosto de 1990;

3. *Exhorta* a Irak y a Kuwait a que inicien de inmediato negociaciones intensivas para resolver sus diferencias y apoya todos los esfuerzos que se realicen al respecto, y especialmente los de la Liga de los Estados Árabes;

4. *Decide* volver a reunirse, según sea necesario, a fin de considerar la adopción de otras medidas para asegurar el cumplimiento de la presente resolución.

RESOLUCIÓN 661 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 2933a. sesión, celebrada el 6 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Reafirmando su resolución 660 (1990), de 2 de agosto de 1990,

Profundamente preocupado porque esa resolución no se ha aplicado y porque continúa la invasión de Kuwait por Irak, con más pérdidas de vidas y destrucción de bienes,

Decidido a poner fin a la invasión y ocupación de Kuwait por Irak y a restablecer la soberanía, independencia e integridad territorial de Kuwait,

Observando que el Gobierno legítimo de Kuwait ha expresado su disposición a cumplir la resolución 660 (1990),

Consciente de sus responsabilidades en virtud de la Carta de las Naciones Unidas respecto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales,

Afirmando el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Irak contra Kuwait, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta,

Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Determina* que, hasta ahora, Irak no ha cumplido con el párrafo 2 de la resolución 660 (1990) y ha usurpado la autoridad del Gobierno legítimo de Kuwait;

2. *Decide*, como consecuencia, tomar las siguientes medidas para lograr que Irak cumpla con el párrafo 2 de la resolución 660 (1990) y restablecer la autoridad del Gobierno legítimo de Kuwait;

3. *Decide* que todos los Estados impedirán:

a) La importación a sus territorios de todos los productos originarios de Irak o Kuwait que sean exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución;

b) todas las actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover la exportación o el transbordo de cualesquiera productos o bienes de Irak o Kuwait, y cualesquiera transacciones por sus nacionales o por buques de su pabellón o en sus territorios de productos o bienes originarios de Irak o Kuwait y exportados desde éstos a partir de la fecha de la presente resolución, incluidas en particular cualesquiera transferencias de fondos de Irak o Kuwait para atender a esas actividades o transacciones;

c) la venta o suministro por sus nacionales o desde sus territorios o mediante la utilización de buques con sus pabellones de cualesquiera productos o bienes, incluidas las armas y cualquier otro tipo de equipo militar, originarios o no de sus territorios, pero *excluidos los suministros destinados estrictamente a fines médicos, y, en circunstancias humanitarias, los alimentos*, a cualquier persona o entidad en Irak o Kuwait, o a cualquier persona o entidad en relación con

cualquiera negocios realizados en Irak o Kuwait, o dirigidos desde éstos, y cualesquiera actividades de sus nacionales que tengan por objeto promover tal venta o suministro de esos productos o bienes;

4. *Decide* que todos los Estados se abstendrán de poner a disposición del Gobierno de Irak, o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios públicos que opere en Irak o Kuwait, cualesquiera fondos o cualesquiera otros recursos financieros o económicos, e impedirán que sus nacionales y cualesquiera personas que se encuentren en sus territorios retiren de éstos o pongan de otra manera a disposición de ese Gobierno o de esas empresas, cualesquiera de esos fondos o recursos y remitan cualesquiera otros fondos a personas o entidades que se encuentren en Irak o Kuwait, con la única excepción de los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y, en circunstancias humanitarias, los alimentos;

5. *Exhorta* a todos los Estados, incluidos los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas, a que actúen en estricta conformidad con las disposiciones de la presente resolución, independientemente de cualquier contrato suscrito o licencia otorgada antes de la fecha de la presente resolución;

6. *Decide* establecer, de conformidad con el artículo 28 del reglamento provisional del Consejo de Seguridad, *un comité del Consejo de Seguridad* integrado por todos los miembros del Consejo para que realice las tareas indicadas a continuación e informe al Consejo sobre su labor y le presente observaciones y recomendaciones:

a) Examinar los informes sobre la aplicación de la presente resolución que ha de presentar al Secretario General;

b) Obtener de todos los Estados más información sobre las medidas que adopten en relación con la aplicación efectiva de las disposiciones de la presente resolución;

7. *Exhorta* a todos los Estados a que presenten toda su colaboración al comité en la realización de sus tareas, incluido el suministro de la información que pueda solicitar en cumplimiento de la presente resolución;

8. *Pide* al Secretario General que preste toda la asistencia necesaria al comité y que tome las disposiciones necesarias en la Secretaría con ese objeto;

9. *Decide* que, no obstante lo dispuesto en los párrafos 4 a 8 *supra*, ninguna de las disposiciones de la presente resolución prohibirá que se preste asistencia al Gobierno legítimo de Kuwait, y *exhorta* a todos los Estados a que:

a) Tomen medidas adecuadas para proteger los bienes del Gobierno legítimo de Kuwait y de sus organismos;

b) Se abstengan de reconocer cualquier régimen establecido por la potencia ocupante;

10. *Pide* al Secretario General que informe al Consejo sobre la aplicación de la presente resolución y que presente el primer informe al respecto dentro de 30 días;

11. *Decide* mantener este tema en su orden del día y continuar sus esfuerzos para poner fin cuanto antes a la invasión de Kuwait por Irak.

RESOLUCIÓN 662 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2934a. sesión, celebrada el 9 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando sus resoluciones 660 (1990) y 661 (1990),

Gravemente alarmado por la declaración de Irak sobre una «fusión total y eterna» con Kuwait,

Exigiendo, una vez más, que Irak retire inmediata e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1 de agosto de 1990,

Decidido a poner término a la ocupación de Kuwait por Irak y a restablecer la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait,

Decidido también a restablecer la autoridad del Gobierno legítimo de Kuwait,

1. *Decide* que la *anexión de Kuwait* por Irak en cualquier forma y por cualquier pre-

texto carece de validez jurídica y ha de considerarse *nula y sin valor*;

2. *Exhorta* a todos los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados a no reconocer esa anexión y a abstenerse de todo acto o transacción que pudiera interpretarse como un reconocimiento indirecto de la anexión;

3. *Exige además* que Irak revoque las medidas en virtud de las cuales pretende anexionarse a Kuwait;

4. *Decide* mantener este tema en su programa y proseguir sus esfuerzos para poner pronto término a la ocupación.

RESOLUCIÓN 664 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2937a. sesión, celebrada el 18 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando la invasión iraquí y la supuesta anexión de Kuwait, y las resoluciones 660 (1990), 661 (1990) y 662 (1990),

Profundamente preocupado por la seguridad y el bienestar de los nacionales de terceros Estados que se encuentran en Irak y Kuwait,

Recordando las obligaciones de Irak a este respecto con arreglo al Derecho Internacional,

Acogiendo con beneplácito los esfuerzos del Secretario General por mantener consultas urgentes con el Gobierno de Irak tras la inquietud y ansiedad expresadas por el Consejo el 17 de agosto de 1990,

Actuando con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Exige* que Irak *permita y facilite la inmediata partida de los nacionales de terceros países que se encuentran en Irak y Kuwait*, y conceda a los funcionarios consulares acceso inmediato y continuo a dichos nacionales;

2. *Exige además* que Irak no adopte medida alguna que ponga en peligro la seguridad o la salud de dichos nacionales;

3. *Reafirma* lo decidido en la resolución

662 (1990) en el sentido de que la anexión de Kuwait por Irak es nula y sin valor y, por consiguiente, exige que el Gobierno de Irak *revoque su orden de cerrar las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait* y de cancelar la inmunidad de su personal, y que se abstenga de tales medidas en el futuro;

4. *Pide* al Secretario General que presente un informe al Consejo de Seguridad lo antes posible acerca del cumplimiento de esta resolución.

RESOLUCIÓN 665 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2938a. sesión, celebrada el 25 de agosto de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando sus resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990) y 664 (1990) y exigiendo su aplicación cabal e inmediata,

Habiendo decidido en la resolución 661 (1990) imponer sanciones económicas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

Decidido a poner fin a la ocupación de Kuwait por Irak, que compromete la existencia de un Estado Miembro, y a restablecer la autoridad legítima, la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait, lo que exige la pronta aplicación de las resoluciones mencionadas,

Lamentando la pérdida de vidas inocentes causada por la invasión de Kuwait por Irak y decidido a evitar más pérdidas,

Gravemente alarmado por el hecho de que Irak sigue negándose a cumplir con las resoluciones 660 (1990), 661 (1990) y 664 (1990), y en particular con la conducta del Gobierno de Irak al utilizar buques de bandera iraquí para exportar petróleo,

1. *Insta* a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen *las medidas proporcionales a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad* para detener a todo el transporte marí-

timo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990);

2. *Invita* a los Estados Miembros a que cooperen, según sea necesario, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la resolución 661 (1990), recurriendo al máximo a medidas políticas y diplomáticas, con arreglo al párrafo 1 *supra*;

3. *Pide* a todos los Estados que presten con arreglo a la Carta la asistencia que requieran los Estados mencionados en el párrafo 1 de esta resolución;

4. *Pide además* a los Estados interesados que *coordinen su acción* en cumplimiento de los párrafos de esta resolución que anteceden *utilizando según corresponda el mecanismo del Comité de Estado Mayor y, luego de consultar con el Secretario General, presenten informes al Consejo de Seguridad y a su Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) para facilitar la vigilancia de la aplicación de esta resolución*;

5. *Decide* continuar ocupándose activamente de esta cuestión.

RESOLUCIÓN 666 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2939a. sesión, celebrada el 13 de septiembre de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando su resolución 661 (1990), en la cual el inciso c) del párrafo 3 y el párrafo 4 se aplican al suministro de alimentos, con la salvedad de las circunstancias humanitarias,

Reconociendo que pueden presentarse circunstancias en que sea necesario proporcionar alimentos a la población civil en Irak o en Kuwait con el fin de mitigar los sufrimientos humanos,

Observando que, a ese respecto, el Comité establecido con arreglo al párrafo 6 de esa resolución ha recibido comunicados de varios Estados Miembros,

Haciendo hincapié en que es de la incumbencia del Consejo de Seguridad, directamente o actuando por conducto del Comité, determinar la existencia de circunstancias humanitarias,

Profundamente preocupado porque Irak no ha acatado sus obligaciones en relación con la resolución 664 (1990) del Consejo de Seguridad respecto de la seguridad y el bienestar de los nacionales de terceros Estados y reiterando que Irak sigue teniendo la responsabilidad plena a ese respecto con arreglo al derecho humanitario internacional, incluido, cuando proceda, el cuarto Convenio de Ginebra,

Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Decide que, a fin de determinar la existencia de *circunstancias humanitarias*, de conformidad con el inciso c) del párrafo 3 y el párrafo 4 de la resolución 661 (1990), el Comité mantenga bajo examen constante la situación relativa a los alimentos en Irak y Kuwait;

2. *Espera* que Irak acate sus obligaciones en virtud de la resolución 664 (1990) del Consejo de Seguridad respecto de los nacionales de terceros Estados y reitera que Irak sigue teniendo la responsabilidad plena de su bienestar y seguridad con arreglo al derecho humanitario internacional, incluido, cuando proceda, el IV Convenio de Ginebra;

3. *Pide* que, a los fines de los párrafos 1 y 2 de la presente resolución, el Secretario General solicite con urgencia y sobre una base continua información a los organismos pertenecientes de las Naciones Unidas, los organismos humanitarios competentes y otras fuentes sobre la disponibilidad de alimentos en Irak y Kuwait y que comunique periódicamente dicha información al Comité;

4. *Pide asimismo* que en la búsqueda y suministro de esa información se preste atención especial a la determinación de los grupos de personas que podrían estar en peor situación, por ejemplo, los niños menores de 15 años, las mujeres embarazadas, las madres, los enfermos y los ancianos;

5. *Decide* que si, después de recibir la información del Secretario General, el Comité

considera que existen circunstancias en las que hay una necesidad urgente de suministrar alimentos a Irak o a Kuwait con el fin de mitigar sufrimientos humanos, deberá informar de inmediato al Consejo acerca de su decisión sobre el modo en que se deberá satisfacer esa necesidad;

6. *Señala* que el Comité, en la formulación de sus decisiones, deberá tener en cuenta que los alimentos se han de proporcionar por conducto de las Naciones Unidas, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja u otros organismos humanitarios competentes, que también los distribuirán o supervisarán su distribución con el fin de garantizar que esos alimentos lleguen a los beneficiarios a los que están destinados;

7. *Pide* al Secretario General que utilice sus buenos oficios para facilitar el suministro y la distribución de alimentos a Kuwait y a Irak de conformidad con las disposiciones de ésta y otras resoluciones pertinentes;

8. *Recuerda* que la resolución 661 (1990) no se aplica en los casos de suministros destinados estrictamente a fines médicos y a ese respecto recomienda que los suministros médicos se exporten bajo la supervisión estricta del Gobierno del Estado exportador o de organismos humanitarios competentes.

RESOLUCIÓN 667 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2940a. sesión, celebrada el 16 de septiembre de 1990

El Consejo de Seguridad

Reafirmando sus resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) y 666 (1990),

Recordando las Convenciones de Viena de 18 de abril de 1961 sobre relaciones diplomáticas y de 24 de abril de 1963 sobre relaciones consulares en que Irak es parte,

Considerando que la decisión de Irak de ordenar el cierre de las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait y de revocar las

inmidades y prerrogativas de que gozan dichas misiones y su personal es contraria a las decisiones del Consejo de Seguridad, las Convenciones internacionales anteriormente mencionadas y el derecho internacional,

Profundamente preocupado porque el Irak, no obstante las decisiones del Consejo de Seguridad y lo dispuesto en las Convenciones anteriormente mencionadas, ha cometido actos de violencia contra las misiones diplomáticas en Kuwait y su personal,

Indignado por las recientes violaciones de los locales diplomáticos en Kuwait cometidas por Irak y por el secuestro de personal que goza de inmunidad diplomática y de nacionales extranjeros que se hallaban presentes en dichos locales,

Considerando que las acciones de Irak anteriormente mencionadas constituyen actos de agresión y una violación flagrante de sus obligaciones internacionales que amenazan con destruir el desarrollo de las relaciones internacionales de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,

Recordando que Irak es plenamente responsable de cualquier uso de violencia contra nacionales extranjeros o contra las misiones diplomáticas o consulares en Kuwait o el personal de éstas,

Decidido a garantizar el respeto de sus decisiones y del Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas,

Considerando además que la gravedad de las acciones de Irak, que constituyen una nueva escalada de sus transgresiones del derecho internacional, obliga al Consejo no sólo a expresar su reacción inmediata, sino además a celebrar consultas urgentes para adoptar nuevas medidas concretas que aseguren el cumplimiento por parte de Irak de las resoluciones del Consejo,

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Condena enérgicamente* los actos de agresión perpetrados por Irak contra los locales diplomáticos en Kuwait y su personal, entre ellos el secuestro de nacionales extranjeros que se encontraban en estos locales;

2. *Exige* la liberación inmediata de dichos

nacionales extranjeros, así como la de todos los nacionales mencionados en la resolución 664 (1990);

3. *Exige asimismo* que Irak cumpla de inmediato y plenamente con sus obligaciones internacionales en virtud de las resoluciones 660 (1990), 662 (1990) y 664 (1990) del Consejo de Seguridad, las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares y el derecho internacional;

4. *Exige además* que Irak asegure la protección inmediata de la seguridad y el bienestar del personal y los locales diplomáticos y consulares en Kuwait y que no emprenda acción alguna que impida a las misiones diplomáticas y consulares el desempeño de sus funciones, entre ellas el acceso a sus nacionales y la protección de sus personas e intereses;

5. *Recuerda* a todos los Estados que están obligados a observar estrictamente las resoluciones 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) y 666 (1990);

6. *Decide* celebrar consultas urgentes para adoptar a la brevedad posible nuevas medidas concretas, con arreglo al Capítulo VII de la Carta, para responder a las continuas transgresiones de la Carta, de las resoluciones del Consejo y del derecho internacional cometidas por Irak.

RESOLUCIÓN 669 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2942a. sesión, celebrada el 24 de septiembre de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando su resolución 661 (1990), de 6 de agosto de 1990,

Recordando también el Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas,

Consciente del hecho de que se ha recibido un número cada vez mayor de peticiones de asistencia con arreglo a las disposiciones del Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas,

Encomienda al Comité establecido en vir-

tud de la resolución 661 (1990) relativa a la situación entre Irak y Kuwait la tarea de examinar las peticiones de asistencia recibidas con arreglo a las disposiciones del Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas y de formular recomendaciones al Presidente del Consejo de Seguridad para que adopte las medidas que corresponda.

RESOLUCIÓN 670 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 2943a. sesión, celebrada el 25 de septiembre de 1990

El Consejo de Seguridad

Reafirmando sus resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990) y 667 (1990),

Condenando la continuación de la ocupación de Kuwait por el Irak y el hecho de que Irak no revoque las medidas que ha tomado ni ponga término a su pretensión de anexarlo ni a la retención contra su voluntad de nacionales de terceros Estados en abierta violación de las resoluciones 660 (1990), 662 (1990), 664 (1990) y 667 (1990) y del Derecho humanitario internacional,

Condenando además el tratamiento por fuerzas iraquíes de nacionales de Kuwait, que ha incluido medidas para obligarlos a dejar su propio país y el trato abusivo de personas y bienes en Kuwait en violación del derecho internacional,

Observando con grave preocupación los intentos persistentes de eludir las medidas establecidas en la resolución 661 (1990),

Observando además que varios Estados han limitado el número de funcionarios diplomáticos y consulares iraquíes en sus países y que otros planean hacerlo,

Decidido a procurar por todos los medios necesarios la estricta y cabal aplicación de las medidas establecidas en la resolución 661 (1990),

Decidido a velar por que se respeten sus decisiones y las disposiciones de los Artículos 25 y 48 de la Carta de Naciones Unidas,

Afirmando que todos los actos del Gobierno de Irak que sean contrarios a las resoluciones mencionadas o a los Artículos 25 y 48 de la Carta de las Naciones Unidas, tales como el decreto N.º 377 del Consejo de Mando de la Revolución de Irak, de 16 de septiembre de 1990, son nulos y sin valor,

Reafirmando su decisión de velar por que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad recurriendo al máximo a medios políticos y diplomáticos,

Acogiendo complacido la interposición de los buenos oficios del Secretario General para promover una solución pacífica basada en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y tomando nota con reconocimiento de los esfuerzos ininterrumpidos del Secretario General con ese fin,

Señalando al Gobierno de Irak que, de persistir en su incumplimiento de las resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 666 (1990) y 667 (1990), el Consejo de Seguridad podría adoptar nuevas y severas medidas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, incluido el Capítulo VII.

Recordando las disposiciones del Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas,

Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Exhorta* a todos los Estados a que cumplan su obligación de velar por la observancia escrita y cabal de la resolución 661 (1990) y, en particular, de sus párrafos 3, 4 y 5;

2. *Confirma* que la resolución 661 (1990) se aplica a todos los medios de transporte, incluidas las aeronaves;

3. *Decide* que ningún estado, prescindiendo de que existan derechos u obligaciones conferidos o impuestos por acuerdos internacionales, contratos, licencias o permisos concertados o concedidos antes de la fecha de la presente resolución, permitirá a ninguna aeronave despegar de su territorio si la aeronave hubiera de llevar cualquier tipo de cargamento a Irak o Kuwait o procedente de esos países, excepto si se tratara de alimentos, en circunstancias humanitarias y con sujeción a la autorización del Comité del Consejo establecido en virtud de

la resolución 661 (1990) y de conformidad con la resolución 666 (1990), o de suministros destinados estrictamente a fines médicos o exclusivamente al UNIIMOG;

4. *Decide además* que ningún Estado permitirá que ninguna aeronave que haya de aterrizar en Irak o Kuwait, cualquiera que sea el Estado en que esté registrada, sobrevuele su territorio a menos que:

a) La aeronave aterrice en un aeropuerto designado por ese Estado fuera de Irak o Kuwait a fin de que pueda ser inspeccionada para cerciorarse de que no transporte un cargamento en transgresión de la resolución 661 (1990) o de la presente resolución, y para estos efectos la aeronave podrá ser detenida todo el tiempo que sea necesario; o

b) El vuelo de que se trate haya sido aprobado por el Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990); o

c) Las Naciones Unidas hayan certificado que el vuelo se realiza exclusivamente para los fines del UNIIMOG;

5. *Decide* que cada Estado adoptará todas las medidas necesarias para velar por que ninguna aeronave registrada en su territorio o explotada por un agente que tenga la sede principal de sus negocios o su residencia permanente en su territorio deje de cumplir las disposiciones de la resolución 661 (1990) y de la presente resolución;

6. *Decide además* que todos los Estados notificarán en forma oportuna al Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) sobre todo vuelo entre su territorio e Irak o Kuwait, al que no se aplique el requisito del aterrizaje previsto en el párrafo 4 *supra*, así como sobre el propósito de dicho vuelo;

7. *Exhorta* a todos los Estados a que cooperen adoptando las medidas que sean necesarias, de conformidad con el derecho internacional, incluida la Convención de Chicago, para garantizar la aplicación eficaz de las disposiciones de la resolución 661 (1990) o de la presente resolución;

8. *Exhorta* a todos los Estados a que detengan a todo barco de matrícula iraquí que entre en sus puertos y que sea o haya sido

utilizado en violación de la resolución 661 (1990) o a que nieguen a esos barcos el ingreso en sus puertos, excepto en circunstancias que el derecho internacional reconozca como necesarias para la salvaguardia de vidas humanas;

9. *Recuerda* a todos los Estados las obligaciones que les incumben con arreglo a la resolución 661 (1990) en relación con el congelamiento de los bienes iraquíes y la protección de los bienes del Gobierno legítimo de Kuwait y sus organismos dentro de sus respectivos territorios y la presentación de informes al Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) acerca de esos bienes;

10. *Exhorta* a todos los Estados a que proporcionen al Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) información relativa a las medidas que hayan adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente resolución;

11. *Afirma* que las Naciones Unidas, los organismos especializados y otras organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas deberán adoptar las medidas necesarias para poner en práctica las disposiciones de la resolución 661 (1990) y de la presente resolución;

12. *Decide* que, en caso de incumplimiento de las disposiciones de la resolución 661 (1990) o de la presente resolución por un Estado o sus nacionales, o a través de su territorio, considerará la adopción de medidas dirigidas a ese Estado a fin de impedir tal incumplimiento;

13. *Reafirma* que el Cuarto Convenio de Ginebra es aplicable a Kuwait y que Irak, en su carácter de Alta Parte Contratante en el Convenio, está obligado a cumplir plenamente todas sus disposiciones y, en particular, es responsable con arreglo al artículo 148 respecto de las transgresiones graves que ha cometido, lo mismo que las personas que cometan u ordenen que se cometan transgresiones graves.

RESOLUCIÓN 678 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad el 29 de noviembre de 1990

El Consejo de Seguridad

Recordando y reafirmando sus resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990), 669 (1990), 670 (1990), 674 (1990) y 677 (1990),

Observando que a pesar de todos los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas Irak rechaza satisfacer su obligación de aplicar la resolución 660 (1990) y las resoluciones posteriores, desafiando abiertamente al Consejo,

Teniendo presentes los deberes y las responsabilidades que la Carta de las Naciones Unidas le asigna en relación al mantenimiento y la preservación de la paz y de la seguridad internacionales,

Decidido a hacer respetar plenamente sus decisiones,

Actuando en aplicación del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. El Consejo exige que Irak se ajuste plenamente a la resolución 660 (1990) y a todas las resoluciones pertinentes posteriores y, sin retractarse de ninguna de sus decisiones, decide acordarle un período de gracia para darle una última oportunidad de hacerlo;

2. Autoriza a todos los Estados miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait, si el 15 de enero de 1991 Irak no ha cumplido plenamente todas las resoluciones mencionadas conforme al párrafo 1 anterior, a utilizar todos los medios necesarios para hacer respetar y aplicar la resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad y todas las resoluciones pertinentes posteriores, así como para establecer la paz y la seguridad internacionales en la región;

3. Pide a todos los Estados que aporten el apoyo necesario a las medidas previstas en el párrafo 2 de la presente resolución;

4. Pide a los Estados interesados que le mantengan regularmente informado de las disposiciones que tomen en aplicación de los párrafos 2 y 3 de la presente aplicación;

5. Decide seguir ocupándose de la cuestión.

ABSTRACTS

Europe and the Political Social-Democracy in Latin America: the Ideological Renewal of the Left in Chile

One of the most relevant political features of the long effort to re-establish democracy is the strong internationalization of the Chilean political arena. The increasing political influence of the international movements (Social-Democracy and Christian-Democracy) in Latin America which becomes evident from the middle '70s, and the political impact of the economic resources invested in the grassroots social organizations by the Non-Governmental Organizations (NGOs) constitute a partial explanation of this phenomenon. Another pole of a global explanation is given by the strong orientation and adaptation of the inner structures of the Chilean opposition political parties to the international material resources and ideological demands.

The question-mark about the implementation possibilities of the social-democratic strategy which materializes the idea of a «third way» takes us to the necessary formulation of a development pattern as an alternative to those applied during the last fifty years, which is not free of problems and ideological resistance from the civil society. To analyse these problems, this article is divided in five parts: relationship between populism and social-democratization in Latin America; the Latin American view of Europe as a third power; the external factors role in the creation of the centre-opposition in Chile; the ideological effects of the neo-liberal re-structuration on the social-democratization of the left; and, analysis of the purpose to reconcile democracy and neo-liberalism.

New Patterns of Argentine's Foreign Policy. Balance and Perspectives for the Nineties

This article aims basically to make, firstly, a balance of the first year of the Peronist administration in the field of foreign policy through an analysis of its foreign actuation, looking for systematic patterns and criteria which imply continuity and diversity with the former Radical policy. Secondly, it outlines some possible alternative scenes using

as actors those persons who form the group of Peronist politicians and experts having to do with the foreign policy formulation and who fight to make their criteria about the forms it must assume prevail.

The re-establishment of democracy permitted a new formulation of Argentine's role in the world and its foreign image. The pe-

riod from 1983 to 1989 was the most productive in relation with foreign policy which became the contrary of the military diplomacy. The democratic government's foreign po-

licy broke the isolationism participating in the various international and regional arenas; it also became coherent and rational, predictable.

The Democratization Process in Nicaragua: Players, Strategies and Conflict

During the last decade, an important development of the democratic transition and consolidation studies has taken place, from a politological perspective. In Latin America the analysis of democratization processes has come to occupy a central position. The Latin America reference has arisen questions like the maintenance of theoretical and political confrontation between formal and material concepts of democracy, the complexity implied in the political democracy revaluation by the left, or the purely «ideological» use of the democracy concept in order to legitimize political institutions

without any consequence of democratization for the society, and situations of basic deprotection of civil and collective liberties. All these contributions are integrated in this article as elements of the central subject-matter –the democratization processes in their democratic transition and consolidation periods–, which has been articulated around four axes: pattern conceptualization; analysis of the structural and circumstantial factors of the political change; determination of the various players' role; and definition of the confrontations and conflict coordinates along the process.

The United States and the Struggle for Democracy in Nicaragua

The election of V. Chamorro in February 1990 as president of Nicaragua has been understood as part of the aluvial tide running in favor of democracy throughout the world. In Washington the Bush Administration, as surprised by the results as most observers, welcomed the outcome as the final vindication of R. Reagan's policy in Central America, while for the better part of a decade the US government had appeared much more

concerned with the presence of Cuban and Soviet influence in Nicaragua than with the possibilities for democracy there. A review of the history of US relations with Nicaragua in the twentieth century is extremely useful in understanding the evolution of the concept of democracy in US foreign policy thinking and how changes in that concept affected relations between the two countries.

The US Armed Intervention in Panama: An Internationally Illegal Action

The US administration has once more insisted, by using its Armed Forces in Panama, is pushing aside the norms that rule the pacific coexistence among nations. This article tries to analyse the elements that have parti-

cipated in this last American intervention and the arguments in favour and against it, in order to determine its nature according to the International Law.

The International Regionalism Establishment

Regionalism is a primary category of the International Society which has played an essential role in its evolution as well as in the international legal order configuration. In a first moment, regionalism appears in the very International law origins, and the new originalism will arise later as a reaction to the hegemony of a regional society –the European– upon the world. With time the International Society will lose homogeneity gaining in extension and number of components, what will permit the creation inside it of groupings of States linked by solidarity phenomena derived from their origins and race community, the geographical promi-

mity and, especially, from the exchange intensity or the international trade volume.

The institutional articulation of regionalism has taken place through the multiplication of regional international organizations' experiences. The creation of regional groups of cooperation or integration, the arising and proliferation of a high number of regional organizations through a long and complex process is one of the essential features of the international life. This article analyses the regional international organizations' phenomenon from, firstly a historical-spatial approach and, secondly, from a conceptual one.

The United States Faced with the New Europe

1992 will become a more significant date than the scepticals about the European integration plans or the reluctants about the historical commemorations would admit. It is now evident that by 1 January 1993 there will be a more united Europe, but also that, from November '89, Europe is already a potentially wider and more complex entity. It is a new universe which is seen as a challenge not known hitherto from the American perspective. During the first year of the Bush

administration the convergence of the EEC plans and the revolutionary changes in Eastern Europe surprised both politicians and experts. On November, the «revolution» made clear that the natural enemy (USSR) would fade away and that, at the same time, a more complex European framework than the outlined by the European Act would emerge. After this first surprise moment, from the beginning of 1990, the US started analysing the future options.

RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

AMÉRICA LATINA. POLÍTICA Y SOCIEDAD

Alain Touraine

(Traducción de Mauro Armiño)

Espasa Calpe, Madrid, 1989.

516 pp.

El presente libro es la traducción del original francés publicado en el año 1988; sin embargo, en la presentación a los lectores de habla castellana, el autor destaca el hecho de que una primera versión de ese original se redactó en castellano y en América Latina. Tal advertencia no está únicamente ligada a cuestiones de orden afectivo y que, por lo tanto, están relacionadas con la historia personal de Touraine; debe tenerse en cuenta también con respecto a ello que el objetivo del libro reside en proporcionar un análisis de las formas de acción social y política colectiva en América Latina. Este análisis debe ser emprendido desde la óptica de los diferentes actores, por lo que resulta imprescindible un cierto grado de identificación con éstos; es decir, resulta necesario llevar a cabo un análisis desde dentro. Es en este sentido que resulta significativo destacar la relación que mantiene el autor con la problemática latinoamericana y con sus investigaciones, así como los períodos de tiempo que ha vivido en ese continente. De todos modos, el deseo que alienta al sociólogo francés en su tarea es el de «introducir las realidades latinoamericanas en el campo general de las ciencias sociales» (p. 17), por lo que el libro se presenta como una tentativa de sentar unas bases teóricas susceptibles de ser utilizadas a la hora de analizar esas realidades.

El marco en el que Touraine despliega el estudio de las categorías de la acción colectiva está constituido por el modo de desarrollo latinoamericano, el cual resulta conformado por cuatro elementos interrelacionados. Éstos son los siguientes: capitalismo limitado y dependiente; segmentación de las categorías sociales y heterogeneidad estructural; tasa elevada de inversión, y, finalmente, una fuerte participación político-cultural en las urbes. Elementos, pues, todos éstos que suponen un modelo específico de desarrollo, mientras que las especialísimas tensiones que producen son expresadas por las conductas de los actores sociales. En este contexto, entonces, se inscribe la hipótesis de peso del estudio de Touraine; es decir, el modo de desarrollo latinoamericano explica el sentido que en ese continente adquieren las categorías de la acción colectiva.

La estructura del libro se organiza en torno a esa acción, su formación y su organización en un marco en que el Estado se constituye en el actor social principal. En la primera parte se organiza el esquema de análisis arriba mencionado y se revisan las categorías socio-profesionales con vistas a establecer la posición de los individuos en

el proceso de desarrollo. En la segunda, se abordan los aspectos relativos a la formación de la acción colectiva con especial referencia a la particular relación que se establece entre el ámbito de lo privado y de lo público por lo que se tiene en cuenta la acción de las mujeres y de los jóvenes, además del rol jugado por la Iglesia y por las religiones populares. En la tercera parte se analiza, en el marco del sistema nacional-popular, la peculiar condición subordinada de los movimientos sociales a la acción del Estado en tanto que éste se constituye en el actor social principal e interviene en la sociedad civil hasta el punto que los movimientos sociales deben ser leídos como respuestas a esas intervenciones. Finalmente, en las partes cuarta y quinta, el autor se ocupa de la problemática relativa a la descomposición del sistema nacional-popular y a la crisis estructural del modo de desarrollo.

Resultan particularmente sugerentes las reflexiones en torno a la constitución y existencia de movimientos sociales en América Latina. Hace ya algún tiempo que esta cuestión es objeto de un intenso debate entre investigadores latinoamericanos, algunos de ellos discípulos del sociólogo francés, que se nutren de las contribuciones que los estudiosos de las realidades europeas y norteamericanas han ido elaborando durante los últimos años. Con vistas a evitar el establecimiento de paralelismos demasiado fáciles, Touraine se dedica a poner los puntos sobre las íes y se apresura a echar mano de las definiciones y a establecer las diferencias entre los contextos. En este sentido, para este autor, si un movimiento social se caracteriza por constituir una pugna entre un determinado actor social y su oponente por el control de los recursos y de los valores culturales de una sociedad, o sea, se define por la apertura de un conflicto por cuenta de una categoría social que, de esta forma, participa en la acción histórica, debe concluirse que en América Latina son realmente pocos los actores que pueden acceder a un nivel de acción colectiva que les permita proponerse como voceros de un conflicto de la naturaleza mencionada. Esto es así debido a que el privilegiado interlocutor de aquellos numerosísimos movimientos de base que hemos visto surgir en ese continente no es una categoría social, sino el Estado mismo, con el que se mantiene una relación ambivalente y contra el cual no se pretende abrir un conflicto, puesto que se aspira a la integración social y también política. Este tipo de movimiento, cuyo reclamo más sobresaliente es el de acceder a la ciudadanía social, debe ser considerado de tipo histórico, en palabras del autor, en cuanto que el marco de su acción no resulta constituido por la oposición de una categoría social a otra o la oposición de una clase social a otra, sino por la conciencia de su pertenencia a una comunidad, a una nación. Si las élites promotoras del Estado nacional, en su momento, elaboraron un discurso en el que la construcción de aquél debía hacerse a la luz de un tipo de desarrollo específico en el que los individuos encontrarían cabida, los grupos excluidos hacen una lectura dife-

rente de este discurso: la sociedad debe unirse y superar el dualismo del que ellos son las víctimas.

De esta forma vemos cómo el concepto de movimiento social le viene demasiado grande o demasiado pequeño a muchas de las formas de acción colectiva en América Latina; así, por ejemplo, a las constituidas en torno a las reivindicaciones que no resultan vehiculadas por los partidos políticos, que ignoran los reclamos de justicia social, o a aquellas que suponen una fuerte carga defensiva de las comunidades, con vistas a asegurar la supervivencia de sus miembros en situaciones en crisis y, también, a aquellas que constituyen afirmaciones de la propia identidad y que no conllevan una movilización efectiva pero sí una presencia cultural ineludible. Lo mismo vale, aunque a la inversa, para las formas de acción que, en la medida que suponen una «lucha por la vida» (p. 247), son algo más que un movimiento social (Madres y Abuelas de Plaza de Mayo).

Debe destacarse, asimismo, el rol jugado por los populismos en la historia latinoamericana. Las políticas nacional-populares se incrustan en el marco del modo de desarrollo latinoamericano, articulando las reivindicaciones de especificidad frente a una modernización que se erige en universal. Pero el efecto de estas políticas es el de afianzar la dependencia con respecto a los centros y la subordinación de los diferentes actores con respecto al Estado. En el análisis de Touraine, las formas de acción colectiva que tienen como principal interlocutor a ese Estado resultan divididas entre la integración y la violencia, de forma que la extrema pluralidad de los diferentes movimientos, a la vez que supone una extraordinaria fuerza, conlleva su más grande debilidad.

En su conjunto, el libro resulta atrevido y polémico, como todo intento globalizador y sistematizador, lo cual quiere decir que dejará insatisfechos a unos y contentos a otros, sin perjuicio de que, desde mi punto de vista, las realidades latinoamericanas hace ya algún tiempo que han sido introducidas en el campo general de las ciencias sociales. Otra cuestión es que uno sepa verlas o no.

Para acabar, debe hacerse mención de la bibliografía, que es muy completa y cuajada de aportaciones «autóctonas» lo cual, desde ya, es de agradecer.

V.B.

NUEVOS RUMBOS EN LA RELACION UNIÓN SOVIÉTICA-AMÉRICA LATINA

Roberto Russell (Ed.)

FLACSO/Grupo Editor

Latinoamericano. Buenos Aires, 1990.

276 pp.

Entre las muchas innovaciones que se han podido observar en el proceso político que se viene desarrollando en la Unión Soviética en los últimos cinco años, la política exterior ocupa un lugar destacado. El abandono del ideologismo como principio inspirador de las relaciones externas y su sustitución por un pragmatismo más acorde con los intereses de la URSS, especialmente en el Tercer Mundo, es una buena muestra de ello.

En este nuevo contexto tiene un importante valor el análisis de las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina si nos atenemos a tres elementos que las condicionan notablemente: 1) la situación geográfica de América Latina en la zona de hegemonía norteamericana; 2) las prioridades de la política y estrategia soviéticas hacia el Tercer Mundo en general, y 3) el hecho de que la región es el área del mundo en desarrollo más distante y de menor importancia estratégica —si exceptuamos Cuba— para Moscú.

Gracias a FLACSO de Argentina podemos contar con esta edición de Roberto Russell que reúne las ponencias presentadas al IV Seminario Internacional «La Unión Soviética y los países del Cono Sur y Brasil: tendencias probables para los 90», celebrado en Buenos Aires.

En la primera parte del libro, un conjunto de artículos revista los cambios en la Unión Soviética y su influencia sobre el sistema internacional.

El elemento que destaca Tatiana Vorozheikina, en el ámbito político, es la apertura a la participación plural en el sistema, con las consecuencias que se derivan respecto a la proyección y elaboración de la política exterior y su legitimación interna.

En el plano de la economía, Ratchiav Avakov afirma que las reformas impulsadas afectarán también al sector externo debido a la mayor autonomía concedida a las empresas para planificar su actividad, así como a la mayor atención prestada a las condiciones cambiantes de la economía internacional y la división internacional del trabajo.

En el tercer artículo, José Paradiso expone las consecuencias negativas de un clima internacional hostil para el éxito de las reformas emprendidas, según el enfoque de la interdependencia, lo que motivó a los dirigentes soviéticos a desplegar una diplomacia activa para lograr mantener la distensión con el objetivo de facilitar la cooperación.

Parte del resultado de esa acción nos es presentado por

Gueorguy Mirsky, para quien la influencia más importante de la perestroika en la situación internacional ha sido el cambio de la imagen y el papel de la URSS en el mundo, desarrollando formas de no enfrentamiento en las relaciones Este-Oeste.

Desde una óptica diferente, el artículo de Juan Valdés Paz se hace eco de los peligros para el campo socialista, en su enfrentamiento con el capitalismo, del abandono por parte de la URSS de su modelo histórico de relación con el Tercer Mundo.

En la segunda parte del libro, los artículos nos presentan una aproximación a las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina en el nuevo contexto.

Para Irina Zorina la nueva política soviética hacia América Latina —que alguien ha denominado «ofensiva pacífica»— es consecuencia del giro pragmático aplicado a los intereses estratégicos de la URSS, con el resultado de la identificación de una serie de campos susceptibles a la aplicación de una política de cooperación (comercio, democratización, desarme y seguridad internacional y regional, resolución pacífica de conflictos regionales —p. e., Centroamérica— y la cuestión antártica).

En ese mismo sentido abunda Eusebio Mujal-León quien, no obstante, plantea algunos de los retos más importantes que se le presentan a una relación que califica en vías de desarrollo: el futuro de Cuba, el éxito en las oportunidades de negocios con los países más avanzados de América Latina, el modelo revolucionario sandinista en Nicaragua y la estrategia de frente unido adoptada por los partidos comunistas latinoamericanos.

En el último artículo de este apartado, Fernando Bustamante y Boris Yopo constatan asimismo el bajo perfil de los intereses estratégicos de la URSS en América Latina, sin que ello suponga la ausencia de objetivos en la región. Una muestra sería la necesidad soviética de mantener y profundizar relaciones con la mayoría de los países del área —que en un pasado reciente contribuyó a su salida del aislacionismo—, o la constatación de que la URSS tiene más cosas en común con algunos de los países latinoamericanos más grandes que con Cuba o la anterior República Democrática Alemana.

Otro de los elementos importantes destacado por los autores, y al que generalmente se la ha prestado menor atención, es la relación en el ámbito de la seguridad en tres aspectos: relaciones militares, proliferación nuclear y política antártica.

El último apartado del libro se centra en las relaciones bilaterales entre la Unión Soviética y tres casos nacionales: Argentina, Brasil y Uruguay. En los seis artículos se coincide en dos aspectos cruciales para las relaciones: el antecedente importante de los vínculos comerciales que, no obstante, requerirían una reformulación hacia nuevas vías de cooperación, en particular mediante la creación de empresas conjuntas de tipo industrial; y el fortalecimiento de los lazos políticos como resultado de la peres-

troika en la URSS y los procesos de transición a la democracia en la subregión.

También se coincide en que será más difícil avanzar en el campo económico y comercial que en el político. Por último se señala que el país que está en mejores condiciones para mejorar su relación con la URSS es Brasil, debido a su mayor importancia en el escenario internacional y a la mayor diversificación y valor agregado de los bienes que exporta.

En definitiva, la conclusión que podríamos extraer de esta compilación de diversos autores y temas es que se ha abierto un nuevo capítulo en el futuro de las relaciones de la URSS con el Tercer Mundo en general, y América Latina en particular, que ofrece nuevas perspectivas para el estudio y seguimiento de las relaciones internacionales.

F. B.

EUROPE AND THE CARIBBEAN

Paul Sutton (ed.)

McMillan Ed. Londres, 1991.

260 pp.

Este libro es una selección de artículos que, con un carácter global, repasa, analiza y prevé la naturaleza, implicaciones y futuras perspectivas de las relaciones entre Europa y el Caribe. La colección aporta una dimensión vital, aunque quizá no tan urgente, a las mayores preocupaciones actuales en Europa: desarrollos nacionales hacia un mercado único europeo; la naturaleza cambiante de la propia Europa, surgiendo de la evolución en Europa del Este y de la reunificación de Alemania, y la reestructuración de la URSS. También se tiene en cuenta la percepción estadounidense del papel de Europa en el Caribe.

El tema de Europa y el Caribe tiende a evocar la percepción de un flujo de influencia desde Europa hacia el Caribe; el flujo inverso, es decir, la influencia del Caribe sobre Europa, suscita menos interés, si es que alguien llega a considerarlo de alguna forma. Este mismo error lo cometen los autores de este libro. La influencia económica y cultural del Caribe sobre Europa necesita ser abordada frontalmente: puede que su riqueza no continúe alimentando el desarrollo industrial europeo, pero continúa suministrando dimensiones políticas/culturales importantes a la propia forma de vida europea y representan vínculos vitales para la busca de influencia internacional por parte de Europa.

Dadas las implicaciones que todo este proceso, surgiendo directa e indirectamente de las relaciones Caribe/CE, puede tener para las relaciones intercaribeñas y más allá

(por ejemplo, relaciones Caribe/EEUU; Caribe/América Latina, e incluso Caribe/África) es muy importante dar una consideración perceptiva y equilibrada a esta relación. Porque no es imposible —según afirma P. Sutton— que el Caribe, que históricamente ha sido por mucho tiempo un instrumento en el conflicto europeo, pueda aún sujetarse a la oportunidad de convertirse en un importante beneficiario de una cooperación política y económica europea más estrecha.

El Caribe es una región de Estados nacionales, aunque marcada por la fragmentación, la contradicción y la paradoja, también en el terreno político y en sus relaciones con Europa. Por ejemplo, mientras el nacionalismo pide que Europa abandone los pocos territorios que conserva, la prudencia pide que no lo haga deprisa; mientras el desarrollo es visto como la solución para reducir una dependencia aguda, el realismo pide que éste no se lleve a cabo a costa de excluir los vínculos con Europa.

Los ensayos que constituyen el libro tratan de éstos y de otros temas relacionados; están estructurados en tres partes que examinan: la presencia «tradicional» de Gran Bretaña, Francia y Holanda en sus territorios antiguos y actuales; la aparición de «nuevos» actores europeos como la CE, España y la URSS, que han ampliado y alterado el carácter de las influencias europeas, y la reacción a la evolución de la presencia europea por los propios Estados caribeños, los Estados latinoamericanos y EEUU. Los resultados señalan que las influencias europeas —lejos de ser estáticas en el terreno político, aunque no demasiado incidentes en el económico— pueden contribuir tanto al progreso como al estancamiento en la vida caribeña.

El primer grupo de artículos (de A. Payne sobre Gran Bretaña, H. Hintjens sobre Francia y R. Hoefte y G. Oostindie sobre Holanda) analiza la presencia tradicional europea en el Caribe, que conllevó diferencias radicales en la forma, si no en la función, de los Estados coloniales, de forma que el ejercicio del poder reflejaba las particularidades y prácticas políticas de la metrópolis respecto a sus posesiones de ultramar. Por otra parte, los tres autores llegan a la misma conclusión: las fuerzas de continuidad continúan siendo fuertes y, en general, la presencia «tradicional» de las potencias no ha disminuido demasiado, especialmente en los últimos años, aunque sí ha sido revisada y modernizada, estableciendo las bases para una ulterior permanencia.

A continuación, P. Sutton, J. Grugel y P. Shearman analizan el papel desempeñado por la CE, España y la URSS, respectivamente, que han introducido nuevos intereses y agendas en la región. La Convención de Lomé no ha significado un cambio cualitativo en las relaciones económicas del Caribe con la CE, sino que ha tenido un efecto conservador, consolidando un comercio, una ayuda y unos vínculos de inversión existentes desde hace mucho tiempo con la antigua metrópolis. España ignoró prácticamente al Caribe —excepto quizás en el caso de Cuba— des-

de su retirada el 1902 hasta la muerte de Franco. Actualmente no tiene una política global y coherente, sino que mantiene relaciones bilaterales pragmáticas incluidas en su política general hacia América Latina. Por su parte, las relaciones de la URSS con la región han estado mediatizadas por su contexto geopolítico peculiar (dentro del «bloque» occidental).

Aunque la influencia de la aparición de la URSS, la CE y España en el Caribe no ha modificado individualmente la configuración tradicional del poder europeo en la región, no puede negarse que colectivamente ha ampliado la influencia europea y han aumentado la complejidad del modelo de compromiso europeo en la región. Por otra parte, aunque ello es discutible, también ha hecho más improbable cualquier prospectiva de una pronta retirada europea del Caribe.

Ron Sanders esboza el cada vez menor papel de Gran Bretaña en el Caribe, que ha pasado a ser una relación basada en el interés mutuo, aunque cada vez más influida por su relación con Europa y con EEUU. Ya ha pasado el tiempo en que el Caribe fue la región donde Gran Bretaña tenía una importante iniciativa independiente.

O'Neil Lewis analiza desde una óptica histórica las perspectivas del Caribe en sus relaciones con Europa: Las Convenciones de Lomé no han conllevado la realización de un Nuevo Orden Económico Internacional y, en la propia Europa, sólo ha implicado el reconocimiento por parte de la CE de la necesidad de reparar la negligencia económica respecto a sus antiguas colonias. Lewis cree que Europa tiene aún un papel a jugar en los asuntos del Caribe, aunque sea de forma indirecta.

El punto de vista latinoamericano sobre estas relaciones es recogido por Andrés Serbin, que analiza el desarrollo histórico y contemporáneo de las relaciones entre el Caribe y América Latina, llegando a la conclusión de que el continuado compromiso europeo en el Caribe representa un obstáculo para un mejor entendimiento entre el continente latinoamericano y el Caribe de la Commonwealth. El Caribe resulta políticamente útil a Europa Occidental; mientras que para la mayoría de los caribeños no hispanohablantes la familiar presencia europea es de alguna manera tranquilizante, la latinoamericana no lo es.

Michael Erisman analiza los problemas de competencia y acomodo por parte de EEUU ante la presencia europea, que ha creado focos de tensión y conflicto potencial, particularmente de cuatro tipos: un cierto reparo en ciertos países eurooccidentales a apoyar la creencia americana de que el ejercicio creíble de un rol global exige necesariamente una hegemonía sin trabas de EEUU en la cuenca caribeña; la preocupación por parte de algunos por la buena disposición de EEUU para intervenir contra Gobiernos radicales y revolucionarios en la región y, a la inversa, una mayor complacencia por parte europea para tolerar y simpatizar con políticas y regímenes reformistas

en la zona; la duda por parte de casi todos los países europeos de que un único tema como los «derechos humanos» tenga alguna importancia al determinar la política general hacia algún país determinado de la cuenca, y, una medida variable de desacuerdo entre los países occidentales sobre la efectividad del sector privado y el papel del Estado en la estimulación del desarrollo en la región. Sin embargo, en general, aunque los Estados de Europa Occidental critiquen de vez en cuando acciones específicas de EEUU en la región, no difieren abiertamente de su estructura global.

En el Caribe hay cierta expectación sobre un continuado interés europeo en la región, aunque en líneas más multilaterales que en el pasado. Los Estados latinoamericanos quizás conciben la presencia europea como perjudicial para sus intereses, pero poco pueden hacer para impedirlo. Los indicios sugieren que EEUU recibe con agrado la continuación de un interés europeo limitado y

que está preparado para apoyar una asociación más estrecha con ciertos Estados europeos (particularmente Gran Bretaña) para resolver determinados problemas caribeños (especialmente el narcotráfico).

La presencia europea originará varias y diversas respuestas, puesto que ambas zonas están formadas por varios países; en el último capítulo, Paul Sutton analiza cuáles pueden ser y cómo se relacionan entre ellas, aun señalando el carácter de descoordinación de las influencias europeas que hace casi imposible determinar cualquier interés general europeo en la región.

En todo caso, sea cual sea el futuro de esta relación transoceánica, Europa ha dejado ya una huella profunda y duradera en la estructura económica, la forma de sociedad, el proceso político y la identidad cultural del Caribe.

M.E.

BASE DE DATOS

«SELECCIÓN DE DOCUMENTOS DE LA BASE DE DATOS CIDOB SOBRE AMÉRICA CENTRAL Y LATINA»

CC: E.In. 90/90

901436402

Ti: Violencia política y orden internacional; el terrorismo en Centroamérica

Au: ROJAS ARAVENA, Francisco

Nr: Estudios Internacionales

Chile, 1990; pp: 166-186

América Latina / Política / Violencia / Terrorismo / Represión

901433702

CC: D

Ti: Los partidos políticos y el Parlamento Centroamericano

Au: IRELA

Madrid, 1990; pp: 1-32

América Central / Política / Integración / Parlamento / Conferencia / IRELA / 1990

901406502

CC: D

Ti: La Comunidad y el Parlamento Centroamericanos

Au: BARAHONA, R.

Ai: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Costa Rica, 1989; pp: 1-70

América Central / Integración / Política / Parlamento / Datos Básicos

901392402

CC: E.C.A. (anuario) 1989

Ti: Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional

Au: EGUIZABAL, Cristina; ROJAS ARAVENA, Francisco

Ai: Universidad de Costa Rica

Costa Rica, 1989; pp: 65-80

América Central / Relaciones Internacionales / Negociaciones / Teorías / Política Exterior / Toma de Decisiones

901378202

CC: R. CEPAL 38/89

Ti: La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana

Au: WILLMORE, Larry

Ai: CEPAL

Nr: Revista de la Cepal

Chile, 1989; pp: 49-67

América Central / Industria / Comercio Exterior / Exportaciones / Cuadros / Proteccionismo

901373402**CC: CIIPS-PS 2/89****Ti:** Environment and Security; the Case of Central America**Au:** WIRICK, Gregory**Ai:** Canadian Institute for International Peace and Security**Nr:** Peace & Security

Canadá, 1989; pp: 2-3

*América Central / Seguridad / Medio Ambiente / Desertificación / Erosión / Dependencia / Desarrollo / Economía / Política***901363502****CC: D****Ti:** From Europe to Central America: Regional Cooperation and Peace Processes**Au:** TANNER, Fred**Ai:** IRELA

Madrid, 1989; pp: 1-41

*América Central / Europa Occidental / Seguridad / Paz / Cooperación / Integración / Teorías / Comunidad Europea / IRELA***901348904****CC: E.C.A. 488/89****Ti:** Descripción de la evolución reciente de algunas variables sociales de la población centroamericana**Au:** SERMEÑO LIMA, J. Arnaldo**Ai:** Universidad Centroamericana José Simeón Cañas**Nr:** Estudios Centroamericanos

El Salvador, 1989; pp: 429-461

*América Central / Sociología / Salud / Empleo / Educación / Vivienda / Clases Sociales / Población / Cuadros / Estadísticas / Perspectivas***901325602****CC: E.In. 86/89****Ti:** El Proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos**Au:** ROJAS ARAVENA, Francisco**Ai:** Universidad de Chile**Nr:** Estudios Internacionales

Chile, 1989; pp: 224-247

*América Central / Relaciones Internacionales / Proceso Político / Regulación de Conflictos / Crisis / Paz / Negociaciones / Diplomacia / Acuerdos / Cumbre / Multilateral***901439401****CC: Au.P. 3/90****Ti:** The Mexican Debt Agreement: a Model for Solving the International Debt Problem?**Au:** SCHMIEGELOW, Henrik**Nr:** Aussen Politik

Repubblica Federal Alemana, 1990; pp: 291-296

*México / América Latina / Acuerdos / Negociaciones / Consecuencias / Perspectivas / Economía Internacional / Deuda Exterior / Problemas***901433602****CC: D.****Ti:** América Latina y Europa en los 90: ¿hacia una nueva relación?**Ai:** IRELA

Madrid, 1989; pp: 1-36

América Latina / Europa Occidental / Relaciones Internacionales / Relaciones Económicas / Cooperación / Conferencia / 1989 / IRELA

901431702

CC: L.

Ti: América Latina política y sociedad

Au: TOURAINE, Alain

Ed: Espasa Calpe

Madrid, 1989; pp: 1-516

América Latina / Pensamiento Político / Desarrollo / Teorías / Historia / Estado / Movimientos Sociales / Partido / Sindicalismo / Campesinado / Bibliografía

901430402

CC: L.

Ti: Nuevos rumbos en la relación Unión Soviética-América Latina

Au: RUSSELL, Roberto

At: Flacso

Ed: Grupo Editor Latinoamericano

Argentina, 1990; pp: 1-276

América Latina / URSS / Argentina / Uruguay / Política Exterior / Relaciones Internacionales / Relaciones Económicas / Seguridad / Teorías / Tercer Mundo

901423102

CC: L.

Ti: Transiciones desde un gobierno autoritario (2) América Latina

Au: O'DONNELL, Guillermo (et al)

Ed: Paidós

Barcelona, 1988; pp: 1-359

América Latina / Países / Historia / Proceso Político / Dictadura / Democracia / Acuerdos Políticos / Acuerdos Económicos / Acuerdos Militares

901405802

CC: L.

Ti: Descentralización y democracia; gobiernos locales en América Latina

Au: BORJA, Jordi (et al)

Ed: CLACSO-SUR-CEUMT

Chile, 1989; pp: 1-510

América Latina / Argentina / Brasil / Colombia / Chile / Ecuador / Perú / México / Venezuela / Democracia / Gobierno / Municipio / Administración Local

901401501

CC: Pe.I. 16/89

Ti: Análisis comparativo entre América Latina y el Este Asiático. Estructura, política y resultados económicos

Au: VAN DIJCK, Pitou

Nr: Pensamiento Iberoamericano

Madrid, 1989; pp: 169-203

América Latina / Sudeste Asiático / Países en Vías de Desarrollo / Desarrollo / Estrategia / Política Económica / Teorías / Cuadros / Bibliografía

901389702

CC: L.

Ti: América Latina en el umbral del siglo XXI

Au: PEREZ, Carlos Andrés (et al)

Ed: Nueva Sociedad, ILDIS

Venezuela, 1989; pp: 1-132

América Latina / Estado / Democracia / Pensamiento Político / Historia / Filosofía / Sociedad / Perspectivas / Conferencia / 1989

901386602**CC: L.****Ti:** Sistemas políticos de América Latina (primer volumen) América del Sur**Au:** ALCÁNTARA SAEZ, Manuel**Ed:** Tecnós**Madrid,** 1989; **pp:** 1-203*América Latina / Estado / Política / Organización / Constitución / Parlamento / Partido / Sindicalismo / Historia / Cuadros / Bibliografía / Pensamiento Político***901378302****CC: R.CEPAL 38/89****Ti:** La especificidad del Estado en América Latina**Au:** FALETTO, Enzo**Al:** CEPAL**Nr:** Revista de la Cepal**Chile,** 1989; **pp:** 69-87*América Latina / Estado / Pensamiento Político / Política Económica / Sociedad Civil / Desarrollo / Estrategia***901347002****CC: Pol. 2/89****Ti:** ¿Qué socialdemocracia es viable?, la agenda latinoamericana de hoy y mañana**Au:** CASTRO, Nils**Nr:** Polémica**Costa Rica,** 1989; **pp:** 11-21*América Latina / Pensamiento Político / Estado / Democracia / Teorías / Perspectivas***901343702****CC: P.E. 1/89****Ti:** La diplomatie cubaine: moins fougueuse, mais nullement rassise**Au:** CLERC, Jean-Pierre**Nr:** Politique Etrangère**Paris,** 1989; **pp:** 93-101*América Latina / Cuba / URSS / Diplomacia / Cooperación / Región / Bilateral / Política Exterior***901329402****CC: S-IISS 6/89****Ti:** The Transnational Drug Trade and Regional Security**Au:** J. DZIEDZIC, Michael**Al:** IISS**Nr:** Survival**Londres,** 1989; **pp:** 533-548*América Latina / Relaciones Internacionales / Seguridad / Región / Comercio / Drogas / Países*