

PAPELES

CUESTIONES INTERNACIONALES DE PAZ, ECOLOGIA Y DESARROLLO

Espe dudo. El qui nascere en el seu e mme er
ligoso y de muchos elementos y aqta en fi
dey pler a rre.
En el .viii. gade fide una uata que fize
etvada. El qui nascere en el seu alfigen
e etvade.

En el .viii. gade fide un emne que se la
fudge. El qui nascere en el
re muy mala notantur.
En el .viii. gade fide un emne que nasce
en la mane un em todo. El
seu menente a muy mala.

**Democracia y
governabilidad
mundial**

**Valores ciudadanos
universales**

**La ONU en el sistema
mundial**

**Reformas para el Banco
Mundial**

Polonia, China, Palestina

La guerra en el siglo XX



FUNDACIÓN BOGAR DEL EMPLEADO

CI

Centro de Investigación para la Paz

PAPELES *n*^o 53 - 1995

Cuestiones internacionales de paz, ecología y desarrollo

Director

Mariano Aguirre

Consejo de Redacción

Nicolau Barceló, Vicenç Fisas, Graciela Malgesini, Angel Martínez González-Tablas, Alberto Piris, Francisco Rey.

Edición literaria

Flora Sáez

Colaboradores habituales y asesores

Ana Alonso, Lucía Alonso, Jesús M. Alemany, Pablo Carbajosa, Javier Díaz Malledo, Alfonso Dubois, Vicente Garrido, Johan Galtung, Susan George, Xabier Gorostiaga, Fred Halliday, Michael T. Klare, Saul Landau, Robert Matthews, Maxine Molyneux, José M. M. Medem, Roberto Montoya, Pedro Sáez, José A. Sanahuja, Dan Smith, Joe Stork, José María Tortosa, Berna Wang.

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP), organización no gubernamental, privada, independiente y no lucrativa, auspiciada por la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM).

El CIP realiza diversas actividades sobre paz, economía y sociedad, y ecología. Información sobre las actividades del centro puede solicitarse a Alcalá, 117, 6º, 28009 Madrid.

Diseño de portada: Pedro Arjona

Diseño interior: Marian Cao

I.S.B.N.: 84-87567-55-X

Depósito legal: M- 30.281 - 1993

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz y son responsabilidad de los autores.

Impresa en papel ecológico.

PRESENTACION	5
---------------------	----------

MONOGRAFICO

Democratización del sistema internacional	11
--	-----------

I. Las Naciones Unidas ante los desafíos globales	11
--	-----------

Mario Zamorano

II. El sistema mundial y las Naciones Unidas	17
---	-----------

José M. Tortosa

III. ¿Cómo se protegen los valores ciudadanos universales?	25
---	-----------

Vicent Martínez Guzmán

IV. Posibilidades y límites de la democracia internacional	38
---	-----------

V. Domingo García Marzá

V. Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales	49
--	-----------

José Antonio Sanahuja

VI. Guerras institucionales. Los problemas de la democracia polaca	62
---	-----------

Mercedes Herrero de la Fuente

VII. La Unión Europea frente al reto de la democracia con bienestar social	74
---	-----------

Juan Torres López

DEBATE

Objeción e insumisión: un debate abierto	85
---	-----------

Xavier Rius Sant

RESEÑAS DE LIBROS

Revolución en la revolución. China, del maoísmo a la era de la reforma, de Enrique Fanjul / La crisis del Estado socialista.

China y la Unión Soviética durante los años ochenta, de Cesario R. Aguilera de Prat	91
<i>Xulio Ríos</i>	
Palestina y la paz en Oriente Medio, de Roberto Mesa	92
<i>Isaías Barreñada B.</i>	
Fe y crédito, de Susan George y Fabrizio Sabelli	96
<i>Sandra Gil</i>	
Teoría de las Necesidades Humanas, de Len Doyal e Ian Gough	98
<i>José T. García García</i>	
Century of War - Politics, Conflict, and Society since 1914, de Gabriel Kolko	101
<i>Alberto Piris</i>	
The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State, de Mark Juergensmeyer	103
<i>Laurence Thieux</i>	

APENDICE

Proyecto de Creación del Grupo de Investigación “Filosofía de la paz y Resolución de Conflictos”	109
---	------------

En el curso de la última reunión de líderes mundiales celebrada en enero pasado en la ciudad de Davos, el secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, reiteró la necesidad de que los grandes problemas que asolan a la sociedad global se gestionen multilateralmente. La pobreza, el desempleo estructural, la crisis ambiental, y los conflictos armados, entre otras cuestiones, tienen efectos tales como las migraciones masivas y el desplazamiento forzado de millones de refugiados, la destrucción del medio ambiente y de la infraestructura en sociedades frágiles, y la marginación social para amplísimos sectores. La falta de empleo afecta aproximadamente a 120 millones de personas en el mundo, y alrededor de 1.000 millones son pobres absolutos. "La comunidad internacional debería ser algo más que solamente un conjunto de Estados soberanos y tendría que administrar un nuevo tipo de solidaridad global", afirmó.

En 1995 las Naciones Unidas cumplen 50 años. Los objetivos explícitos e implícitos indicados en la Carta fundacional de la organización están lejos de ser cumplidos. Pese a los grandes avances en la elaboración teórica del Derecho Internacional, en las ideas y normas que la ONU ha intentado difundir durante las últimas décadas, no existe un régimen internacional realmente vinculante entre los estados que les comprometa a defender la democracia, la paz, la justicia en campos como el racismo y la violencia étnica, la destrucción del medio ambiente, o las guerras. Hay un abismo entre las declaraciones de principios que los mandatarios hacen en las cumbres internacionales y las políticas concretas que adoptan cuando vuelven a casa, como si durante el viaje de regreso se invirtiesen las prioridades.

Desde el lado de las respuestas ciudadanas emancipatorias frente a las injusticias del sistema mundial ha habido, en general, una tendencia a prestar atención a los problemas más inmediatos en situaciones concretas. Sin embargo, esta lógica actuación ha

conducido a obviar durante décadas el debate sobre la gobernabilidad mundial. Entre el todo utópico -un gobierno mundial- y el realismo parcial hasta ahora vigente de cada Estado soberano rigiendo sus políticas sin contar con el resto de la comunidad, hay muchos matices y cambios.

En la actualidad es cada vez más difícil que un Estado adopte decisiones sobre cuestiones energéticas o migratorias sin que las consulte o pacte con sus vecinos. Existe, sin embargo, una relación directa entre los sistemas internos que rijen esos estados y el grado de consenso que hayan alcanzado con otros. Con todas sus imperfecciones y retrasos, la Unión Europea es un espacio en el que estados democráticos pactan año tras año normas que van construyendo un régimen de convivencia sobre cuestiones particulares. Como en cualquier pacto no todas las partes están absolutamente satisfechas, y en algunas ocasiones son terceros actores los que se ven afectados (por ejemplo, los inmigrantes ante leyes restrictivas).

Este proceso múltiple, complejo, muchas veces penoso, y que en muchas partes del mundo ni siquiera ha comenzado, es el de construcción de la gobernabilidad. No se trata de edificar un gobierno mundial elegido por todos los ciudadanos del planeta, ni de instituir un macroparlamento sino de gestionar conjunta y cooperativamente los problemas, y labrar las políticas e instituciones que los prevengan. Para ello se precisan, por supuesto, gobiernos democráticos que representen de la mejor forma posible los intereses de sus sociedades, instituciones regionales, y marcos internacionales para debatir y decidir sobre los problemas y desafíos.

El marco más general de referencia para la gobernabilidad democrática sería la ONU. El siguiente está constituido por las instituciones internacionales ya existentes que afectan con sus políticas a la vida concreta de los países y las personas (en particular, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional). La reforma de la ONU y de estas dos instituciones para que sus políticas sobre cuestiones vitales y mundiales no sean decididas por un puñado de países poderosos es una necesidad básica. "Las Naciones Unidas -dice Ghali- deben actuar para promover la democracia no sólo dentro de los estados y entre los estados, sino también en la sociedad global en la que viviremos".

Sobre estas cuestiones se presenta en este número de *Papeles* una serie de trabajos. Los 50 años de la ONU y la celebración de la Conferencia de Desarrollo Social auspiciada por la ONU (Copenhague, marzo 1995) son buenos momentos para continuar este debate que la revista ya ha promocionado en números anteriores. Para ello se reproducen algunas de las ponencias presentadas en el seminario "Los conflictos de fin de siglo y el futuro de las Naciones Unidas" organizado por el Grupo de Investigación sobre Filosofía de la Paz y Resolución de Conflictos de la Universidad Jaime I (Castellón), que se realizó con el auspicio del Ayuntamiento de Benicassim y de esta misma Universidad. En ese seminario fueron ponentes Mario Zamorano (Director de la Oficina de Información de la ONU en Madrid), los profesores V. Domingo García Marzá y Vicent Martínez Guzmán (ambos de la Universidad Jaume I), José María Tortosa (Universidad de Alicante), María Luisa Espada (Universidad de Granada), y los investigadores Vicenç Fisas (Centre UNESCO de Catalunya y CIP), Alberto Piris (CIP), y Mariano Aguirre (CIP). Los trabajos que se reproducen exploran cuestiones como las posibilidades de aplicar el concepto de democracia al sistema internacional desde la perspectiva jurídica y de la filosofía política, y el papel de la ONU en el sistema mundial.

El material del seminario se complementa con un estudio de José A. Sanahuja acerca de los efectos que sobre la gobernabilidad y la democratización tendría la reforma de las organizaciones internacionales de crédito, en particular el Banco Mundial. También se incluyen estudios sobre la democracia en Europa: uno de Mercedes Herrero sobre el difícil camino de la institucionalización en Polonia y otro de Juan Torres López acerca del bienestar social.

En la sección Libros se reseñan obras sobre China, Palestina, el Banco Mundial, educar para la paz, teorías de las necesidades humanas y una historia de la guerra en el siglo XX. Y Xavier Rius Sant debate con Rafael Ajangiz sobre la objeción de conciencia y la forma en que este tema se ha abordado en los *Anuarios* del CIP.

Mariano Aguirre

Democratización del sistema internacional	11
I. Las Naciones Unidas ante los desafíos globales	11
II. El sistema mundial y las Naciones Unidas	17
III. ¿Cómo se protegen los valores ciudadanos universales?	25
IV. Posibilidades y límites de la democracia internacional	38
V. Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales	49
VI. Guerras institucionales. Los problemas de la democracia polaca	62
VII. La Unión Europea frente al reto de la democracia con bienestar social	74

Democratización del sistema internacional

I. Las Naciones Unidas ante los desafíos globales

Mario Zamorano

La ONU enfrenta los nuevos desafíos mundiales con grandes dosis de buena voluntad, pero carente de medios materiales, financieros, logísticos y militares. El Programa de Desarrollo propuesto por su secretario general, Boutros Boutros Ghali, aborda esta situación desde una doble perspectiva: por un lado, llama a los estados a la búsqueda de un desarrollo global que garantice la seguridad humana y, por otro, afirma la necesidad de perfeccionar los mecanismos de la organización mediante una adecuada utilización del articulado de su Carta. También, propone emprender una reestructuración que evite duplicidades, definir las líneas de decisión, racionalizar el presupuesto, mejorar la integración de actividades de la esfera económica y social, y delimitar un nuevo concepto de injerencia humanitaria.

Incertidumbre e intolerancia, dos palabras que definen la realidad del presente en nuestro planeta, en el que nuevas contradicciones limitan un acuerdo global. Y las Naciones Unidas, organización de gobiernos y esperanza de los pueblos, no es ajena al panorama mundial, donde surgen innumerables requerimientos que hoy en día simplemente rebasan su capacidad. Existe un nuevo panorama que significa nuevas variantes para el trabajo de la ONU.

Ayer las superpotencias evitaban la confrontación directa, pero de hecho se enfrentaban a través de terceros, para lo cual siempre han contado con el extenso mundo del subdesarrollo. El poder nuclear y el miedo, elementos consustanciales de los poderosos, les permitieron mantener sus relaciones en un frágil equilibrio.

Mario Zamorano es director del Centro de Información de la ONU en España. Este texto es la versión editada de una conferencia pronunciada en el seminario sobre el futuro de las Naciones Unidas, en Benicassim, septiembre 1994, organizado por la Universitat Jaume I de Castellón.

Ahora el anhelo imposible de la paz universal se ha visto truncado por la inseguridad y la incertidumbre, de cuyo fruto están surgiendo conflictos cuyas causas entremezclan cuestiones religiosas y étnicas, diferencias fronterizas, rivalidades históricas y apetitos de poder.

Para las Naciones Unidas ya no se trata de una misión de paz que implica una interposición entre dos estados beligerantes. Es más complicado: la mayoría de los nuevos conflictos tienen lugar dentro de las fronteras de los países. El fin de la Guerra Fría y la consiguiente desaparición del antagonismo Este-Oeste ha implicado grandes cambios en la ONU, como por ejemplo, que el Consejo de Seguridad haya recuperado con plenitud todas sus competencias y poderes. En los últimos cinco años la organización ha realizado más operaciones de paz que en los 40 años precedentes. En las 17 que se mantienen en la actualidad se incluyen tareas tan variadas como la asistencia electoral, la ayuda humanitaria, la promoción de la democracia, gestión de carácter administrativo, la protección de los derechos humanos, el desminado de campos y carreteras, o la reconstrucción de infraestructuras.

Se han modificado también sustancialmente las perspectivas tradicionales del mantenimiento de la paz, tanto en los principios jurídicos como en las modalidades de acción, particularmente cuando hay que intervenir en situaciones donde se disgregan las instituciones nacionales o donde el Estado ha perdido su consistencia y la capacidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La ONU enfrenta estos nuevos desafíos con una gran dosis de buena voluntad, pero carente de medios materiales, financieros, logísticos y militares. Es decir, los estados miembros adoptan las decisiones y corresponde a la maquinaria de la ONU el dar cumplimiento a los acuerdos. Pero, en estas condiciones, el organismo no puede mostrarse a la altura que suscitan las esperanzas. Es lógico, en consecuencia, que se produzca una crisis de credibilidad en la opinión pública, crisis que -es evidente- radica en los propios estados miembros que, por una parte, adoptan decisiones y, por la otra, no colaboran, no cumplen y, lo que es crucial, no pagan lo que deben pagar.

La crisis financiera

En la actualidad, las deudas sobrepasan los 3.000 millones de dólares, de los cuales más de 2.000 corresponden a las operaciones de paz. El deudor principal, Estados Unidos, acaba de anunciar el posible pago de 1.200 millones de dólares en el rubro presupuestario de las operaciones de paz. Esta situación de penuria económica impide a la organización cumplir sus tareas con eficiencia y, de hecho, cada nueva misión significa tener que mendigar, que el secretario general tenga, si se permite la expresión, que pasar el sombrero.

Hace tan sólo cuatro años algunas operaciones de paz requerían algunos miles de "casco azul" y un presupuesto de unos 500 millones de dólares; hoy se necesitan más de 70.000 personas para cumplir con las 17 operaciones de paz y el costo se ha disparado por encima de los 3.000 millones de dólares. Resulta paradójico contrastar estos hechos con el reciente período de Guerra Fría, cuando una de las superpotencias gastaba más de 1.000 millones de dólares al día sobrevolando el planeta con su amenaza nuclear, mientras hoy los países miembros se

niegan a gastar en forma colectiva 50 millones de dólares para una misión de paz que podría evitar otro conflicto.

A la dificultad financiera se agrega la difícil tarea de lograr la participación voluntaria en las misiones de paz, lo que resulta comprensible porque son los "cascos azules" los que mueren víctimas de la violencia, riesgo intrínseco en cada operación de paz de la ONU. Es cuestión de ponerse en la piel de los gobernantes y reflexionar sobre la responsabilidad que tienen ante sus ciudadanos. Hasta ahora había sido habitual para la ONU intervenir con una misión en un conflicto bélico o en un enfrentamiento civil; ahora, en cambio, en ocasiones se ve compelida a actuar en un Estado que no existe, donde no hay una autoridad constituida. No se trata de llegar al país A o B y permanecer allí durante algunas semanas o meses. El cuadro es distinto. En un país destruido, sin gobierno, se debe intentar detener la violencia, evitar mayor sufrimiento a los seres humanos. Hay un trabajo diplomático de por medio para alcanzar acuerdos, ponerlos en práctica, observar, verificar, y, sobre todo, que las partes cumplan y respeten lo acordado.

El odio y el resentimiento no son fáciles de borrar. De allí que las misiones deben enfrentar dificultades e incomprensiones y el "casco azul" aparece como un elemento indefenso cuando estalla la violencia. La cuota de dolor por conseguir una paz tan esquiva como efímera arroja un balance de 1.144 "cascos azules" de más de 50 países que han muerto por la causa de la paz.

En un país inmerso en grandes dificultades, la sociedad no puede reconciliarse de la noche a la mañana. Habrá documentos, firmas solemnes, pero el entendimiento se va a conseguir cuando hombres y mujeres cuenten con una esperanza cierta de que sus vidas van a cambiar. Se plantea esto porque la experiencia demuestra que, al superarse una crisis, la reconciliación pasa por la reconstrucción, ya que es necesario tomar en cuenta la dignidad del ser humano, satisfacer sus necesidades básicas. La enorme tarea de la pacificación debe contar entonces con un seguimiento de inversión para garantizar el cambio efectivo en una sociedad.

Somalia, la ex-Yugoslavia, El Salvador, Camboya, Mozambique o Ruanda son ejemplos de ello. El caso de Ruanda es, lamentablemente, un dedo acusador a la mala conciencia de la humanidad, y aún puede tener más repercusiones en esa región del corazón de África. Los cambios globales sin precedentes que tienen lugar en nuestro planeta con los variados efectos de la post-Guerra Fría ponen al descubierto que tanto los países desarrollados como los del empobrecido Tercer Mundo sufren sus consecuencias.

Hoy los países deben estar preparados para adaptarse al concepto de un interés común, global. Y las Naciones Unidas constituyen la expresión de ese interés colectivo. La situación del mundo hace necesaria una nueva definición de los intereses comunes. Habría que comprender que es beneficio común compartir el interés por la paz, la seguridad, el desarrollo y la democracia. El secretario general de la ONU, Boutros-Boutros Ghali, ha enfocado estas nuevas realidades y ha hecho un llamamiento para superar la crisis del desarrollo. Ha señalado también que la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia social y la democracia son partes integrales de un mismo concepto, indicando así mismo que:

"Sin paz, la energía humana no puede ser utilizada productivamente. Sin crecimiento económico, no puede lograrse un crecimiento sostenible de bienestar

La situación del mundo hace necesaria una nueva definición de los intereses comunes. Habría que comprender que es beneficio común compartir el interés por la paz, la seguridad, el desarrollo y la democracia.

material. Sin una protección adecuada del medio ambiente, las bases de la supervivencia humana se acabarán desgastando. Sin justicia social, las crecientes desigualdades amenazarán la cohesión social. Sin una participación política libre, habrá un desarrollo frágil y se verá amenazado constantemente",

Estos conceptos incluidos en el Programa para el Desarrollo del secretario general ponen de relieve que el crecimiento económico es el motor del desarrollo y es de extrema urgencia atacar la pobreza absoluta, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo.

Seguridad humana, un nuevo concepto

Hoy en día se habla de un concepto que va a revolucionar el pensamiento en el próximo siglo y consiste en la seguridad humana. Se han gastado cifras escandalosas para garantizar la seguridad de los territorios de los estados y la nueva propuesta radica en garantizar la seguridad de la gente que vive en todos los países del mundo y que está amenazada en sus hogares, en sus empleos, en sus calles, en su medio ambiente.

El hombre, la mujer y el niño de los países en desarrollo tienen una probabilidad 33 veces mayor de morir de falta de atención social que del resultado de un conflicto armado entre estados. El concepto de la seguridad humana abarca a todos, es universal. La pobreza que aplasta a tantos centenares de millones de seres humanos no sólo amenaza, sino mata cada día y es el mayor obstáculo para resolver los problemas que hoy nos aquejan: la droga, el desempleo, la destrucción del medio ambiente, el sida, en fin, ni uno solo de estos dramas se puede solucionar dentro de las fronteras de un solo país. Ahora se trata de convivir en la aldea global.

Esta realidad amerita una solución común, una inversión común en la seguridad humana. Esta emergencia significa que no hay tiempo para lo que se llamaba la ayuda al desarrollo, ahora todos deben aportar su cuota, su parte de la inversión, es una responsabilidad compartida. De conseguir una toma de conciencia y una participación individual y colectiva en este cometido será posible alcanzar resultados visibles en los próximos diez años. Esto quiere decir que para el año 2005 se podría llegar al sueño imposible: no habría niño sin educación, no habría seres humanos que padecieran hambre en el mundo -hoy mueren por esta causa decenas de miles de personas al día-, todos tendrían acceso a una fuente de agua potable, existiría el debido asesoramiento para la planificación familiar y ninguna persona carecería de acceso a los servicios básicos de salud.

Estos logros serían posibles en una humanidad que tuviera verdadera conciencia, que fuera solidaria y supiera convivir en paz. Mientras el desarrollo no se consiga a nivel global, seguiremos contemplando la tragedia humana: cientos de miles de personas continuarán desplazándose a través de las fronteras, a pesar de los esfuerzos por controlar e impedir su flujo.

Por lo demás, en algunos países el resentimiento contra los emigrantes ha provocado el odio y la violenta intolerancia. Por eso el concepto de desarrollo, de la seguridad humana, es el verdadero pilar para la paz. Otro factor de enorme importancia lo constituye la comunicación social. Estamos en la era de la información instantánea y los medios de comunicación juegan un papel crucial. Los

hechos que difunden los medios y el significado que les otorgan tienen una gran importancia para el curso de la actualidad mundial.

Hoy, los acontecimientos están distorsionados geográficamente, sustantiva y funcionalmente. Cuando hay dos conflictos graves, el mundo tendrá más noticias de aquel cuyos medios de comunicación son más poderosos. Cuando se producen acontecimientos políticos o militares con imágenes dramáticas, sin duda que serán ampliamente cubiertos, mientras que a los cambios lentos de mayor importancia en el tiempo, como por ejemplo, el desarrollo económico o social, no se les presta sino una atención muy reducida, o no interesan.

O sea, se produce una contradicción entre información y conocimiento, lo que produce una distorsión de la forma en que se comprenden los acontecimientos mundiales en la opinión pública. Hay abundancia de información, pero faltan el análisis, la perspectiva y el ordenamiento que podrían contribuir a una acción comprensible y razonable.

Mencionar los casos de las penurias alimentarias en Etiopía, el caos de Somalia o la tragedia de Ruanda son ejemplos característicos del tratamiento que los medios de comunicación dan a los acontecimientos de gran impacto emocional. En cambio, una campaña de vacunación masiva, un programa de alfabetización o un proyecto de desarrollo comunitario difícilmente alcanzarán el interés de los medios, por el condicionamiento antes mencionado.

La situación que prevalece en el mundo requiere un compromiso moral más profundo y medidas más efectivas, donde prime el respeto a los derechos fundamentales del ser humano. Al final de cuentas, la democracia resulta ser la única salida duradera y sostenible para un desarrollo efectivo. La seguridad y la prosperidad de los estados y sus ciudadanos no se lograrán si existe un retorno al estrecho nacionalismo y sólo podrán asegurarse en el entendimiento de mutua dependencia, en el multilateralismo.

Las reformas pendientes

Las reformas y la democratización del sistema de las Naciones Unidas constituyen una necesidad de cambio que se ha hecho más que evidente en los últimos años, un tema pendiente, como lo han calificado los expertos. Al término de la Guerra Fría se suscitó la esperanza de que las naciones fueran capaces de mantener la paz y la seguridad internacionales, de asegurar la justicia y los derechos humanos y de promover el progreso social en mayor libertad. Se produjo enseguida lo que podríamos llamar como un tiempo de compromiso hacia la cooperación internacional, que trajo aparejada una dinámica inusitada para el trabajo de las Naciones Unidas, ya que los estados miembros colmaron de responsabilidades a la organización.

El balance anota éxitos y fracasos, y en él se puede apreciar la necesidad de unas Naciones Unidas más flexibles y debidamente respaldadas por un proceso de cambios. El Programa de Paz presentado por el secretario general comprende perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos mediante una adecuada utilización del articulado de la Carta. Esto incluye desarrollar la diplomacia preventiva, el fortalecimiento de la capacidad mediadora, y un mayor poder coercitivo de las misiones que contarían con mayor seguridad y previsibilidad.

A nivel interno, Boutros Boutros Ghali plantea una reestructuración para evitar duplicidades, definir las líneas de decisión y mejorar la integración de las activida-

*La situación que
prevalece en el
mundo requiere
un compromiso
moral más
profundo y
medidas más
efectivas, donde
prime el respeto
a los derechos
fundamentales
del ser humano.*

des de la esfera económica y social. En el ámbito presupuestario propone una racionalización y control de los gastos. Para los entendidos en la materia, los estados miembros deberían definir claramente las funciones que corresponden a la ONU, así como los principios en que se fundamentaría su labor. En una organización eficaz, sus integrantes deberían dejar de lado sus intereses y mezquindades nacionalistas y actuar en función de los intereses globales.

El Consejo de Seguridad es otro de los elementos que necesitan ser reformados. Hoy en día el poder se traduce en un asiento permanente, cuando habría que tomar en cuenta los intereses regionales, el papel de los estados que verdaderamente se sitúan en la órbita de la seguridad mundial y presumiblemente considerar la posibilidad de una composición variable y no estática. En la Asamblea General, donde cada Estado miembro tiene un voto, se debate el sistema de votación ponderada; que se convierta en un foro de diálogo y no de confrontación, y que exista una relación dinámica y flexible con los otros órganos principales.

El Programa de Desarrollo presentado en fecha reciente por el secretario general sienta las bases para que la reforma también comprenda una verdadera promoción del desarrollo económico y social. Así se plantea, por ejemplo, la creación de un Consejo de Seguridad del Desarrollo. Por último, otro aspecto de necesaria consideración en la reforma debe ser la delimitación de los fundamentos del nuevo concepto de injerencia humanitaria, ya que cada caso es diferente y en la comunidad internacional se está aceptando como una realidad lo que debería traducirse en una doctrina común.

Corresponde entonces a los estados miembros asumir esta nueva responsabilidad. Siempre es útil recordar que en este siglo, el más sangriento y horroroso de la historia de la humanidad, han muerto más de 100 millones de personas víctimas de las guerras, los experimentos políticos, las hambrunas causadas por el hombre, entre otras tragedias.

Si las Naciones Unidas es la organización depositaria de las esperanzas debemos ser más humanos y, recordando tanto sufrimiento y dolor, encontrar nuestro rumbo, que debe ser de paz y cooperación. No tenemos el derecho de condenar a nuestros hijos a un mañana sin futuro.

II. El sistema mundial y las Naciones Unidas

José M. Tortosa

El espacio de referencia de las actuales Naciones Unidas ya no es Europa sino el mundo. Han sido afectadas por un proceso de globalización que va acompañado por la rivalidad entre superpotencias, hasta el momento circunscrita al terreno económico. De este contexto se derivan tres posibles escenarios de futuro: 1) fragmentación del sistema mundial en bloques, primero económicos, luego militares y políticos; 2) recomposición de las hegemonías en función de nuevos pilares (Japón y quizá China o Corea); 3) un cambio cualitativo en el que la ONU deja paso a un gobierno mundial. El artículo analiza las posibilidades de esta última opción y pronostica la probable proximidad de los dos primeras.

Este texto pretende responder a una simple pregunta: ¿pueden convertirse las Naciones Unidas en un gobierno mundial? Se reduce, pues, al pronóstico (qué puede suceder) y no trata ni del diagnóstico (en qué estado se encuentran) ni del tratamiento (qué habría que hacer para reformarlas).

De entrada, hay que reconocer que el papel de las Naciones Unidas ha ido creciendo. Si sólo nos atenemos a las operaciones de mantenimiento de la paz, entre 1948 y 1987 se iniciaron 13 de estas operaciones, es decir, una cada tres años. En el quinquenio siguiente (1988-1993) el ritmo se multiplicó por 12, o sea, cuatro operaciones por año.¹ Entre marzo y mayo de 1994 la situación era la que muestra la tabla 1 con las operaciones de las Naciones Unidas en el mundo. Una observación atenta de esos datos permitiría múltiples reflexiones, pero no deja de llamar la atención la diferencia entre Somalia y la ex-Yugoslavia en personal destinado y, sobre todo, en la evolución posterior del conflicto en esos y otros lugares. De todas formas, una conclusión de lo dicho hasta ahora es que el crecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz es curiosamente selectivo. En todo caso, parece que nos encontramos ante el germen de un gobierno mundial, por lo menos por cuanto es capaz de hacer un uso supuestamente legítimo de la fuerza para mantener la paz, a lo que habría que añadir las llamadas operaciones humanitarias del tipo a la habida en Ruanda.

Las dudas sobre el actual papel de Naciones Unidas en la dirección de convertirse en un gobierno mundial comienzan cuando se observa quiénes son los estados que proporcionan dicho personal y no sólo cuando se constata quién dirige las operaciones. Tanto si se cuentan sólo las tropas como si también se inclu-

José María Tortosa es catedrático de sociología en la Universidad de Alicante. Autor de *Sociología del sistema mundial*, Tecnos, Madrid, 1992.

¹ Vicenç Fisas, *Caos i Pau. La reforma de les Nacions Unides i el futur dels "cascos blaus"*, Centre Unesco de Catalunya, Barcelona, 1993 (hay traducción al castellano: *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria/Seminario de Investigación para la Paz, Barcelona, 1994), pp. 83-85.

Tabla 1. Operaciones de las Naciones Unidas en el mundo, 1994

	Comienzo	Coste anual	Personal en marzo	Personal en mayo
Israel	1948 y 1974	62	1.269	1.251
India y Paquistán	1949	8	39	40
Chipre	1964	47	1.235	1.218
Líbano	1978	145	5.216	5.231
Irak y Kuwait	1991	73	1.187	1.147
Angola	1991	25	81	77
El Salvador	1991	24	310	250
Sahara Occ.	1991	40	336	310
Ex Yugoslavia	1992	1.200	30.500	34.940
Somalia	1992	1.000	22.289	18.952
Mozambique	1992	329	6.754	5.929
Ruanda	1993	98	2.206	706
Georgia	1993	7	20	21
Liberia	1993	70	374	370
Haití	1993	3	1.267 (*)	-

Fuente: Naciones Unidas; * Autorizado

yen los observadores y la policía civil, la mitad del personal proviene de Francia, India, Paquistán, Bangladesh, Reino Unido, Jordania, Malaisia y Canadá. Estados Unidos se encuentra bien lejos de éstos. La perplejidad aumenta cuando consideramos quiénes son los morosos de estas operaciones. La tabla 2 proporciona una lista de los principales países que no han cumplido con sus compromisos de financiar las operaciones de mantenimiento de la paz -que tienen un presupuesto propio-, junto a las deudas que esos mismos países tenían contraídas con respecto al presupuesto general de la organización en abril de 1994. Los países han sido ordenados según el montante de su respectiva deuda hacia el presupuesto de mantenimiento de la paz. Estados Unidos está en lugares preeminentes, y lo sigue estando a pesar de los pagos realizados con posterioridad.

Algunas opiniones recientes van más allá cuando afirman que "la ONU, dócil, lleva a cabo, en el campo del mantenimiento de la paz, la política de las grandes potencias económicas, lo cual no tendría que asombrar ya que éstas, mediante el mecanismo del voto en el Consejo de Seguridad, detentan lo esencial del poder de decisión. Lo más sorprendente es que la mayoría de los restantes estados no utilicen al máximo las posibilidades que, a pesar de todo, se les dejan".²

² Monique Chemillier-Gendreau, "Comment assurer cette paix qui partout se dérobe", *Le monde diplomatique*, nº 484, julio 1994, p.10. Una explicación de ese último hecho podría comenzar a partir del concepto de "semi-periferia" utilizado por Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, pp.116-117.

El resultado es que la organización, con todos sus aspectos juzgados como positivos o negativos por diferentes actores sociales, se encuentra en una disyuntiva cuya resolución no es fácil predecir a partir de la sola observación de datos como los anteriormente presentados. Es preciso situarlos en un contexto temporal más amplio.

Tabla 2. Deuda de los principales países morosos hacia la ONU
(En millones de dólares USA, abril 1994)

	Mantenimiento de la paz	Presupuesto ordinario
Estados Unidos	652	531
Rusia	474	62
Francia	131	0
Ucrania	110	45
Japón	77	105
Italia	74	0
Reino Unido	47	0
Alemania	45	0
Canadá	36	0
España	34	0
Bélgica	18	0
Australia	17	0
Holanda	17	0
Brasil	13	22
Suecia	13	0

Fuente: *Foreign Report*, 28 de abril, 1994.

Nuevo contexto, nuevos escenarios

De una forma muy esquemática, como aparece en el cuadro 1, se pueden diferenciar dos momentos en la evolución de las Naciones Unidas según las características del sistema mundial en cada momento, la actitud de la mayoría de países ante el funcionamiento y resoluciones de la organización, la unidad territorial a la que hay que hacer referencia para entender su funcionamiento y el impulso o la base que lleva a tal situación.

El sistema mundial que surge de la Segunda Guerra Mundial está caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos. Se puede discutir si la Unión Soviética fue una contra-potencia o fue, más bien, como pretende Wallerstein, parte de un minué bailado al son de Estados Unidos.³ Pero, en general, la sumisión de las peri-

³ Immanuel Wallerstein, "The Cold War and the Third World: The Good Old Days?", *Economic and Political Weekly*, vol. 26, nº 17, 1991, p. 1.103.

La ONU muestra deseos –y prácticas– de autonomía por encima de los estados miembros.

Cuadro 1. Las Naciones Unidas ayer y hoy

	ANTES	AHORA
Sistema mundial	Hegemonía	Rivalidad
Actitud de las periferias	Sumisión	Rebelión/Apatía
Espacio de referencia	Europa	Global
Tiempo de referencia	Tendencia	Coyuntura

ferias -y no sólo de las periferias- era más que evidente ante esa hegemonía que se ejercía en todos los campos, incluida la ONU, que había nacido en los rescoldos de Segunda Guerra Mundial con el propósito declarado de invertir la tendencia hacia la barbarie que dicha guerra supuso.

Ahora el espacio de referencia de las actuales Naciones Unidas ya no es Europa sino el mundo. Se trata del proceso de globalización que va acompañado por la rivalidad entre superpotencias, de momento en el terreno económico, pero sin que haya que descartar el terreno militar.⁴ En ese contexto, las periferias comienzan a mostrar síntomas de rebelión a pesar de todas las apariencias de apatía. Uno de los más evidentes es la propuesta de reforma que no viene, precisamente, de las superpotencias.

Parece, sin embargo, que esta situación es coyuntural, inestable e insostenible. En ella, por un lado, algunos estados miembros quieren utilizar la organización para resolver problemas de forma legítima que en solitario no podría resolver, es decir, quieren tener a la organización como subordinada. Pero, por otro, la ONU muestra deseos –y prácticas– de autonomía por encima de los estados miembros. Por estas razones se abren algunas posibilidades de cara al futuro que pueden concretarse en tres escenarios que se añaden a otros ya conocidos.⁵

El cuadro 2 pretende sistematizar esos escenarios a partir de la actual coyuntura del sistema mundial.

– **Escenario 1:** la actual rivalidad lleva a la fragmentación del sistema mundial en bloques -comerciales primero, militares después, políticos finalmente- a los que se adscriben, o son adscritas, las periferias. Esa es la mera extrapolación de la actual tendencia aparente.

Si este escenario se produce, la ONU podría mantenerse como lugar de resolución pacífica de las disputas entre bloques, quizás Alemania y Japón tendrían

⁴ José María Tortosa, "La Unión Europea y el sistema-mundo contemporáneo", *Revista internacional de filosofía política*, nº 5, 1995, próxima aparición.

⁵ Richard Gott, "The United Nations: Challenge and Opportunity", *TNIdeas. Briefing Paper*, Transnational Institute, Amsterdam, enero 1993, pp. 12-14, añade el escenario de la desaparición total y concluye diciendo que "Naciones Unidas es un anacronismo en el mundo post-moderno de hoy y no habría que derramar ni una sola lágrima si llegara a desaparecer". (Hay edición en castellano, en *Papeles para la Paz*, nº 47-48, 1993, pp. 253-262).

un puesto permanente en el Consejo de Seguridad si los bloques son los que parece que van a ser, y las fuerzas de pacificación serían las locales, las de cada bloque, y no las de la ONU, a no ser que este escenario se piense en términos del orwelliano 1984.

- **Escenario 2:** se recompone la vieja hegemonía aunque el hegemon no tenga que ser necesariamente el que lo fue durante el siglo XX. Puede ser Japón o pueden ser los dos "gansos voladores" que le siguen, a saber, China unificada y Corea unificada.⁶

A su favor juega el fin de un ciclo de hegemonía y supondría una recomposición del sistema de vasallaje de las periferias con respecto a las superpotencias sin excluir ninguna de las actuales ventajas o desventajas de la ONU.

Cuadro 2. Tres escenarios para el sistema mundial

	1	2	3
Sistema mundial	Fragmentación	Hegemonía	Gobierno mundial
Periferias	División	Sumisión	Gobierno mundial
Espacio	Región	Asia	Mundo
Tiempo	Tendencia	Ciclo	Onda larga

- **Escenario 3:** es un escenario de cambio cualitativo en el que la ONU, o tal vez otra institución, deja paso a un gobierno mundial en sentido estricto. Pero para discutirlo hay que dejar de hablar de sistema mundial (*world system*) y comenzar a hablar de sistema-mundo (*world-system*), es decir, del enfoque que iniciara Immanuel Wallerstein, a pesar de que sus referencias a la ONU sean escasas, casi inexistentes.⁷

Del sistema mundial al sistema-mundo

Wallerstein distinguía entre "mini-sistemas" caracterizados por un modo de producción que él llama recíproco, "imperios-mundo" con su modo de producción redistributivo (tributario) y "economías-mundo", con el modo de producción capitalista.⁸ Su argumento central -que puede servir, aunque él no lo haga, para explicar

⁶ La teoría de los "gansos voladores" que parece estar detrás del desarrollo del Sures-te asiático fue formulada por Akamatsu Kaname que, curiosamente, es prácticamente desconocido en Occidente. Ver P. Korhonen, "The Theory of the Flying Geese Pattern of Development and Its Interpretations", *Journal of Peace Research*, vol. 31, nº 1, 1994, pp. 93-108.

⁷ Para una breve introducción y crítica ver José María Tortosa, *Sociología del sistema mundial*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 64-71. También, José María Tortosa, "Sobre el futuro del sistema-mundo capitalista", *Sistema*, nº 120, 1994, pp. 21-38.

⁸ Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy...*, p. 136.

"La economía-mundo desarrolla un esquema en el que las estructuras del Estado son relativamente fuertes en las áreas del centro y relativamente débiles en la periferia".

cómo ha funcionado la ONU hasta ahora- es que el sistema-mundo contemporáneo ha sobrevivido a los anteriores sistemas-mundo porque no se ha transformado en un imperio-mundo, es decir, porque no se ha dotado de una estructura política unificada.

Este sistema-mundo necesita para funcionar dos cosas al mismo tiempo: por un lado, que los estados que lo componen no sean igualmente fuertes como para que "pudieran bloquear el funcionamiento efectivo de entidades económicas transnacionales cuyo centro estuviera en otro Estado". Si así fuera, se seguiría "que la división mundial del trabajo se vería impedida, la economía-mundo declinaría, y eventualmente el sistema mundial se haría pedazos". Pero, por otro, "tampoco puede darse el caso de que ningún aparato del Estado sea fuerte. Porque, en tal caso, los estratos capitalistas carecerían de mecanismo alguno para proteger sus intereses, garantizar sus derechos de propiedad, asegurar diversos monopolios, distribuir las pérdidas entre el conjunto de la población etc.". El efecto es que "la economía-mundo desarrolla un esquema en el que las estructuras del Estado son relativamente fuertes en las áreas del centro y relativamente débiles en la periferia".⁹

La ONU, en este contexto, ha podido servir como intermediario estabilizador entre las dos tendencias contradictorias: ha impedido la igualdad de poder entre los estados y ha suavizado el ejercicio del poder por parte de los estados centrales ya que

"los Estados se desarrollaron y fueron configurados como partes integrantes de un sistema interestatal, que era un conjunto de reglas dentro de las cuales los estados tenían que actuar y un conjunto de legitimaciones sin las cuales los estados no podían sobrevivir. Desde el punto de vista del aparato de Estado de un determinado Estado, el sistema interestatal representaba restricciones a su voluntad (que) iban en contra de la ideología oficial de la soberanía. Sin embargo, la soberanía no fue nunca entendida como una total autonomía. El concepto fue más bien entendido como la existencia de límites a la legitimidad de la interferencia de un aparato de Estado en el funcionamiento de otro. (Pero) las reglas del sistema interestatal no eran aplicadas por consentimiento o consenso, sino por la voluntad y la capacidad de los estados más fuertes de imponer estas restricciones, en primer lugar a los estados más débiles, y en segundo lugar a cualquier otro".¹⁰

Si esto es así, la ONU no puede convertirse en un gobierno mundial en el sentido de convertirse en la estructura administrativa de un "imperio-mundo". Prosigue Wallerstein:

⁹ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial I*, Siglo XXI, Madrid, 1979 (1974), p. 499.

¹⁰ Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, Siglo XXI, Madrid, 1988 (1983), p. 47.

"La centralización política de un imperio constituía al mismo tiempo su fuerza y su mayor debilidad. Su fuerza se basaba en el hecho de que garantizaba flujos económicos desde la periferia hacia el centro por medio de la fuerza (tributos e impuestos) y de ventajas monopolísticas en el comercio. Su debilidad yacía en el hecho de que la burocracia necesaria para su estructura política tendía a absorber un exceso de los beneficios. Los imperios políticos son un medio primitivo de dominación económica. (En cambio) el logro social del mundo moderno consiste en haber inventado la tecnología que hace posible incrementar el flujo de excedente desde los estratos inferiores a los superiores, de la periferia al centro, eliminando el despilfarro de una superestructura política engorrosa en demasía".¹¹

En consecuencia, un gobierno mundial, para producirse, debería correr parejo con "la creación de un nuevo tipo de sistema-mundo que no sea ni un imperio-mundo redistributivo ni una economía-mundo capitalista, sino un gobierno-mundo socialista". Tal "proyección no es excesivamente utópica, pero su institución no es inminente".¹²

Ello no quita que:

"la transición desde una economía-mundo capitalista a un gobierno mundial socialista que estamos viviendo y que llevará un largo tiempo completar, sea la consecuencia teórica de dos tendencias seculares: el agotamiento potencial de los límites de expansión estructural que se requiere para mantener la viabilidad económica del sistema capitalista y el acercamiento de la distancia entre las dos curvas políticas de la voluntad de luchar de los grupos dominantes y de los productores directos a escala mundial".¹³

De todas formas, hubo un relativo optimismo inicial sobre los movimientos antisistémicos que, "aunque hayan sido productos íntegros del capitalismo histórico" y "por consiguiente han reflejado todas las contradicciones y limitaciones del sistema", sí permitían "preguntarse hasta qué punto han contribuido a la lucha mundial por asegurar que la transición del capitalismo sea hacia un orden mundial socialista igualitario".¹⁴ Ahora la postura es menos segura: se usan los conceptos de la "nueva ciencia" –fluctuaciones, caos, bifurcaciones, estructuras disipativas etc.– y todavía se ve menos el paso al gobierno socialista mundial como resultado de alguna ley histórica que permita su predicción.¹⁵ Si esto es así, el futuro de las

¹¹ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema...*, p. 22. La estructura de las Naciones Unidas sí debe de ser algo engorrosa. Por eso se crea la figura del Inspector General.

¹² Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy...*, p. 35.

¹³ *Ibid.* p. 164.

¹⁴ Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico...*, p. 99.

¹⁵ Immanuel Wallerstein, "The World-System After the Cold War", *Journal of Peace Research*, vol. 30, n° 1, 1993, p. 5.

Naciones Unidas no está escrito sino que queda en manos de los actores sociales. No sólo de los estados, también las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, pero sí, ciertamente, a escala mundial.

Si de pronósticos se tratara, entre esos tres escenarios, el más probable de modo inmediato es el escenario 1 y, a medio plazo, el 2, al que tal vez habría que añadir el peso de las multinacionales y que, desde el punto de vista de la terapia, debería tener menor dosis de sumisión y una mayor atención a otra de las grandes lagunas de gran parte del pensamiento occidental, incluido el de Wallerstein: el medio ambiente. Ese asunto global va a exigir una respuesta global con independencia del colapso del sistema-mundo que se producirá cuando la expansión deje de ser solución para las crisis por el simple motivo de que la expansión deje de ser posible por haber ocupado ya todo el planeta. Si las Naciones Unidas han sido el reflejo de su mundo, cuando ese sistema-mundo cambie radicalmente, también aquéllas cambiarán de forma igualmente radical.

III. ¿Cómo se protegen los valores ciudadanos universales? *Vicent Martínez Guzmán*

El reconocimiento universal de los derechos de interlocución -el derecho a la palabra de todos los individuos y colectividades- es el eje sobre el que se fundamenta una perspectiva concreta de Filosofía de la Paz desde la que el artículo analiza el papel de la ONU en la protección de los llamados valores ciudadanos universales. Desde este punto de vista, es necesario reclamar que la ONU y otros organismos internacionales actúen no en función de obsoletas razones de Estado sino en aras de fomentar o garantizar una justicia entendida como el derecho de todos los individuos y colectividades a participar en las decisiones que les afectan a sí mismos o a otros.

Este trabajo se propone hacer una reflexión filosófica sobre la necesidad de reforma de un organismo mundial como la ONU que, de acuerdo con el preámbulo de la propia Carta de fundación, manifiesta que los "pueblos de las Naciones Unidas" están resueltos

"a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra... a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados... internacionales, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad".

A primera vista, podría pensarse que la filosofía no tiene nada que ver con esta cuestión. Por esta se explicitará la manera en que se entiende la filosofía y la aportación reflexiva y conceptual que se puede hacer desde ella, utilizando instrumentos como la misma Carta y todos aquellos que aporten otras investigaciones comprometidas interdisciplinariamente con la reforma de las Naciones Unidas.

Esta reflexión está dentro del marco de investigación de una propuesta de Filosofía de la Paz y de la Democracia que trata de indagar las razones que unos seres humanos nos damos a otros en la práctica de nuestras relaciones (Martínez Guzmán, 1994). De las relaciones humanas se puede dar cuenta simplemente dejándolas al arbitrio de la sinrazón y legitimándolas únicamente por la fuerza y por los sentimientos, los amores a las patrias, o el afán de poder explicado muchas veces como natural.

Por otra parte, se puede utilizar la racionalidad de la modernidad, de la cual somos herederos. Una racionalidad de género masculino –de hombres blancos–

Vicent Martínez Guzmán es doctor en Filosofía, profesor titular de la Universitat Jaume I de Castellón y director del grupo de investigación de Filosofía de la Paz y la Democracia de la citada universidad.

El marco de Filosofía de la Paz en que se insertan estas reflexiones todavía sigue reivindicando el uso de la racionalidad que se pretende universal, como instrumento genuinamente humano que puede ayudar a resolver conflictos por la fuerza de las razones.

occidental, del Norte, griega, judía, cristiana, europea, moderna, ilustrada, secular, supuestamente democrática, positivista y desarrollada tecnológicamente. Esta es la racionalidad estratégica que busca la mejor forma de adaptar los medios a los fines, si es necesario, con el uso de la fuerza. Puede ser perfectamente legítima de las razones de fuerza, e incluso puede revestirse de búsqueda de la justicia y de la implantación universal de la civilización y la democracia, forzando soluciones estratégicas y logísticas según los juegos de intereses.

Frente a esta manera de entender la racionalidad y criticando el fracaso de esta modernidad, existe la fuerte denuncia de su confusión con una ideología de poder eurocéntrica y, consiguientemente, la propuesta de renuncia a la racionalidad sustituyéndola por mecanismos de compromiso solidario emocional (Rorty, 1993). Esta posición, calificada de postmoderna, puede ayudar a dar importancia a la educación de los sentimientos según los cuales unos seres humanos reconocen a otros seres también como seres humanos, y puede dar instrumentos de análisis crítico de la misma modernidad. Además, supondrá un importante desarrollo de la imaginación y la creatividad para estimular los mecanismos de solidaridad.

Sin embargo, a pesar de estar dispuesto a discutir estas posiciones, el marco de Filosofía de la Paz en que se insertan estas reflexiones todavía sigue reivindicando el uso de la racionalidad que se pretende universal, como instrumento genuinamente humano que puede ayudar a resolver conflictos por la fuerza de las razones. Este enfoque asume críticamente nuestra visión de género masculino -de hombres blancos-, occidental, del Norte, griega, judía, cristiana, europea, moderna, ilustrada, democrática, secular, positivista y desarrollada tecnológicamente. Tan críticamente que, con instrumentos de la misma racionalidad, denuncia las desviaciones, unilateralizaciones y abusos que, en nombre de la racionalidad universal, se han cometido también universalmente. Esta asunción crítica de nuestra occidentalidad y modernidad nos capacita para ser autocríticos, para elaborar criterios que nos ayuden a escoger entre las tradiciones recibidas, a pedir disculpas porque, como dice Chomsky (1993), la conquista del Sur por el Norte todavía continúa, ahora dirigida por los descendientes de aquellos aventureros que fueron mar adentro y descubrieron, no un mundo nuevo, sino que su propio mundo que creían que era todo el mundo, en realidad no era tal.

Es una ingenuidad pensar que sólo criticando las sinrazones de la razón, alguien puede apartarse del instrumento mismo de la racionalidad. Es una falta de responsabilidad eludir los compromisos hacia todos los seres humanos, es decir, universal, que la concepción de la racionalidad comporta. La asunción crítica de nuestra occidentalidad es nuestra manera de expresar la universalidad de la razón.

Dicho más filosóficamente: es una contradicción que surge en la práctica de los discursos o de todo lo que decimos negar que se puedan usar los mecanismos de la racionalidad porque tal como ha sido usada por occidente tiene mucho que criticar. ¡Es evidente que tiene mucho que criticar! Pero, al criticar se usa un criterio, un patrón, facilitado por la racionalidad misma que no se puede rebasar. Decir que rechazo las razones de la racionalidad universal es usar las razones de la racionalidad universal para hacerme entender. Por este motivo, siguiendo a Apel y

Habermas, este pretendido rechazo es una contradicción performativa o pragmática, es decir, se está haciendo aquello que se niega de palabra. No podemos rebasar la racionalidad. Desgraciadamente, lo que sí podemos hacer es usarla desviándonos de su universalidad, descomprometiéndonos incluso en nombre de la tolerancia y la pluralidad (Martínez Guzmán, 1992). Nuestra manera de ser tolerantes y plurales tiene como trasfondo la necesidad del reconocimiento universal de ser tolerantes y plurales (Habermas, 1990).

Filosofía de compromiso

Esta forma de entender la filosofía no sólo tiene un valor de discusión académica. Más bien tiene un valor de compromiso público (Martínez Guzmán, 1994). Esta manera de entender la racionalidad trata de explicitar las razones que nos damos cuando reconstruimos cómo nos comunicamos unos seres humanos con otros. Así aprendemos cómo deberíamos comunicarnos para conseguir que la comunicación sea efectiva, afortunada.

En esta reconstrucción aprendemos que para que la comunicación sea afortunada, tiene que haber un reconocimiento universal de las posibilidades de intervención de todos los interlocutores. El reconocimiento universal de los derechos de interlocución no es únicamente un deseo ontológico o epistemológico de los filósofos que no tenemos ningún ángel que nos arroje del paraíso del mundo en que vivimos y por ello, nos expulsamos nosotros mismos. Es una responsabilidad y un compromiso como se evidencia cuando se explicitan las razones de la comunicación. Explicitación que no se hace desde la perspectiva del espectador neutral y descomprometido sino desde la del participante en los discursos y la comunicación. Si queremos que la comunicación sea afortunada, aprendemos de la racionalidad heredada en nuestra civilización que debemos adoptar la perspectiva del participante que habla en serio y se compromete. Y, lo que es más importante todavía, si no quiere comprometerse, ya es demasiado tarde porque, al hablar, ha legitimado universalmente a todos los potenciales receptores del discurso, a que le exijan el cumplimiento de lo que ha dicho (Cortina, 1985. Martínez Guzmán, 1992).

Esta Filosofía de la Paz se basa en esta Filosofía del Discurso de Apel y Habermas, que explicita las razones que fundamentan un comportamiento justo en la justicia que supone el reconocimiento universal del derecho a la palabra, del derecho a ser reconocido como interlocutor con las mismas posibilidades de intervención que cualquier otro ser humano (García Marzá, 1992). Es, pues, clara su universalidad que traspasa los niveles personal o familiar —micro-ética— y estatal —meso-ética—, para apuntar a una ética planetaria o macro-ética que incluye todos los lugares donde haya seres humanos (Apel, 1990). El universalismo o globalismo, tal como lo aprendemos de esta racionalidad heredada de nuestra occidentalidad, queda explicitado desde la filosofía por la propia trama de las razones que damos en la práctica de la comunicación. Es evidente que no vivimos en situaciones ideales de comunicación, pero el hecho de poder discutir sobre las condiciones que hacen posible una comunicación afortunada nos lleva a profundizar en la democracia participativa, garantía del reconocimiento de igualdad del derecho de participación de todos los interlocutores, como vía de resolución de los

conflictos que supone la construcción de la paz en un marco de justicia (Apel, 1991. Cortina, 1993. García Marzá, 1993).

El objeto de este trabajo podría ser el análisis del papel de la ONU en relación con la protección de los valores ciudadanos universales. Pero no es del todo correcto hablar de valores, porque precisamente esta filosofía discursiva propone una ética de la justicia empezando por la asunción formal o procedimental del derecho al reconocimiento universal de todos los seres humanos, y también del derecho de todas las colectividades o naciones -¿también estados?-, a ser reconocidos como interlocutores, como participantes en todas las decisiones que afecten a todos los seres humanos, que son todas. Si esto se entiende como valor, pues bien, estos valores universales son los que tenemos la responsabilidad de buscar en instituciones que los protejan universalmente. Pero es necesario insistir en que el reconocimiento del derecho de interlocución -del derecho a la palabra-, es universal de manera procedimental no neutra, sino comprometida. Es decir, puede concretarse en civilizaciones y culturas diferentes con diferentes valores. Si yo mismo, occidental del Norte, llego a la conclusión autocrítica de que debo estudiar más a Gandhi, las culturas africanas o árabes, o hacer una filosofía de la liberación desde la cultura de los nativos americanos del Norte y del Sur, renunciando a valores concretos de mi occidentalidad, lo hago desde la perspectiva del participante que, en el marco de la universalidad procedimental de la racionalidad comunicativa, me permite ponerme en lugar del otro. Por este motivo hemos de estar críticamente alerta respecto del uso que hacemos de la denominación de los valores y su concreción (Deutsch, 1991. Apel, 1990)

Aún más, según los mecanismos de la racionalidad comunicativa, son todas las decisiones de unos seres humanos sobre otros las que afectan universalmente. No es ninguna exageración eufórica hablar de una reivindicación del derecho universal a la interlocución desde la racionalidad comunicativa o la macro-ética planetaria a pesar de que las palabras suenen excesivamente rimbombantes. Al menos, por las siguientes razones:

- 1) Los avances en la investigación ecológica y medioambiental, y la preocupación por un progreso sostenible hacen más evidente que nunca que la botella de Coca-cola que se tira en el campo está haciendo daño a los ya bastante dañados pobladores de Ruanda. Primera razón para hablar de universalidad.
- 2) Es un prejuicio más de los nor-occidentales poner objeciones a la universalidad com si únicamente fuera grandilocuencia. Las razones que usan para oponerse a la reivindicación universal de derechos parece que suponen que el dominio que abarca esa dimensión es demasiado grande. Si se profundiza un poco, realmente se está hablando de seres humanos que habitan la tierra. Según el tamaño, el alcance del dominio de los océanos y los mares es mayor que el universo de seres humanos que pueblan la Tierra. ¡No seamos tan orgullosos de pensar que universal es mayor de lo que es! Asumamos la responsabilidad del hecho de que si la sociedad de océanos y mares, y la conquista del Sur por el Norte están siendo universales, universales habrán de ser las respuestas que busquemos.
- 3) Está en la propia trama conceptual de la racionalidad comunicativa -podría decirse, en su propia naturaleza- que el reconocimiento del derecho de los

interlocutores a participar debe ser aplicable a todos los universalmente potenciales interlocutores para que se pueda hablar de justicia de la comunicación. De otra manera, sólo se producirían ruidos y distorsiones de la comunicación.... con bombas, por ejemplo.

La metodología de esta Filosofía de la Paz desde la Filosofía del Discurso es reconstructiva, como alternativa a la mera deconstrucción. Esta explicitación del derecho universal a la interlocución y la legitimación del derecho a exigir el cumplimiento de los discursos con vistas a la instauración de una paz justa -no una guerra justa- es una reconstrucción de las condiciones de posibilidad de toda comunicación afortunada. Esta reconstrucción que nos compromete con una macro-ética planetaria, actúa en la práctica aprendiendo de otros tipos de reconstrucción de los discursos personales e institucionales.

Posibilidades de reconstrucción

Al aplicar esta reflexión filosófica a la institución ONU, aparecen las siguientes posibilidades:

- a) Una reconstrucción de los discursos filosófico-históricos que la han precedido, porque ayuda a reconstruir contrafácticamente cómo debería haber sido la ONU. No únicamente de acuerdo con la correlación de fuerzas ganadoras de la Segunda Guerra Mundial, sino con el punto de mira, más lejano pero más comprometido, de los discursos de justicia, igualdad entre colectividades e instauración de la paz que se prefigura en muchos de estos discursos. Así pues, sería una reconstrucción genético-histórica, pero también normativa.
- b) Una reconstrucción de la misma Carta fundacional, que va a cumplir 50 años, porque también apunta hacia las finalidades de igualdad, justicia y paz entre los pueblos, aunque de hecho la proclamaran los gobiernos de los estados. De nuevo el carácter normativo de la reconstrucción permitiría usar los mismos parámetros apuntados por la Carta, para reconstruir sus faltas al aplicar sus propias resoluciones, según el criterio de la filosofía discursiva de la paz de que estas resoluciones, como discursos públicos, legitiman los análisis y denuncias de sus contradicciones. Así mismo, esta reconstrucción normativa permite que los analistas expliciten qué se debería haber hecho en sustitución de lo que se ha hecho.
- c) De todas estas reconstrucciones se puede aprender para elaborar líneas de actuación futura respecto de la transformación del mismo organismo, su sustitución por otro, la participación de otros actores internacionales diferentes a los estados, etc. Se entienden así, como ejercicios de la imaginación pero en el marco de conceptualizaciones racionales que permiten idear un mundo que debe contar, en cualquier caso, con la posibilidad de resolver los conflictos en paz y de construir un mundo con más justicia. En diálogo con los especialistas en estudios de la paz o en relaciones internacionales, y en este contexto, se puede hablar de la propuesta filosófica de una idea regulativa que compromete nuestra práctica actual, lanzando nuestra responsabilidad macro-ética no sólo

Los actores internacional es crean una nueva cultura internacional que tiene como finalidades la paz, la seguridad y la justicia.

de manera sincrónicamente universal, sino también de manera diacrónica, hacia el futuro. Es decir, universal en el sentido de que incluiría los derechos de todos los seres humanos y colectividades de ahora mismo, y porque se extendería responsablemente hacia el futuro.

La reconstrucción histórica y filosófica -porque tiene carácter normativo- de las propuestas de universalismo que se pueden considerar precedentes para repensar la reforma de la ONU alargaría excesivamente este escrito. Por ello se aborda brevemente el trabajo de reconstrucción ético-histórica realizado por Dorothy V. Jones (1991), investigadora de la Universidad de Chicago. La autora parte de la hipótesis de trabajo de que hay unos estándares internacionales de comportamiento elaborados por los mismos estados, que por otra parte se pueden considerar los señores de la guerra, que reflejan unos estándares éticos que van más allá del derecho internacional. El método de trabajo es la reconstrucción histórico-analítica de 79 documentos que incluyen tratados, convenciones, protocolos, declaraciones y otros instrumentos internacionales en los cuales los mismos estados apuntan hacia estos estándares éticos hacia los que se debería tender. Se interpreta que se hace un trabajo empírico e histórico-analítico como si se pudieran alcanzar esos estándares, sin más dificultades, elaborando así un patrón crítico, una idea regulativa, que permite analizar las desviaciones reales que los estados, señores de la guerra, tienen respecto de su propia autoconsideración de lo que debería ser un mundo en paz y justicia. El período analizado va desde el final de la Primera Guerra Mundial (1919, creación de la Sociedad de Naciones), hasta la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, en Viena, en 1989. Por ejemplo, de estos 79 documentos, 40 tratan sobre los Derechos Humanos y los otros 39 apuntan hacia principios más comprensivos que expresan lo que los estados piensan que debería subyacer a las relaciones internacionales.(capítulo XIII).

Jones extrae nueve principios básicos que incluyen la igualdad de soberanía entre los estados, la integridad territorial, la autodeterminación, la no intervención en los asuntos internos, la resolución pacífica de las disputas entre los estados, la abstención del uso de la amenaza y la fuerza, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales, la cooperación y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, dos principios considerados auxiliares, porque todavía no tendrían aceptación universal, según criterio de la autora: la creación de un orden económico internacional equitativo y la protección del medio ambiente (capítulo XII, 163 y ss.). Jones piensa que, con estos documentos, los actores internacionales crean una nueva cultura internacional que tiene como finalidades la paz, la seguridad y la justicia. Estos principios y estas finalidades servirían, como ya hemos dicho, como fundamento común para evaluar las relaciones internacionales y, desde el Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea de Helsinki en 1975, como fundamento común para la acción de los estados.

Este es un tipo de trabajo en el que se tiene que profundizar, pero sería ingenuo considerar que esta investigadora ha hecho generalizaciones inductivas neutras, capaces de proponer un listado de directrices de funcionamiento del mundo. Por ejemplo, desde la perspectiva de la Filosofía de la Paz se plantea la exigencia

intelectual de analizar esta reconstrucción, considerando el grado de realización de la racionalidad comunicativa. Es decir, el grado de realización del reconocimiento universal de interlocución en todas las decisiones que afecten a todos los seres humanos -que son todas-, dado el corto dominio que constituimos los seres humanos en el planeta y el universo. Desde esta idea regulativa, parece que los hechos documentados en el análisis histórico-ético que propone Jones son herederos del mundo creado después de la Paz de Westfalia (1648) que, al final de la guerra de los Treinta Años, sacralizó a los estados como sujetos de derecho internacional, porque estados eran los que firmaron los acuerdos. Por tanto, el mismo concepto de soberanía y, consiguientemente, la no intervención, están limitados a una cultura internacional de la paz y la justicia que todavía estaría en los niveles de la meso-ética.

El programa de Ghali

Otro instrumento de reflexión conceptual de incidencia directa en la reforma del papel de las Naciones Unidas es el propuesto por el actual secretario general, *Un programa de paz* (Boutros Ghali, 1992). Hay que señalar que entre las críticas a la ONU -por ejemplo, las que acusaban al organismo de doble criterio de aplicación de las resoluciones según la política de Estados Unidos, o según si el incumplimiento de estas resoluciones venía de parte de Irak o Israel- estaba el mismo nombramiento de Boutros Ghali (Bennis, 1992: 43). En 1991, después del mandato de Javier Pérez de Cuellar, había que seguir la tradición de que el secretario general no fuera ciudadano de uno de los países con derecho a veto y parecía que el turno correspondía a un país de África. Después de algunas vacilaciones, por influencia de Estados Unidos y Francia, se nombró a Boutros Ghali, un ex ministro de asuntos exteriores de Egipto con una fuerte opción pro-occidental, según algunos analistas. Sin embargo, entre la bibliografía consultada, el referente del *Programa de paz* propuesto por este secretario general está teniendo un importante eco entre los analistas de la política internacional y es un buen instrumento de reflexión para relacionarlo con el contexto de Filosofía de la Paz en el que se está trabajando.

La novedad más importante es quizá la sistematización de las definiciones que afectan a la diplomacia preventiva, establecimiento de la paz (*peace making*), mantenimiento de la paz (*peace keeping*) y, especialmente, consolidación de la paz (*peace building*): "después de los conflictos, vale decir las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto". (Boutros Ghali, 1992: 12 y ss. Bennis, 1993: 46. Piris, 1992).

Esta reflexión va a seguir una sistematización más amplia, que es la que, a partir del programa del secretario general y de otra terminología de las relaciones internacionales, realiza Gareth Evans (1993), ministro de Asuntos Exteriores de Australia. Este autor comienza con una redefinición del concepto de seguridad y paz que, en principio, debería de mantener la ONU. La perspectiva tradicional era considerar "amenaza a la seguridad internacional la invasión militar, potencial o real, a la soberanía política y territorial de los estados" (5). Es decir, esta perspecti-

va se reduce a la naturaleza militar de los conflictos. Sin embargo, en la actualidad podemos decir que la seguridad tiene un carácter multidimensional: también puede amenazar la seguridad de un Estado la falta de bienestar económico, de estabilidad política, de armonía social y la salud de los ciudadanos o del medio ambiente. Más aún, estas mismas amenazas se convierten en internacionales. Ya no sirven políticas estatales para afrontar estos conflictos considerados de esta manera. Por ejemplo, las decisiones económicas o relativas al medio ambiente de unos países afectan a la economía o el medio ambiente global.

Desde esta visión amplia de la amenaza y su correspondiente de seguridad a mantener por las Naciones Unidas, Evans sistematiza los problemas en cuatro categorías:

- 1) Amenazas emergentes (*emerging threats*), que aún no suponen disputas, conflictos armados u otras crisis mayores de la seguridad. Por ejemplo, la acumulación por algún Estado de armamento sofisticado, la adquisición de la capacidad para construir armas de destrucción masiva, el crecimiento incontrolado de la población unido a la degradación ambiental y la falta de alimentos, etc.
- 2) Disputas (*disputes*) entre estados o dentro de estados que, sin llegar a las armas, amenazan la seguridad internacional. Por ejemplo, discusiones sobre la territorialidad, el acceso a los recursos naturales o a las rutas de transporte, sobre los intereses económicos, desacuerdos ideológicos, desacuerdos sobre el tratamiento de las minorías étnicas, etc.
- 3) Conflictos armados (*armed conflicts*): invasiones, intervenciones armadas, choques en las fronteras, etc.
- 4) En otras crisis mayores de la seguridad, el autor incluye temas más complejos que las simples amenazas emergentes, sin que se puedan considerar disputas o conflictos armados. Por ejemplo, los problemas de los kurdos o de Somalia que tienen en estado de alerta a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas.

Desde esta categorización de los problemas, Evans organiza los posibles tipos de respuesta ampliando el programa de Boutros Ghali:

- Estrategias de construcción de la paz (*peace building strategies*): tratan de asegurar que las amenazas emergentes no se conviertan en disputas, conflictos armados u otras crisis mayores de seguridad. Las divide en:
 - a) regímenes internacionales, es decir, "leyes, normas, acuerdos y organizaciones internacionales globales, regionales o bilaterales diseñados para minimizar las amenazas a la seguridad, promover la confianza y crear marcos de diálogo y cooperación".(9) Algunos ejemplos serían el control de armamento y de los tratados de desarme, de los océanos, el estatus de los refugiados; la resolución de las disputas en organismos como el Tribunal Internacional de Justicia; diálogos y cooperaciones multinacionales, etc.; y
 - b) construcción de la paz en el interior de los países referida al compromiso internacional con el desarrollo económico, la creación de instituciones o la

creación o restauración dentro de los países de las condiciones necesarias para que consigan ser estados viables y estables. En este marco, es donde se amplía la propuesta del secretario general de la ONU, porque distingue la construcción de la paz previa al conflicto y la posterior al conflicto en el sentido ya comentado del *Programa para la paz*.

- Estrategias de mantenimiento de la paz (*peace maintenance strategies*): se dividen en diplomacia preventiva, destinada a la utilización de los métodos descritos en el artículo 33 de la Carta (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, etc.), y despliegue preventivo no sólo de personal militar o policía sino también civil, pero a diferencia del *Programa de paz*, sin contemplar todavía el uso de la fuerza.
- Estrategias de restauración de la paz que intentan resolver un conflicto armado. Incluirían la construcción activa de la paz (*peace making*) -con elementos del mencionado artículo 33, pero ahora aplicados después de iniciado el conflicto armado- y el mantenimiento vigilante de la paz (*peace keeping*), con el desplazamiento de personal militar, policía y personal civil para completar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos entre las partes en conflicto.
- Las últimas son estrategias de paz forzada, que se deberían seguir cuando no hubiera acuerdo entre las partes en conflicto armado. Estarían en la línea del capítulo VII de la Carta, incluyendo tanto sanciones no militares, como militares.

Desde la Filosofía de la Paz interesa señalar el esfuerzo de reconstrucción conceptual de la situación actual que puede ser analizado según la aproximación de estas estrategias -de esta racionalidad estratégica- a la racionalidad comunicativa propuesta en la primera parte de este trabajo. Es decir, el tipo de razones estratégicas que se den para considerar que el nuevo papel de la ONU y su transformación de acuerdo con la nueva situación mundial deben ser forzadas críticamente hacia el reconocimiento universal del derecho a la interlocución de todos los afectados, que es decir todos los seres humanos.

Estas reflexiones estratégicas serían concreciones conceptuales y operativas que deben regular los comportamientos internacionales e institucionales para garantizar la universalidad de la participación de todos los seres humanos y colectividades. Concreciones de la idea regulativa de justicia universal, como hasta ahora se ha entendido.

Pero, a la vez, son susceptibles de ser criticadas cuando se quedan en mera estrategia muchas veces revestida de realismo tomando como patrón crítico esta idea regulativa. Más todavía, desde esta filosofía del discurso, a partir del hecho de que se elaboren estos tipos de discursos por el mismo secretario general de la ONU o por cualquier otro analista de la política internacional, se está legitimando la reclamación de la realización de estas posibilidades mientras quede un solo ser humano que no tenga reconocido el derecho a la interlocución, el derecho a la palabra. Es decir, hay como un juego de interrelación entre la responsabilidad asumida al emitir discursos que apunten hacia la universalidad, y la fundamentación de los derechos a intervenir de los afectados. Por este motivo las instituciones que

pretendan ser mundiales deben usar mecanismos operativos que sean garantía de la intervención de todos los afectados. Es un ideal regulativo que no se puede eludir calificándolo de lejana utopía, sino que es regulativo precisamente porque da razones para forzar a la transformación de los hechos aceptados por posturas que se pretenden realistas y señala un horizonte hacia el que regular las conductas.

La realidad es que quien habla se compromete y legitima que se le exija el cumplimiento de esos compromisos. Además, parece que estos análisis hacen cada vez más evidente la necesidad de voces multipolares, no sólo de aquellos dos polos de la Guerra Fría, o sólo monoplolar, como intentan algunos estudiosos de la política exterior de Estados Unidos. Multipolares según los polos de reparto económico, pero también según las diferentes civilizaciones, culturas, organizaciones de la sociedad civil mundial o global, que demuestran cada vez más la insuficiencia de la ecuación soberanía igual a Estado.

La última consideración de este trabajo está relacionada con las conceptualizaciones de mundos futuros que también se han realizado por investigadores de la paz como Johan Galtung, o especialistas en relaciones internacionales como Richard Falk. Es otra manera de realizar la mencionada reconstrucción que más bien se propone directamente como construcción. De hecho, la aceptación por Falk de las críticas a la modernidad por parte de los postmodernos le posiciona del lado de un postmodernismo que no sólo no es deconstructivo, sino que pretende ser constructivo, como él mismo lo califica. Después de impulsar el compromiso con la elaboración imaginativa e intelectualmente rigurosa de mundos alternativos dentro del Proyecto de Modelos del Orden Mundial (WOMP) en los años 80, recientemente (1993) ha colaborado en una nueva propuesta que ya considera la situación del mundo después de la Guerra Fría. Marcando distancias respecto de la declaración de George Bush en 1991, que predicaba un nuevo orden mundial desgraciadamente concretado el año siguiente en la guerra del Golfo, Falk y sus colaboradores están profundizando en la idea ya conocida de constitucionalismo global que, a pesar de reconocerse como normativo, no quiere caer en el legalismo.(9) Por constitucionalismo global entienden

"un conjunto de normas, reglas, procedimientos e instituciones transnacionales, diseñados para guiar una política de transformación dedicada a la realización de valores de un orden mundial, tanto dentro, como entre los tres sistemas de política que se interrelacionan en un mundo interdependiente. El primer sistema, el sistema de los estados, está formado por los actores estatales territoriales y la infraestructura de corporaciones, bancos, ejércitos y medios de comunicación que los sustentan y que están transnacionalizándose cada vez más. El segundo sistema está formado por instituciones gubernamentales internacionales, incluyendo el sistema de Naciones Unidas. El tercer sistema está representado por grupos no estatales e individuos que actúan a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs), asociaciones de ciudades de diferentes clases, y movimientos sociales críticos. El constitucionalismo global es también considerado como un proceso dedicado a profundizar y ampliar la democracia tanto dentro de los límites de los estados como traspasando sus fronteras, así como sugiriendo prácticas democrá-

ticas dentro de todos los niveles de la actividad política, incluyendo las instituciones internacionales. La realización con éxito del constitucionalismo democrático global, a diferencia del federalismo mundial tradicional, no implica necesariamente ninguna centralización ulterior en una autoridad mundial y, realmente, puede funcionar en la dirección opuesta afirmando las tendencias hacia la emergencia de una sociedad civil global desde abajo".(9)

La cita es larga pero es muy importante para un compromiso con la reconstrucción de las posibilidades reales -comprometidas con la transformación de la realidad- de ir guiándose por lo que la Filosofía de la Paz -basada en la Filosofía del Discurso- descrita, se llama la instauración de la paz justa. Justicia entendida como ajuste del reconocimiento universal del derecho a la interlocución, a la participación en las decisiones de unos seres humanos que afecten a otros y que, ya se ha dicho reiteradamente, son todas. Estas son las garantías para todos los seres humanos, a reclamar de las responsabilidades de organismos internacionales como la ONU, por encima de la viejas y quizá obsoletas razones de Estado. Responsabilidades derivadas, o si se quiere dicho más filosóficamente, fundamentadas en los discursos públicos que nuestra tradición occidental, con todos los prejuicios enumerados al principio, ha hecho sobre ella misma.

El compromiso ético y filosófico —de la Etica y la Filosofía del Discurso— de organizar las razones estratégicas, en este caso de transformación de la ONU, bajo la vigilancia de la idea regulativa de la racionalidad comunicativa que defiende el reconocimiento universal del derecho a la palabra como característica peculiar de los seres humanos se ha tratado de interpretar como un compromiso para la instauración de una paz justa. No es una utopía alejada de la realidad sino un compromiso hecho explícito a partir de los lazos de solidaridad racional que mostramos los seres humanos en la práctica de nuestras relaciones que, como decía Kant, enuncian el veto irrevocable de la razón práctica: "No debe de haber guerra. Instaurad la paz."

Referencias bibliográficas

- APEL, K. O., DUSSEL, E., FORNET B., R. (1992): *Fundamentación de la ética y filosofía de la liberación*, México: Siglo XXI.
- APEL, K.O., CORTINA, A., ZAN, J. de, MICHELINI, D. (eds.) (1991): *Ética Comunicativa y democracia*, Barcelona: Crítica.
- APEL, Karl-Otto (1990 a): "Una Ètica de la co-responsabilitat per Europa i el món", CASTIÑEIRA, Àngel (ed.), *Europa a la fi del segle XX*, Barcelona: Acta, Quadern núm. 6.
- APEL, Karl-Otto (1990b): "La problemàtica que planteja una macroètica universalista de la corresponsabilitat", CASTIÑEIRA, Àngel (ed.), *Europa a la fi del segle XX*, Barcelona: Acta, Quadern núm. 6.

- BENNIS, Phyllis and MOUSHABECK, Michel (1993): *Altered States. A reader in the New World Order*, with an Introduction by Noam Chomsky, New York: Olive Branch Press, Interlink Publishing Group.
- BOUTROS-GHALI, Boutros (1992): *Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, New York: Secretaria General de las Naciones Unidas.
- CORTINA, Adela (1985): *Razón Comunicativa y responsabilidad solidaria*, Salamanca: Sígueme.
- CORTINA, Adela (1993): *Ética Aplicada y Democracia Radical*, Madrid: Tecnos.
- CHOMSKY, Noam (1993): *Año 501. La conquista continúa*, Madrid: Libertarias.
- DEUTSCH, Eliot (ed.) (1991): *Culture and Modernity. East-West Philosophic Perspectives*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- EVANS, Gareth (1993): *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St Leonards (Australia): Allen & Unwin.
- FALK, Richard (1992): *Explorations at the Edge of Time. The Prospects for World Order*, Philadelphia: Temple University Press.
- FALK, Richard A., JOHANSEN, Robert C. and KIM, Samuel S. (1993): *The Constitutional Foundations of World Peace*, Albany: State University of New York Press.
- GARCÍA MARZÁ V.D. y MARTÍNEZ GUZMÁN, V. (eds.) (1993): *Teoría de Europa*, València: Nau Llibres.
- GARCÍA MARZÁ, V. D. (1993): *Teoría de la democracia*, Valencia: Nau Llibres.
- GARCÍA MARZÁ, V. Domingo (1992): *Ética de la Justicia*, Madrid: Tecnos.
- GRIFFIN, David Ray and FALK, Richard (eds.) (1993): *Postmodern Politics for a Planet in Crisis*, Albany: State University of New York.
- HABERMAS, Jürgen (1990): *Pensamiento postmetafísico*, traducción de Manuel JIMENEZ REDONDO, Madrid: Taurus.
- MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent (1993): “Explicitación de la Racionalidad Europea”, GARCÍA MARZÁ, V. D., MARTÍNEZ GUZMÁN, V. (eds.), *Teoría de Europa*, València: Nau Llibres.
- MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent (1993): “Individu, autonomia i solidaritat”, Barcelona: Centre d'Estudis Contemporanis de la Generalitat de Catalunya (en prensa).

- MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent (1994): "La Filosofía de la Paz y el Compromiso Público de la Filosofía", MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent (ed.), *Teoría de la Paz*, València: Nau Llibres.
- NACIONES UNIDAS (1991): *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York: Servicios de Información Pública.
- PIRIS, Alberto (1993): "El debate sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU", CIP-AGUIRRE, M. (ed.), *Anuario CIP 1992-93*, Madrid: CIP/ICARIA.
- RORTY, Richard (1993): "Human rights, rationality, and sentimentality", SHUTE, Stephen and HURLEY, Susan (eds.), *On Human Rights. The Oxford Amnesty lectures 1993*, New York: Basic Book, HarperCollins Publishers.

IV. Posibilidades y límites de la democracia internacional

V. Domingo García Marzá

Hablar de la posibilidad, necesidad y alcance de una democracia supraestatal pasa por replantearse el papel y la función de la ONU, en un contexto en el que el que la soberanía jurídica y la autoridad del Estado han cambiado o están muy disminuidas. Con el fenómeno de la globalización, profundizar en el proceso democrático no sólo permite sino que exige una organización política internacional, una democracia cosmopolita. Sus competencias vendrían delimitadas por el concepto de responsabilidad democrática y su objetivo no sería sólo el mantenimiento de la paz sino también el desarrollo. Si la ONU quiere jugar este papel necesita tener legitimidad moral y adoptar una estructura democrática.

V. Domingo García Marzá es profesor titular de Filosofía del Derecho Moral y Político de la Universidad Jaime I de Castellón.

La resolución 678 del Consejo de Seguridad por la que se autorizaba la utilización de "todos los medios necesarios" para que Irak se retire de Kuwait no supuso sólo un cambio cualitativo en la concepción de las tareas propias de la ONU, sino que también puede ser considerada como el acta de defunción de la soberanía estatal en su calidad de actriz principal del sistema internacional.¹

Este artículo se propone entrecruzar ambas cuestiones desde la óptica de una teoría de la democracia para defender la idea de que estamos ante dos caras del mismo problema o, lo que es lo mismo, que hablar de la posibilidad, necesidad y alcance de una democracia supraestatal pasa por replantearse el papel y función de las Naciones Unidas. La metodología que se sigue radica en reconstruir la estructura del proceso democrático para, desde ahí, abordar el problema de la pérdida de soberanía estatal y de su apropiación por parte de un espacio político internacional. Este trabajo pretende ser una modesta contribución de la filosofía moral y política al debate abierto sobre el papel de las Naciones Unidas en el nuevo orden/desorden mundial.²

Aunque las capacidades de actuación de los estados venían mermándose desde el final de la Segunda Guerra Mundial y el Estado soberano iba perdiendo protagonismo como único órgano de poder, hoy en día es posible afirmar que estamos ante una situación donde el Estado ya no tiene el monopolio del poder político.

En la actualidad, la idea del "Estado moderno como un orden legal o constitucional, impersonal y privilegiado, como estructura delimitada de poder con jurisdic-

¹ P. F. Drucker, *La sociedad postcapitalista*, Barcelona, Apóstrofe, p. 18.

² Para el papel que la filosofía puede jugar en el marco global de las investigaciones sobre la paz, ver Vicent Martínez Guzmán "La filosofía de la paz y el compromiso público de la filosofía". Para el caso específico de la reflexión ético-política, V. Domingo García Marzá, "Un concepto de paz desde una ética de la justicia", ambos en V. Martínez Guzmán (ed.), *Teoría de la paz*, Nau llibres, Valencia, 1994.

ción suprema sobre su territorio y responsable ante un cuerpo determinado de ciudadanos", o bien no existe o bien está bastante reducida.³ Aquel concepto de soberanía que Bodino definió como la capacidad o disposición de legislar "sin consentimiento de superior, igual o inferior" y que ofreció la clave para la comprensión moderna del Estado, es hoy más bien un deseo que una descripción. Poco parece quedar de aquella autoridad independiente que se gobierna correctamente y que puede determinar cuál sea su futuro.

El Estado, en su forma actual de Estado democrático y social de derecho, hace agua por todas partes. Por resumirlo con una conocida frase: el Estado es demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes.⁴ Aunque nuestro interés se centra en la segunda parte de la conjunción, es conveniente recordar algunos aspectos de la situación interna de los estados, pues también son causa de este nuevo "desorden" mundial.

En primer lugar, de puertas para adentro, el Estado social se ha convertido en el Estado del bienestar, en un Estado benefactor que, con una gran dosis de paternalismo y tutela, ha ido supliendo cada vez más toda iniciativa privada. La sociedad civil, frente a la que el Estado debe ser responsable, se ha convertido en una especie de cliente que espera resignado la solución a todos sus problemas. El resultado es la pasividad y la paralización de la vida política frente a un Estado que ha confundido la justicia con el bienestar.⁵

Pero a su vez, y en segundo lugar, la ampliación de las competencias del Estado ha traído consigo consecuencias no por anunciadas -véase Weber- menos indeseables: el aumento de la burocratización y la falta de eficacia del sistema administrativo, sujeto sólo a las decisiones de los expertos y ajeno a todo tipo de responsabilidad política por una parte y, por otra, su rendición ante la fuerza de las cosas de un sistema económico diferenciado y autónomo que escapa al control de los gobiernos y, por tanto, de los afectados.⁶

Estos factores, entre otros, han llevado en la actualidad a una desconexión tal entre gobernados y gobernantes que pelagra el sentido mismo de la democracia. Con esta falta de relación se pierde la idea del acuerdo o contrato, esto es, la posibilidad de participar en la elaboración de las propias condiciones de vida que caracteriza el orden democrático. En nuestros días, la nueva fuerza de los líderes populistas, apoyados de nuevo en emociones y no en razones (Berlusconi en Italia, por no hablar del felipismo en España), junto con la elevada abstención y la creciente presencia de movimientos racistas, xenófobos, etc., no permiten ser muy optimistas acerca de la salud de nuestras democracias.

³ D. Held, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 369. J. Keane, *Democracia y sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

⁴ E. Díaz, *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*, CEC, Madrid, 1990, p. 111. N. M. López Calera, *Yo, el Estado*, Trotta, Madrid, 1992.

⁵ A. Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993 y "Del Estado de bienestar al Estado de justicia", *Claves de la razón práctica*, nº41, abril, 1994, pp. 12-22.

⁶ Para este proceso de autonomía de lo económico, ver P. Ulrich, *Transformation der ökonomischen Vernunft*, Haupt, Stuttgart, 1993.

Pero peor se ponen las cosas para la soberanía si se dirige la atención a las relaciones internacionales. La tesis de partida era que el Estado es demasiado pequeño para las cosas grandes. El fenómeno de la globalización, el hecho de que la actividad política, social y económica está pasando a ser de ámbito supra-estatal, ha hecho que hoy el Estado democrático autónomo o soberano parezca más un mito que una realidad. Estas son algunas dimensiones del fenómeno:

1. Existen ya, de hecho, un gran número de organismos internacionales (UE, OTAN, ONU, FMI, etc.) que, fruto de la necesidad de organización internacional, reducen la capacidad de actuación de los estados.⁷
2. La existencia de un derecho internacional que, si bien no está respaldado por instituciones con poder coercitivo de aplicación, sí que tiene, sin embargo, consecuencias prácticas en los diferentes ordenamientos jurídicos.⁸
3. La información es ya transnacional, está fuera del control de cualquier país, y forma (o deforma) una opinión pública mundial. Hay que recordar la importancia de la televisión en la caída del muro de Berlín y las primeras manifestaciones en Moscú, o el papel de los medios de comunicación en la selección de tragedias que merecen la atención pública.
4. Los problemas ecológicos fuerzan a la organización de una protección mundial del medio ambiente. En este sentido, podemos decir que la contaminación no parece tener fronteras. El fracaso de la cumbre de Río es un ejemplo de lo que puede significar un poder estatal que no encuentra aún su lugar en esta situación global.⁹
5. Queda para el último lugar lo que puede ser considerado el factor más importante: las relaciones económicas. Existe una disfunción básica entre los límites de la autoridad estatal y el sistema real de producción, distribución e intercambios de bienes. El comercio internacional, la industria moderna de la alta tecnología y de las telecomunicaciones, la internalización de las transacciones financieras y, sobre todo, la presencia de las multinacionales han convertido el sistema económico en una organización autónoma e independiente de criterios sociales. El poder de los estados para crear instrumentos políticos capaces de controlar democráticamente estos fenómenos o bien no existe, o bien ha disminuido alarmantemente. Hoy en día, por poner sólo un ejemplo, no hay ningún banco central que controle los flujos monetarios.

La situación actual del Estado no parece, pues, muy prometedora. Por una parte, los ciudadanos no controlan a sus gobiernos y, por otra, los estados no con-

⁷ Mariano Aguirre (ed.), "Conflictos y dilemas de la sociedad internacional", Anuario CIP 1993-1994, CIP-FUHEM, Madrid, 1994. R. Grasa, "Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales", *Papers*, nº 41, Barcelona, 1993, pp. 55-84. Para el caso europeo, J. M. Tortosa, *El nacionalismo europeo*, Alicante, 1993.

⁸ M. L. Espada Ramos, "Ética y seguridad internacional", en A. Rubio (ed.), *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*, Granada, 1993, pp. 169-199.

⁹ P. F. Drucker, *Las nuevas realidades*, Edhasa, Barcelona, 1990. L. R. Brown, *La situación en el mundo*, Apóstrofe-CIP, Madrid, 1993.

trolan, de forma exclusiva al menos, las acciones y decisiones políticas y económicas que les afectan. El "demos" de la democracia no puede acudir a sus parlamentos estatales, y ni mucho menos autonómicos o locales, para decidir aquello que afecta directamente a su vida. Por no mencionar el hecho de que las decisiones tomadas por la mayoría en el interior de algunos estados no afectan únicamente a sus ciudadanos, sino también a muchos millones de personas que están fuera de toda posible participación democrática.

Esta situación fuerza a plantearse la posibilidad de un control político de la globalización y, con ello, fuerza a la teoría democrática a enfrentarse de lleno a la cuestión básica de si la democracia es sólo posible dentro del marco estatal o puede plantearse también a un nivel supraestatal. La respuesta que se intenta argumentar consiste en afirmar que dentro del proceso democrático existen elementos que no sólo permiten sino que exigen una organización política internacional, esto es, una democracia cosmopolita.

Un concepto de soberanía democrática

Para argumentar esta última afirmación se va a recurrir al último trabajo de Habermas, *Faktizität und Geltung*, donde se encuentra una reconstrucción sistemática de los principios y fundamentos del Estado democrático de derecho. El objetivo de Habermas es explicitar el sentido del quehacer democrático para mostrar cómo es posible una formación democrática de la voluntad común.

A su parecer, el proceso político estaría formado por una red de discursos, negociaciones y compromisos que se entrelazan de formas muy diversas.¹⁰

La idea de Habermas es concebir un concepto de política democrática (deliberativa) que no caiga en el reduccionismo ingenuo de pensar que el objetivo de la política es o bien perseguir el bien común, o bien alcanzar meros arreglos entre intereses particulares. La praxis política puede ser interpretada más bien como un proceso en tres pasos.¹¹

Las cuestiones políticas aparecen primero en forma de cuestiones pragmáticas, centradas en la búsqueda de los medios más adecuados para perseguir un fin (sea en general la paz, el orden social, o una determinada forma de distribuir las obligaciones y los beneficios, etc). En estos discursos se examinan cuáles son las estrategias de acción más convenientes o eficaces desde el punto de vista de que sabemos lo que queremos.

El discurso pragmático presupone que están ya establecidos los fines y objetivos colectivos, esto es, hay un acuerdo sobre los intereses que se quieren conseguir. Pero cuando éste no es el caso, hace falta alcanzar en segundo lugar una decisión sobre la base de diferentes valores, interpretaciones, puntos de vista culturales, etc. Aquí caben tres tipos diferentes de discursos:

- a) *Cuestiones directamente morales*, que se refieren siempre al criterio de justicia, es decir, a la corrección de nuestras acciones, normas e instituciones bajo el

¹⁰ J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1993.

¹¹ J. Habermas, *Faktizität...*, p. 207.

*Dentro del
proceso
democrático
existen
elementos que
no sólo permiten
sino que exigen
una
organización
política
internacional,
esto es, una
democracia
cosmopolita.*

punto de vista de la universalidad o capacidad de generalización de los intereses en juego.

- b) *Cuestiones ético-políticas o cuestiones de autoentendimiento*: son discursos en los que se intenta buscar una respuesta a la pregunta de qué queremos ser como colectividad. Se plantea desde la perspectiva histórica y cultural de miembros que desean aclararse sobre cuestiones importantes de su vida en común: intereses particulares, interpretación de necesidades sociales, etc.
- c) *Negociaciones y compromisos*: puede ser que no se encuentre un acuerdo sobre intereses generales o sobre una forma de vida determinada. Caben entonces negociaciones con la vista puesta en compromisos o equilibrios entre intereses particulares y puntos de vista valorativos.

Se llega así al tercer paso, que viene dado por los discursos jurídicos, cuyo objetivo es institucionalizar, mediante los mecanismos básicos del Estado de derecho, los resultados de los niveles anteriores. Según este esquema, la validez del derecho no puede quedar reducida a la dimensión estrictamente jurídica, de coherencia interna. Hay una referencia clara a ciertos principios que el derecho positivo no puede transgredir. Esto es, el derecho positivo no puede ser legítimo si contradice principios morales.¹²

Esta comprensión del proceso democrático como la institucionalización jurídica de determinados discursos permite responder a la pregunta sobre los límites estatales del funcionamiento democrático, pues encontramos en esta red de discursos un elemento que por su propia naturaleza, aún necesitando una concreción jurídica, no puede encerrarse en los límites estatales del discurso político: los principios morales que establecen las condiciones bajo las cuales una acción, norma o institución puede ser considerada como moral o justa.

La presencia de este momento moral de la universalidad o reciprocidad de intereses dentro de cualquier Estado democrático de derecho rompe con las fronteras definidas históricamente de los estados, como lo prueba la circunstancia de que no podemos explicar, ni siquiera fácticamente, el funcionamiento democrático sin apelar a esta dimensión moral. El hecho de que no aceptemos como moralmente correctas decisiones acerca de formas de vida que vayan contra ciertos principios de justicia (por ejemplo el racismo y la xenofobia), junto al hecho de que podemos distinguir entre compromisos justos e injustos, nos muestra que ambos tipos de discursos se encuentran sometidos también a criterios de justicia.

Otro argumento decisivo para demostrar esta inclusión de la dimensión moral en la dimensión política deriva del análisis de la regla de las mayorías como mecanismo básico de las decisiones democráticas. Este mecanismo parlamentario define una dimensión de la validez democrática de la decisión pero no toda la validez: lo que decide la mayoría no tiene porqué ser justo. El sistema democrático debe conservar siempre un momento de validez que escapa a la soberanía estatal

¹² Me he ocupado de la fundamentación de la ética discursiva y de su aplicación al terreno político en *Ética de la justicia. J. Habermas y la ética discursiva*, Tecnos, Madrid, 1992; especialmente el capítulo 11 se centra en esta relación entre ética y derecho.

y que es, en definitiva, lo que hace que podamos entender la posibilidad de una desobediencia civil como verdadera piedra de toque de la democracia. Por así decirlo, "el Estado democrático de derecho no se agota en el ordenamiento jurídico".¹³

Una teoría de la democracia debe dar razón también de este momento moral inherente a la soberanía estatal y que encuentra normalmente su expresión no tanto en los mecanismos parlamentarios como en una opinión pública entendida como esfera de intercambios de información y actividades que se concreta en la sociedad civil. La opinión pública consiste en un flujo continuo de comunicación que se construye desde los contextos comunicativos de todos los afectados potenciales. Que esta opinión pública se puede manipular es un hecho indiscutible. Pero también lo es que no puede manipularse abiertamente: siempre guarda el momento normativo de la generalización de intereses, pues constituye el punto de vista de todos los afectados posibles. En nuestra sociedad actual la aceptación de los derechos humanos como primeros principios de las constituciones democráticas son buena prueba de ello.¹⁴

Desde estas premisas el proceso democrático puede entenderse como una complementación entre los mecanismos del complejo parlamentario y las exigencias universalistas de una esfera pública encargada de vigilar y controlar las instituciones democráticas.¹⁵ La tarea básica del Estado democrático de derecho sería entonces la de institucionalizar las formas en que los afectados pueden participar en la toma política de decisiones y construir así una formación racional de la voluntad común. Esta tarea es la que legitima y justifica la razón de ser del Estado que es, hoy por hoy, y desde esta función básica, insustituible.

Pero ello no significa que no sea posible hablar de un proceso democrático más extenso que el Estado, pues estas exigencias universalistas no nos obligan a concretar las fronteras de actuación. La idea básica que se debe retener es precisamente esta: aquello que se ha perdido del concepto clásico de soberanía es sólo el territorio definido y, con él, la lealtad nacional. El territorio, según el criterio democrático, tiene que venir cercado por la magnitud de los problemas, es decir, por la extensión de los afectados y no por las fronteras del Estado. La lealtad, a su vez, debe quedar ligada al reconocimiento de los derechos humanos como marco mínimo de convivencia impuesto por el criterio de justicia. Habermas habla al respecto de un patriotismo de la constitución, aunque aquí se prefiere el término de soberanía democrática.

En definitiva, la presente tesis afirma que sí existen elementos universalistas dentro del concepto soberano de Estado y que éstos son los encargados de definir a la democracia como la exigencia de participación igual de todos los afectados. Otra cuestión diferente es si esta exigencia puede verse plasmada a su vez institu-

Aquello que se ha perdido del concepto clásico de soberanía es sólo el territorio definido y, con él, la lealtad nacional. El territorio, según el criterio democrático, tiene que venir cercado por la magnitud de los problemas.

¹³ J. Habermas, *Faktizität...*, p. 564 y del mismo autor, *Die Neue Un übersichtlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1985, p. 79 y ss.

¹⁴ De la complementación entre ética, derecho y política dentro de una teoría de la democracia me he ocupado en *Teoría de la democracia*, Nau llibres, Valencia, 1993, siempre desde la perspectiva de una democracia participativa.

¹⁵ J. Habermas, *Faktizität...*, p. 448 y ss.

Hay que confiar en que este marco moral de los derechos humanos pueda incorporarse en los contenidos de las diferentes identidades colectivas, para poder crear así una comunidad política común.

cionalmente, es decir, puede dar lugar a una democracia internacional. El siguiente punto intentará mostrar no sólo que esto es posible, sino incluso necesario para el desarrollo de la democracia en el interior mismo de los estados.

La tercera revolución democrática

Al igual que la aparición del Estado solucionó los conflictos entre poderes feudales independientes y constantemente en litigio, también hoy debe existir un proceso democrático internacional que controle, es decir, subsuma bajo el principio de responsabilidad política, todas las cuestiones mencionadas que escapan "por arriba" al dominio democrático del Estado nacional: aspectos de la dirección monetaria, control de las condiciones del comercio internacional, cuestiones del medio ambiente, etc.

En el apartado anterior se ha concluido que la institucionalización del proceso democrático requiere tanto del complejo parlamentario como de la opinión pública. A continuación se verá si se cumplen o pueden cumplirse ambos momentos en el caso de una organización política internacional.

Por lo que se refiere a la opinión pública mundial, se puede afirmar con prudencia que hoy es ya una realidad. En el número 49 de *Papeles para la Paz*, Brian Urquhart hacía referencia a la "fortaleza y el apoyo moral de la comunidad mundial" que necesariamente debían acompañar a la creación de una fuerza de intervención de las Naciones Unidas. La legitimidad de esta fuerza militar internacional la apoyaba el ex subsecretario de la ONU en el hecho de que "representa la voluntad de la comunidad internacional".¹⁶

No se debe ser muy optimista al respecto. La esfera pública es determinante para poder constituir una sociedad civil y, por lo mismo, para poder hablar de una ciudadanía mundial, de un nuevo contrato social a nivel mundial. Pero esta sociedad civil mundial debe respetar las diferentes culturas y referirse sólo un mínimo necesario para la convivencia pacífica y justa. Referirse precisamente a aquellas reglas y condiciones que posibiliten la libre expresión de cada pueblo y cultura. La Declaración de los Derechos Humanos y su desarrollo jurídico por parte del derecho internacional serían los pasos necesarios para constituir ese mínimo, que ahora no serían meras declaraciones de intenciones sino el núcleo vinculante de la nueva organización mundial.

Ahora bien, una opinión pública no se conforma a golpe de leyes. Hay que confiar en que este marco moral de los derechos humanos pueda incorporarse en los contenidos de las diferentes identidades colectivas, para poder crear así una comunidad política común. Lo cual es, por desgracia, bastante difícil.

¿Qué ocurre con el segundo elemento básico de toda democracia, esto es, con la posibilidad de una participación democrática? La existencia de la opinión pública no es suficiente para hablar de una comunidad política, hace falta también abordar la cuestión de cómo puede organizarse a nivel mundial una participación democrática. Ante esta cuestión parecen estrellarse todas las expectativas, porque ¿cómo puede hablarse de una democracia con miles de millones de ciudadanos?

¹⁶ B. Urquhart, "Por una fuerza voluntaria de Naciones Unidas", *Papeles para la Paz*, nº 49, Madrid, 1993, pp. 15-25.

La respuesta es sencilla: igual que se puede hablar de democracia con cientos de millones de ciudadanos.

Dahl, en su libro *La democracia y sus críticos*, habla de tres revoluciones democráticas.¹⁷ La primera se refiere a la democracia ateniense, una democracia asamblearia, directa, cara a cara, donde la vida privada se mezclaba con la pública y donde había una forma de vida homogénea y cerrada en sí misma. Era difícil, por así decirlo, separar el ciudadano del hombre, como muy bien nos sigue recordando la definición aristotélica del hombre como animal político.

El Estado moderno rompe con todas estas características. El paso clave para la historia de la democracia no es tanto el de la escala internacional de la vida democrática, sino el paso de la polis griega al Estado democrático, esto es, de la democracia directa a la representativa. En breve, y con palabras del mismo Dahl, lo que se dice es que "una vez rota la unión entre democracia y participación directa que supone la representación, el tamaño de la unidad política democrática ya no es problema alguno".¹⁸

El Estado de derecho aseguró la constitución como un lugar independiente tanto de gobiernos y mayorías como del número de ciudadanos. El pluralismo democrático asegura que bajo una misma constitución puedan convivir razas, culturas y naciones distintas. El concepto de ciudadanía no se apoya ya, afortunadamente, en una lengua o en el color de una piel, sino precisamente en el derecho de participar en las decisiones comunes, es decir, en ser sujeto de derechos y deberes civiles.

Las sospechas y resquemores ante el sistema representativo vienen de concepciones simplistas de la vida política.¹⁹ Si, como se ha visto en el punto anterior, en el discurso político cabe la posibilidad de una transformación discursiva de nuestras propias necesidades e intereses, es decir, que sólo nosotros mismos podemos decir lo que para nosotros es mejor o peor, entonces la representación adquiere sólo un carácter instrumental o técnico, pues nunca podemos delegar en nuestra capacidad para decidir lo que queremos ser. Todos los afectados deben poder participar en los discursos y deliberaciones porque sólo así puede hablarse de autonomía política. Pero lógicamente esto es imposible.

La solución a esta aparente contradicción no es apearse ingenuamente a la democracia directa, sino entender que los mecanismos de representación son sólo un instrumento para acercarnos a la idea de justicia y, como tales, deben estar siempre sometidos a revisión, es decir, deben aceptar siempre una reserva falibilista. Deben quedar sensibles, receptivos, porosos, por así decirlo, ante lo que hemos llamado opinión pública.

Lo que se intenta mostrar es que no hay ninguna imposibilidad lógica para poder hablar de un sistema representativo a nivel mundial. Otra cuestión muy dife-

¹⁷ R. A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992; también para un análisis de la actual tendencia a la democratización de gran parte de los países, S. P. Huntington, *La tercera ola*, Paidós, Barcelona, 1994.

¹⁸ R. A. Dahl, *La democracia...*, p. 382.

¹⁹ C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza E., Alianza, 1987 y C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1970.

El concepto de soberanía democrática introducido no supone sustituir los gobiernos locales, autonómicos o estatales por las decisiones de un gobierno mundial.

rente es cómo pueden organizarse institucionalmente estos canales de transmisión de la voluntad de la comunidad internacional. Si bien no podemos entrar en este tipo de cuestiones, sí que conocemos todos un mínimo de instituciones básicas que todo proceso político debe seguir para que pueda llamarse democrático. Por ejemplo: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía asociativa, etc.²⁰

Aceptar que el sistema representativo es sólo un instrumento en manos de la exigencia de participación supone igualmente hablar de los límites de esta democracia internacional, esto es, de sus competencias. Una teoría de la democracia como la que aquí se apunta debe poner todo su énfasis en las democracias locales donde es posible una participación directa. Pero ello sin descuidar los niveles estatales que aseguran los mínimos de convivencia común pacífica y justa y los niveles internacionales que responden al carácter global de los problemas y de las posibles soluciones.

El concepto de soberanía democrática introducido no supone sustituir los gobiernos locales, autonómicos o estatales por las decisiones de un gobierno mundial. Supone, más bien al contrario, reforzar las decisiones a escala menor (sector local) para que puedan ser más efectivas las decisiones de escalas superiores. El principio que define la propuesta de una democracia participativa consiste en afirmar que la decisión debe estar siempre en manos de aquellos que han de correr con las consecuencias. Lo cual nos lleva a un concepto de soberanía compartida o dividida, donde la propia naturaleza y el ámbito de las cuestiones definiría qué electorado es relevante.²¹

No se habla en absoluto de un Estado mundial, de un "megaestado" que no haría sino multiplicar los problemas de los actuales (aparición de enormes concentraciones de poder, aumento de la burocracia, impenetrabilidad de la vida política, etc.) y con ello aumentar el riesgo de que se profundice aún más en la separación entre gobernantes y gobernados y se reduzca a cero el control directo sobre activos, recursos y capacidades humanas.

Tampoco se habla de una simple federación de estados, tal como Kant proponía ante la realidad de su tiempo. Se insinúa más bien la idea una república federativa mundial como espacio político en el que, como muy bien vio Kant: "los estados con relaciones entre sí no tienen otro medio, según la razón, para salir de la situación sin leyes que conduce a la guerra, que el de consentir leyes públicas coactivas".²²

República, porque en esta organización mundial deben regir los principios de libertad e igualdad, asegurados por el sistema representativo y la división de poderes. La asamblea, como conjunto de los órganos de representación, debería estar formada al menos por una cámara o Parlamento, elegida por sufragio universal directo como conjunto de representantes de esa voluntad política común; y por un Senado, cuyos representantes, también elegidos por sufragio,

²⁰ R. A. Dahl, *La democracia...*, p. 280.

²¹ V. Domingo García Marzá, *Teoría de la democracia...*, p. 111 y ss.

²² I. Kant, *La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 25.

representarían la voluntad de cada uno de los estados miembros, cada uno con su estructuración democrática particular. La asamblea, así constituida, se convertiría en una fuente independiente y legítima de derecho internacional, siempre bajo el criterio moral de que es el individuo y no el Estado la razón última de cualquier derecho.

Federativa, porque se constituye por la federación de diferentes poderes que hasta ahora pertenecían a la soberanía estatal, pero que en la actualidad los estados se muestran impotentes para controlar democráticamente. Las competencias de este poder federativo vendrían marcadas por el principio de responsabilidad democrática, pero de ningún modo deberían limitarse al mantenimiento de la paz, si esto implica olvidar las condiciones económicas y sociales. Es decir, debería poner igualmente su objetivo en aspectos del desarrollo de los pueblos y en las cuestiones de política redistributiva.

Lo que no hay que hacer

Estos son, a grandes rasgos, las condiciones marco que debería cumplir una organización política internacional si quisiera merecer una legitimidad democrática. Se ha tratado aquí de reconstruir estas condiciones a partir de la idea misma de procedimiento democrático, para mostrar que son exigencias que se derivan del sentido de la praxis democrática. Lo único que queda, ya para concluir, es comparar estas ideas con la legitimidad que requieren, como cualquier otra institución, las actividades de Naciones Unidas.

Una forma fácil de actuar sería preguntarse en abstracto si la ONU estaría dispuesta a asumir este papel y ocupar así el espacio político abierto por este concepto de soberanía democrática. Pero la cuestión es bien diferente ya que la ONU está funcionando de hecho, hoy en día, como si ya se hubiera adueñado de estas parcelas de soberanía abandonadas por los estados. La ONU ha pasado en los últimos años de ser un mero árbitro internacional a proponer un ejército propio, a imponer sanciones económicas e incluso a bendecir moralmente la utilización de la fuerza contra la voluntad de alguna de las partes como en los casos de Irak y Haití.

Puede ser que la ONU tenga sólo un poder moral, pero este poder moral se convierte en político cuando en su nombre se llevan a cabo invasiones y se determina la conducta de millones de personas. En el terreno de la política, la moralidad hace referencia a la legitimación, a la justificación de las acciones o instituciones desde criterios de justicia.²³

Y desde esta dimensión es difícil comprender de dónde le puede llegar a la ONU este poder moral porque más bien representa un organismo en el cual ni los estados, y ni mucho menos los ciudadanos, tienen las mismas posibilidades de participar. Buena prueba de ello es esa "lamentable institución" que es el derecho de voto privilegiado reservado a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es decir, el derecho de veto.²⁴

²³ V. Domingo García Marzá, *Ética de la justicia...*, p. 167.

²⁴ C. A. Colliard, *Instituciones de relaciones internacionales*, FCE, Madrid, 1974, p. 393.

Si como han pretendido tanto Pérez de Cuéllar como Boutros Ghali puede hablarse de un intervencionismo humanitario, de un intervencionismo en nombre de la moralidad, que rompa las fronteras estatales del principio de no-injerencia, conviene diferenciar dos posibles situaciones:

- a) La ONU sigue como hasta ahora sin una estructura democrática y sin exigir, incluso, a sus miembros que sean democracias, con lo cual se encuentra siempre bajo la sospecha de estar sirviendo intereses particulares.²⁵ Ante esta sospecha no sólo serían desacertadas sino también peligrosas ideas como, por ejemplo, la creación de unas fuerzas armadas propias. Por no hablar de organismos como el FMI cuya existencia se cuestiona cada vez más, ajeno como está a todo sentido de justicia social y sin ningún control por parte de la misma ONU.
- b) La ONU realiza una reforma radical -también necesaria por motivos externos al sentido mismo de la democracia como son los cambios en el sistema económico o el aumento del número de estados- y adquiere una estructura democrática que sepa mezclar lo deseable y lo posible y que le permita disponer de un auténtico poder moral.²⁶

Sólo así puede continuar con su intento actual, totalmente necesario, de recoger las parcelas de poder de las que los estados no pueden ya responder.

Acercar la realidad a las ideas de la razón, recorrer el largo camino que va desde lo socialmente vigente a lo moralmente válido no ha sido casi nunca una decisión que el poder político haya tomado *motu proprio*. Si la ONU quiere seguir asumiendo competencias propias de este posible orden político internacional seguirá precisando legitimidad y, en un plazo más o menos corto, esta legitimidad pedirá cuentas a su estructura democrática. Su propia razón de ser está en peligro si no adopta unos mínimos institucionales que aseguren su funcionamiento democrático.

Kant recordaba que aquello que los hombres deben hacer y no hacen, ya se encarga "la gran artista de la naturaleza" de obligarles a cumplirlo. Metáforas aparte, y aplicado a nuestros días, esto significa que si los estados con posibilidades para ello no toman este camino, esto es, no existe la famosa voluntad política, la amenaza de millones de refugiados y de inmigrantes, junto con el aumento de fundamentalismos de todo cuño, el terrorismo internacional, los problemas ecológicos, las guerras civiles, etc. acabarán por imponérselo.

²⁵ S. Hoffmann, "La quimera del orden mundial", *Papeles para la Paz*, nº 46, Madrid, 1992, pp. 39-67.

²⁶ Vicenç Fisas, *El desafío de Naciones Unidas*, Icaria, Barcelona, 1994.

V. Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales

José Antonio Sanahuja

Los procesos de privatización y globalización económica debilitan la soberanía del los estados y cuestionan la noción y la práctica de la democracia representativa. Para que esta siga siendo efectiva, ha de adaptarse a la dimensión global de la economía y a los problemas que plantea un mundo interdependiente. Esto requiere, entre otras cosas, redefinir la forma, el papel, las competencias, las formas de representación y control y los procesos de toma de decisiones de los organismos regionales e internacionales, así como su relación con los estados y la sociedad civil. El artículo propone reformas concretas aplicables al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional: nueva forma de ponderación del voto de los estados miembros, transparencia y rendición de cuentas, mayor coordinación con el sistema de Naciones Unidas y participación de la sociedad civil.

En 1994 se ha cumplido el cincuenta aniversario de la la Conferencia de Bretton Woods, en la que fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Medio siglo después de aquella conferencia, una economía internacional profundamente transformada y globalizada ha dejado obsoletos muchos de los supuestos básicos del orden internacional de las últimas décadas, así como las instituciones y los esquemas reguladores de 1944.

El cincuentenario es una buena oportunidad para revisar críticamente el papel del FMI y el Banco Mundial. La reforma del Sistema Monetario Internacional y del FMI ya forma parte de la agenda de los países más poderosos —será un punto importante en la reunión del Grupo de los Siete (G-7) de junio de 1995 en Canadá—, aunque existen profundos desacuerdos sobre su alcance y dirección. Pero antes de plantearnos qué debe cambiar en estas entidades, o cómo deben ser las que estarían hipotéticamente llamadas a sustituirlas, hay que formular dos cuestiones básicas. La primera, siguiendo a John Cavanagh, es la siguiente: ¿A que tipo de desarrollo deberían servir estas u otras instituciones?¹ La segunda, ¿cuáles son las exigencias de regulación que demandaría un orden internacional más justo y democrático y un modelo de desarrollo distinto del que ha regido desde Bretton Woods?

José Antonio Sanahuja es investigador del CIP. Este artículo se basa en el informe del autor *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz/Seminario de Investigación para la Paz, septiembre de 1994.

¹ Cavanagh 1994, p. 3.

Si se da por válido un modelo orientado al crecimiento económico a ultranza, que no cuestiona las desigualdades Norte-Sur, y en el que el mercado proporcionaría por sí sólo la respuesta a los problemas de la pobreza y el deterioro ambiental, entonces no tenemos que distanciarnos mucho del actual orden de cosas, y el FMI y el Banco Mundial sólo necesitarían ajustes menores, tal y como han planteado las propias instituciones en su 49ª Asamblea General de Madrid, en octubre de 1994.² Si por el contrario se preconiza un modelo que no confunda crecimiento con desarrollo, que sin rechazar el mercado entiende que éste es un medio para el bienestar colectivo y no un fin en sí mismo, que esté centrado en las personas, que favorezca la equidad y la sostenibilidad ecológica, y que de prioridad a los países y grupos sociales más pobres, entonces estamos contemplando necesidades de regulación económica internacional radicalmente distintas a las que emanan del FMI y del Banco Mundial, y será necesario diseñar nuevas instituciones y regímenes globales, que sean garantes efectivos de los intereses generales, y que se conduzcan de forma más democrática y equitativa.

Este artículo se centra en el problema de la democratización de las organizaciones económicas internacionales, uno de los aspectos más importantes para una eventual reforma o transformación de las mismas.³ El primer apartado examina los problemas que suscita el proceso de globalización para la gobernabilidad y la democracia. Posteriormente se plantean las exigencias de un nuevo entramado institucional internacional, cuestionando el papel del FMI, el Banco Mundial y el G-7. Finalmente, se apuntan algunas propuestas concretas para la democratización de las instituciones de Bretton Woods.

Globalización, democracia y Estado-nación

La expansión de complejas interconexiones e interacciones económicas, políticas, sociales y culturales entre los estados y las sociedades ha sufrido una espectacular aceleración en las dos últimas décadas. La revolución tecnológica, particularmente en el campo de los transportes, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, han hecho aún más tupidas y complejas las redes de interdependencia que se vienen tejiendo desde la expansión europea y el surgimiento del capitalismo. Lo que hoy se denomina globalización, de forma un tanto imprecisa, expresa este proceso acelerado por el que cada vez más problemas y actividades humanas pasan a tener dimensiones globales u organizarse a nivel mundial, y por el que las decisiones y acontecimientos producidos en un lugar del mundo pasan a tener consecuencias, a menudo imprevisibles, en otras partes del mismo. Los ejemplos del deterioro ambiental, las migraciones o el subdesarrollo han sido utilizados a menudo para ilustrar esta realidad.

El proceso de globalización no puede separarse de la progresiva preeminencia del mercado como eje organizador de los intercambios y las finanzas mundiales. La integración de las economías nacionales en un vasto mercado global es

² Las propuestas propias de ambas instituciones pueden verse en Camdessus 1994, y en Banco Mundial 1994. Ver también Comisión de Bretton Woods, 1994.

³ Otros aspectos han sido tratados por el autor en Sanahuja 1994.

una de las transformaciones más profundas que ha vivido el sistema internacional. Los procesos de apertura y liberalización que han atravesado casi todos los países en estos últimos años -aun con distinto grado de profundidad, así como los avances tecnológicos- han permitido que el libre flujo de bienes y capitales, ignorando las fronteras, se eleve a niveles desconocidos en otras épocas.

En ningún otro ámbito ha sido este proceso tan acelerado y tan visible como en el monetario y financiero. El mercado internacional de capitales privados, en apenas dos décadas, ha alcanzado proporciones colosales. Se han creado instrumentos financieros más sofisticados, han aparecido nuevos operadores, y la informática y los satélites han permitido la interconexión de las bolsas en un mercado global que funciona las 24 horas del día. En 1993, las nueve principales bolsas mundiales registraron transacciones por valor de 900.000 millones de dólares al día, una cifra que duplicaba las reservas de oro de los países industriales. Además, los activos financieros en manos del sector privado -2,5 billones de dólares- eran ese mismo año cinco veces mayores que las reservas de los países de la OCDE. Pero sólo el 18% de esas transacciones correspondieron al comercio y a la inversión productiva, mientras que el 82% restante fueron colocaciones a corto plazo de naturaleza especulativa. El elevado porcentaje de este tipo de flujos de capital, muy volátiles, revela el enorme potencial de inestabilidad.⁴

La reciente crisis financiera mexicana ilustra el alcance que pueden llegar a tener este tipo de convulsiones, y sus profundas consecuencias para las economías, el poder adquisitivo y el nivel de vida de la población.

La globalización y la privatización de la economía mundial, particularmente en el orden monetario y financiero, tiene profundas implicaciones para la existencia del Estado-nación independiente y soberano, que sigue siendo un supuesto fundamental del actual orden internacional. Los estados nacionales están perdiendo el control de importantes esferas de actividad pública, como la oferta monetaria y los instrumentos esenciales de la política económica. Esto significa que el contenido de la soberanía nacional y el papel del Estado-nación como actor de las relaciones internacionales se diluye progresivamente en un vasto mercado global. Por otra parte, el proceso de globalización también implica tendencias a la fragmentación que erosionan “desde abajo” la noción de Estado-nación: grupos sociales excluidos del mercado, grupos que reivindican su identidad nacional y su derecho a la diferencia ante dinámicas homogeneizadoras, o estados integrados por distintas nacionalidades -a veces por la fuerza- que se debilitan y/o fragmentan. La sociedad internacional de la pos Guerra Fría muestra varias situaciones de este tipo.

La erosión de la soberanía del Estado se corresponde además con el creciente poder y movilidad de los actores transnacionales privados, esto es, de grandes corporaciones que no responden al interés común, sea en el plano nacional o global, y que encuentran en un mercado mundial desregulado al máximo el terreno propicio para la búsqueda del máximo beneficio. Para ello movilizan grandes montos de capital y desplazan de un lugar a otro las actividades productivas, lo que a menudo tiene profundos efectos desestabilizadores para la economía real, el empleo, el bienestar de la población y el medio ambiente.

*La reciente crisis
financiera
mexicana ilustra
el alcance que
pueden llegar a
tener este tipo de
convulsiones, y
sus profundas
consecuencias
para las
economías, el
poder
adquisitivo y el
nivel de vida de
la población.*

⁴ Fitzgerald 1994.

Sin embargo, este proceso no afecta a todos los estados-nación por igual. Si hay algo que ha caracterizado históricamente al sistema internacional ha sido la jerarquía y la desigualdad, al conformarse una estructura de poder económico y político en la que el occidente industrializado ha ocupado el lugar central. Los países más pobres de la periferia, a causa de una su debilidad económica -agravada incluso durante la "década perdida del desarrollo" de los años 80- son mucho más vulnerables a las convulsiones de los mercados financieros y a las decisiones adoptadas en el Centro. Aspectos decisivos para la estabilidad y el desarrollo, como los tipos de interés, las barreras proteccionistas o los precios internacionales de las materias primas, pueden verse muy afectados.⁵ La vulnerabilidad a las fuerzas económicas transnacionales, sin embargo, ya no es un problema exclusivo de los países del Sur. Entre 1992 y 1993 algunos de los principales bancos centrales europeos fueron incapaces de impedir la devaluación de sus monedas frente a los ataques especulativos de operadores financieros privados, a pesar de ver volatilizarse miles de millones de dólares de sus reservas internacionales, y el propio Sistema Monetario Europeo (SME) no resistió estas presiones. Las "tormentas monetarias" de 1992 a 1993 llevaron a los países industriales a constatar que la situación de vulnerabilidad que hasta entonces sólo había afectado a estados más pequeños, débiles o periféricos, también se extendía peligrosamente hacia el Norte industrializado.

Al debilitar la soberanía nacional, los procesos de privatización y globalización económica también cuestionan la noción y la práctica de la democracia representativa. Como ha señalado David Held, la democracia parece haber sido reconocida casi universalmente como la mejor forma de gobierno justo en el momento histórico en el que su eficacia como forma nacional de organización política comienza a ser cuestionada por las dinámicas de la globalización. Held afirma respecto a esta realidad paradójica:

"La idea de que una comunidad nacional se gobierna a sí misma y que determina su propio futuro -una idea que está en el corazón del sistema democrático mismo- es profundamente problemática hoy en día".⁶

En efecto, ¿cuál es el significado real de la democracia cuando el Estado se va convirtiendo paulatinamente en una "cáscara vacía" sin capacidad de tomar decisiones sobre aspectos vitales para la vida y el bienestar de sus ciudadanos, y cuando dichas decisiones quedan al albur de las fuerzas que actúan en el mercado mundial? Esta realidad opera en el Norte y en el Sur, pero en las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más transnacionalizados y vulnerables, los gobiernos descubren a menudo que el margen de maniobra para la toma de decisiones es muy reducido o incluso inexistente. Más allá de circunstancias locales, este problema se encuentra en la base de la rápida deslegitimación de algunos incipientes regímenes democráticos de países del Sur, que se

⁵ Griffith-Jones y Papageorgiou 1993.

⁶ Held 1994, p. 10. Ver también Held 1993.

han mostrado incapaces de ofrecer respuesta a las necesidades y demandas de su población.

Para seguir siendo efectiva, el concepto y la práctica de la democracia ha de adaptarse a la dimensión mundial de la economía y a los problemas que plantea un mundo interdependiente. Esto requiere, entre otras exigencias, redefinir la forma, el papel, las competencias, las formas de representación y control y los procesos de toma de decisiones de los organismos regionales e internacionales, así como su relación con los estados y la sociedad civil. Esta redefinición afectaría a aquellos ámbitos en los que el nivel internacional parece ser el más adecuado -gestión monetaria y financiera, medio ambiente y gestión de espacios comunes, entre otros-. También implicaría abordar procesos de descentralización de cara a los niveles locales de decisión, aunque este es un asunto que excede los límites de este trabajo. En el caso de las entidades de carácter supranacional o internacional, se debería dar respuesta por lo menos a tres exigencias:

- a) Eficacia: las nuevas instituciones y regímenes globales deberán tener las competencias y la autoridad necesarias para garantizar una gestión eficaz de asuntos que afecten a la seguridad global, a la gobernación económica internacional y a la gestión sostenible de los recursos y el medio ambiente común. Un corolario de la eficacia es la subsidiariedad, otorgando competencias sólo en aquellos ámbitos en los que la gestión común permita superar las carencias de los entes estatales.
- b) Democracia: las nuevas instituciones y regímenes internacionales deberán ser compatibles con los principios democráticos de representación, control, rendición de cuentas y balance de poderes, y buscar soluciones públicas donde hoy sólo operan las fuerzas de mercado.
- c) Equidad: como corolario de lo anterior, se debe garantizar una representación justa de todos los países, evitando que los sistemas de toma de decisiones reproduzcan y/o profundicen la desigualdad económica y la jerarquía de poder del sistema internacional.

Los imperativos para la transformación del FMI y el BM

Las exigencias de un sistema que pueda responder a estas necesidades van mucho más allá de lo que puede obtenerse de los actuales mecanismos de cooperación interestatales o de organizaciones intergubernamentales. El sistema monetario y financiero internacional -o "no sistema", como lo denominan algunos autores, a partir del hecho de que desde 1976 se eliminó el sistema cambiario creado en Bretton Woods- y las instituciones creadas para su regulación -el FMI y el Banco Mundial- no responden a estas exigencias, y por lo tanto no son ya las instituciones adecuadas para satisfacer las necesidades de un orden económico internacional justo, equitativo, democrático y sostenible.⁷ Lo mismo cabe decir del G-7, entidad que actualmente asume ciertas funciones de coordinación. No es un foro legítimo y también ha demostrado ser ineficaz. Se trata de un club exclusivo de

⁷ Las insuficiencias del FMI y el Banco Mundial desde su creación han sido tratadas en más detalle en Sanahuja 1994.

En el caso de establecerse nuevas instituciones y regímenes, éstas deberían tener poder suficiente para regular determinados aspectos de la economía internacional y la actuación de los actores transnacional es sin los límites impuestos por las potencias hegemónicas y los intereses nacionales en conflicto.

países ricos, y aun cuando se amplíe para incluir a Rusia, seguirá representando sólo una pequeña parte de la población mundial.⁸

Además, como mecanismo informal de coordinación, la efectividad del G-7 no puede ir más allá de la voluntad política y la conveniencia coyuntural de cada uno de los gobiernos que lo forman. Por ello no ha podido sobreponerse a los intereses particulares de sus miembros, ni ejercer una función de vigilancia efectiva que evitara políticas monetaristas de signo deflacionario -una tarea que el FMI tampoco ha podido llevar a cabo-. Tampoco ha podido imponer las medidas de ajuste necesarias en los países industrializados -particularmente EE UU y Japón- para un comportamiento equilibrado de la economía mundial. La inaceptable falta de democracia y la irresponsabilidad internacional del G-7 también plantean la exigencia de nuevas instituciones y un conjunto de reglas más estables y sobre todo más democráticas, diseñadas en función de una realidad tan distinta a la de 1944 como es la actual economía global.

En el caso de establecerse nuevas instituciones y regímenes, éstas deberían tener poder suficiente para regular determinados aspectos de la economía internacional y la actuación de los actores transnacionales sin los límites impuestos por las potencias hegemónicas y los intereses nacionales en conflicto. En este sentido, recuperando las ideas de Keynes 50 años atrás, diversos autores han propuesto la creación de una entidad con funciones de banco central internacional, capaz de imponer obligaciones simétricas de ajuste, canalizar los excedentes de ahorro mundial hacia la inversión productiva en el Sur, ejercer una eficaz acción de coordinación macroeconómica, enfrentar riesgos de desestabilización, y emitir una moneda internacional.⁹ Esta institución estaría además parcialmente desvinculada de contribuciones financieras nacionales, dependiendo de ingresos procedentes de sistemas de tributación internacional -la llamada *Tobin Tax*, los impuestos sobre uso de espacios comunes o las "ecotasas" internacionales- para asegurar su independencia y su carácter supranacional.¹⁰

La posibilidad de tales esquemas institucionales puede parecer visionaria, pero si observamos la experiencia de la Unión Europea, no nos encontramos tan lejos de acuerdos de este tipo. Y la falta de voluntad política de los estados puede irse modificando conforme se manifiesten -a través de crisis financieras, económicas, de seguridad o gobernabilidad- los efectos perniciosos de la ausencia de regulación y de la erosión de la soberanía nacional. En este sentido, el "aprendizaje por *shock*" ha sido una poderosa fuerza histórica, tal y como mostraron los Acuerdos de Bretton Woods en relación con la crisis de los años 30.

Un control más estricto de los mercados globales y las corporaciones transnacionales, así como estas nuevas instituciones, pueden ser el fundamento de un orden internacional más democrático y equitativo. Existe el riesgo, no obstante, de

⁸ Griffin y Rahman 1992, p. 83.

⁹ Ver Streeten 1992, p. 13; PNUD 1992, p. 178; PNUD 1994, p. 96, y Comisión del Sur 1991, p. 227.

¹⁰ La imposición a las transferencias monetarias internacionales, conocida como *Tobin Tax*, ha sido propuesta por el Premio Nobel de Economía 1981 James Tobin. Ver Tobin 1992 y PNUD 1994, p. 79.

que los nuevos acuerdos e instituciones se limiten a reproducir miméticamente la jerarquización hegemónica que ha dominado el FMI durante estos 50 años.¹¹ Es difícil prever si los países más influyentes estarán dispuestos a admitir una distribución de poder muy diferente de su potencial económico y de su riqueza. La cuestión del poder y de la democracia de tales instituciones es, por ello, esencial.

Propuestas para la acción

En 1993, Estados Unidos, con 250 millones de habitantes, disponía del 17,8% de los votos del FMI, mientras que China, con 1.130 millones, sólo contaba con el 2,3%. Ocho millones de suecos equivalían en poder de voto a unos 400 millones de indios, y 14 millones de árabes saudíes tenían el triple de votos que 150 millones de brasileños (ver cuadro adjunto). Esta extrema desproporción se debe a que el poder de voto de los estados en las instituciones de Bretton Woods no está ponderado en función de la población, sino de la cuota -en el FMI- o la suscripción de capital -en el Banco Mundial-. A cada país, independientemente de su cuota, tamaño o población, se le asignó un poder de voto "básico" de 250 votos, así como un voto por cada 100.000 dólares de cuota o suscripción de capital. Estas se calcularon inicialmente en base al PIB, las reservas de divisas y el peso del comercio exterior de cada país. Dichos cálculos se revisan cada cinco años y los sucesivos aumentos de cuotas han ido variando las posiciones relativas de los distintos países. A lo largo de estos 50 años, el porcentaje de votos de Europa, Japón y los países en desarrollo exportadores de petróleo ha aumentado y el de Estados Unidos ha disminuido. Como ha señalado Richard Gerster, los aumentos de cuota no han sido acompañados por aumentos similares del voto "básico", lo que ha tenido efectos regresivos en la estructura del voto. El peso proporcional del "elemento igualitario" se ha reducido entre 1947 y 1993 del 12,5 al 3% del voto total, y ha aumentado el peso del voto "plutocrático" -el derivado de las cuotas- del 87,5 al 97%.¹²

Por otra parte, un gran número de decisiones importantes -por ejemplo, las reformas estatutarias, las emisiones de DEG (Derecho Especial de Giro), o la modificación de las cuotas- requieren "mayorías especiales" del 70 o del 85%. Esto otorga a EE UU, con el 17% de los votos, o a los miembros de la CE, el poder de veto sobre las decisiones clave. El número de cuestiones que requerían la mayoría del 85% aumentó espectacularmente con la segunda Reforma al Convenio del FMI, con lo que EE UU vio compensada su paulatina reducción del poder de voto.

La estructura antidemocrática del poder de voto en el FMI y el Banco Mundial se agrava, además, por la "regla del consenso" -que silencia minorías discordantes- y por la distribución del poder de voto en los 24 directores ejecutivos, que son representantes de países o de grupos de países. En algunos de estos grupos coinciden países desarrollados y en desarrollo, siendo el voto del primero el que suele prevalecer.¹³

¹¹ Browne 1994, p. 98.

¹² Gerster 1994, p. 50.

¹³ Gerster 1994, p. 51.

Cuadro 1
Poder de voto en el FMI y el Banco Mundial (1993-1994)
(en porcentaje sobre el total)

Fondo Monetario Internacional		Banco Mundial	
EE UU	17,81	EE UU	17,18
Alemania	5,54	Japón	6,64
Japón	5,54	Alemania	5,13
Reino Unido	4,99	Reino Unido	4,92
Francia	4,99	Francia	4,92
Arabia Saudí	3,46	Arabia Saudí	3,18
Italia	3,09	Canadá	3,18
Canadá	2,91	China	3,18
Rusia	2,91	India	3,18
Holanda	2,32	Italia	3,18
China	2,29	Holanda	2,52
India	2,06	Bélgica	2,06
Bélgica	2,09	Suiza	1,90
Suiza	1,67	Rusia	1,79
Australia	1,58	Brasil	1,78
Brasil	1,47	España	1,69
Venezuela	1,32	Irán	1,69
España	1,31	Australia	1,54
México	1,19	Indonesia	1,08
Suecia	1,09	Suecia	1,07
Grupos de países	Fondo Monetario Internacional	Banco Mundial	
Países industrializados	59,15	53,76	
Europa este y ex-URSS	7,50	5,66	
Países en desarrollo	33,34	40,58	

Fuente: FMI y Banco Mundial, 1994

La democratización implica reformas en tres ámbitos. Uno, en el sistema de votación y toma de decisiones; dos, en la política de información pública y rendición de cuentas de las instituciones en relación a los gobiernos, los ciudadanos y las Naciones Unidas; y tres, en las modalidades de participación de la sociedad civil en las operaciones del Banco y del FMI.

1.- **Ponderación de voto.** El actual sistema no garantiza una representación justa de los diferentes países -particularmente de los países en desarrollo, que en

palabras del G-24 están subrepresentados- y es contrario a los principios de democracia y equidad que debieran regir los asuntos mundiales. La democratización real de las instituciones implica nuevos criterios de ponderación de voto y la eliminación del veto de las “mayorías especiales”.¹⁴

Entre los posibles criterios de ponderación a tomar en cuenta el más democrático es sin duda el de población.¹⁵ (Ver gráfico 2). Pero se deben incluir ajustes en ambos extremos de la escala de países para evitar la marginación de los estados más pequeños y un peso excesivo de los más grandes.¹⁶

No obstante, una ponderación basada sólo en la población no reconocería la jerarquización real del sistema internacional en términos de poder económico, y debido a la naturaleza del FMI -un organismo que permite el acceso a divisas- plantea serios problemas para poder ser llevada a cabo. El incremento del poder de voto de los países en desarrollo más poblados, en el esquema actual, supondría un drástico incremento de sus cuotas, gran parte de las cuales se aporta en moneda nacional. Ello plantearía un grave problema de liquidez internacional, al “inundarse” el Fondo con monedas débiles y hacerse más escasas las divisas fuertes, lo cual hace más difícil el acceso a las divisas que necesitan los países en desarrollo. Ello implicaría desvincular las cuotas del poder de voto —cuotas en función de la riqueza, poder de voto en función de la población—, privando a los países más ricos de la posibilidad de controlar el acceso a sus propias divisas, lo que probablemente éstos no quieran aceptar.

Por esta razón, debería establecerse una ecuación “mixta” que también diera algún peso al PNB en la determinación de las cuotas y el poder de voto. A fin de dar mayor peso a los países del Sur, el PNB debiera calcularse según las paridades del poder adquisitivo (PPA) y no según los tipos de cambio hasta ahora utilizados. Estos últimos sobrevaloran el peso de las economías industrializadas e infravaloran las de los países en desarrollo, mientras que las PPA, como indica el propio FMI, dan un valor mucho más ajustado del peso real de las economías.¹⁷ El cálculo del producto bruto según PPA es fruto del Proyecto de Comparación Internacional de Naciones Unidas, y ya es utilizado por el FMI para sus proyecciones económicas, y para confeccionar el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD.¹⁸

*Se deben incluir
ajustes en ambos
extremos de la
escala de países
para evitar la
marginación de
los estados más
pequeños y un
peso excesivo de
los más grandes.*

¹⁴ El G-24 fue creado en 1977 por los países en desarrollo agrupados en el G-77, para representar los intereses de este último en las negociaciones internacionales sobre cuestiones monetarias, permitiendo coordinar posiciones ante el FMI y sus comités (Interino, de Desarrollo). El G-24 ha presentado distintas propuestas para la reforma del FMI. En lo referido a la democratización, ver Grupo de los 24 1994, punto 2.

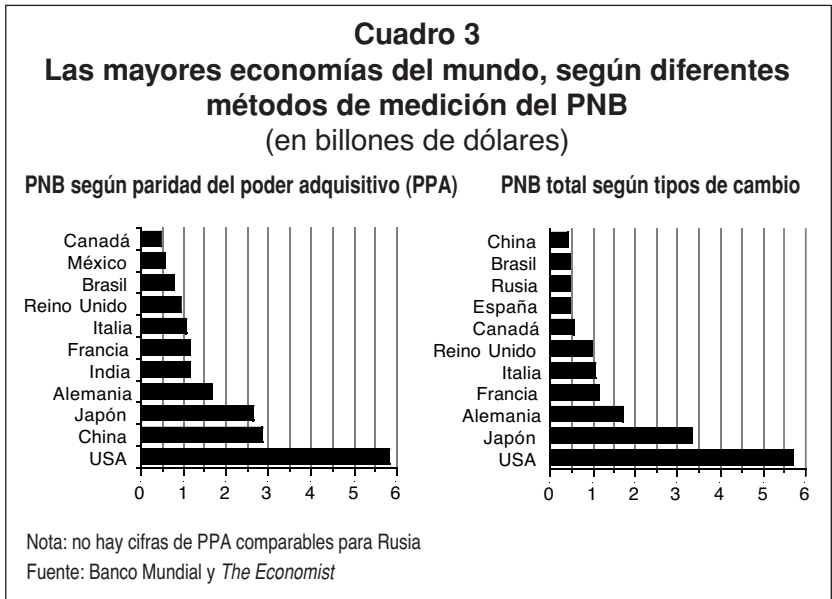
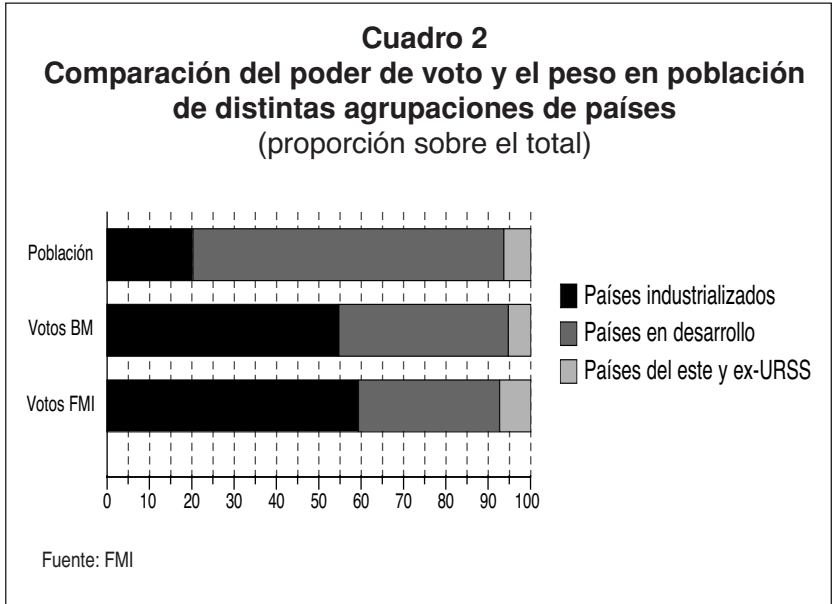
¹⁵ Ver las reglas de ponderación de voto sugeridas para la Asamblea General de la ONU por el Centro de Investigación para la Paz 1994, p. 10.

¹⁶ Un ejemplo de estos ajustes es el sistema de voto ponderado del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

¹⁷ Ver “Chinese Puzzle...”, p. 75, Goulde y Schultze 1992, y FMI 1993a.

¹⁸ La principal limitación del PPA es que hasta ahora la ONU sólo proporciona datos para 90 países, y cada tres años. Obviamente, adoptar un método de ponderación de voto basado en PPA implica previamente mejorar la calidad, regularidad y cobertura de los datos. Ver United Nations Statistical Office 1991.

El cuadro 2 muestra la desproporción existente entre el poder de voto y la población entre las principales agrupaciones de países. El cuadro 3, por su parte, muestra que la jerarquización de las economías más grandes, según las PPA, es muy distinta de la convencional, y diferente también de la jerarquización del poder de voto en el FMI y el Banco Mundial.



2.- **Transparencia y rendición de cuentas.** Por otra parte, debe cesar la confidencialidad excesiva y el secretismo con el que ambas instituciones conducen sus actividades y formulan sus políticas, y no se debe seguir escamoteando la información clave a la opinión pública, particularmente a los afectados por las operaciones de ambas entidades. Tanto el FMI -la institución más opaca- como el Banco deben establecer paneles de apelación pública efectivos e independientes así como políticas de información externa más abiertas.¹⁹

La rendición de cuentas afecta, de forma especial, a las relaciones entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de Naciones Unidas. El FMI y el Banco Mundial deben integrarse plenamente en el sistema, coordinándose con otras agencias y sometiéndose al control y escrutinio de la Asamblea General y de los órganos competentes en materia de desarrollo económico y social, particularmente el Consejo Económico y Social (ECOSOC).²⁰

Además, los órganos de Naciones Unidas deberían supervisar las operaciones de ambos, de forma que su actuación no discurra por derroteros distintos —o por lo menos no opuestos— a los de otras agencias y órganos de Naciones Unidas, o a las estrategias internacionales de desarrollo de esta organización mundial. Ello exigiría, probablemente, una profunda revisión de los Acuerdos Especiales que ambas instituciones firmaron con Naciones Unidas en 1947, los cuales constituyeron una virtual “declaración de independencia” respecto a la ONU.²¹

3.- **Participación pública.** La democratización implica una mayor participación de la sociedad civil y de los afectados por las operaciones del Banco y del Fondo, y no sólo un reparto más equitativo del poder de voto de los gobiernos. Deben asegurarse mecanismos de participación efectiva de las ONGs, las organizaciones de base y otros grupos organizados en todas las fases del ciclo de los proyectos (diseño, identificación de objetivos y de afectados, análisis de viabilidad, evaluaciones de impacto, ejecución, seguimiento y evaluación final), y los programas de ajuste no deben hurtarse a los mecanismos de concertación y participación ciudadana. El BM y el FMI deberían dotarse de órganos permanentes de consulta y participación -a modo de consejos económicos y sociales- en los que estas organizaciones tuvieran cuanto menos un status consultivo, al igual que ocurre con el ECOSOC de Naciones Unidas, que mantiene relaciones con más de 1.500 ONGs.

*La
democratización
implica una
mayor
participación de
la sociedad civil
y de los
afectados por las
operaciones del
Banco y del
Fondo, y no sólo
un reparto más
equitativo del
poder de voto de
los gobiernos.*

Referencias bibliográficas

– Banco Mundial (1994) *The World Bank Group at the threshold of the twenty-first century. Embracing the future.* Washington: World Bank, junio.

– BROWNE, Robert S. (1994) “Alternatives to the International Monetary Fund”, en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994.

¹⁹ Udall 1994b.

²⁰ Childers y Urquart 1994.

²¹ Teitelbaum 1994.

- CAMDESSUS, Michel (1994) “El futuro del sistema monetario internacional, cincuenta años después de Bretton Woods”, en *Economistas* nº 61, vol. XII.
- CAVANAGH, John; Daphne Wysham y Marcos Arruda (eds.) (1994) *Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order*. Pluto Press/Transnational Institute/Institute for Policy Studies (Versión en castellano: *Alternativas al orden económico global: más allá de Bretton Woods*. Barcelona: INET/Icaria 1994).
- Centro de Investigación para la Paz (CIP) (1994) *Propuestas para la reforma de Naciones Unidas* Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP) y Seminario de Investigación para la Paz.
- Comisión de Bretton Woods (1994) “Bretton Woods: de cara al futuro (Informe de la Comisión de Bretton Woods)”, en *Comercio Exterior* vol. 44, nº 10, octubre.
- Comisión del Sur (1991) *Desafío para el Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CHILDERS, Erskine y Brian Urquart (1994) “Renewing the United Nations System”, en *Development Dialogue* 94(2).
- “Chinese puzzle: Developing countries are less poor than official figures suggest”, en *The Economist*, 15 de mayo de 1993, p. 75.
- FITZGERALD, Valpy (1994) “Las finanzas internacionales y el problema de la regulación de flujos de capital a escala internacional”, en Carlos Berzosa (Coord.), *La economía mundial en los 90*. Barcelona: FUHEM/Icaria, 1994.
- GERSTER, Richard (1994) “Un nuevo marco de responsabilidades para el Fondo Monetario Internacional”, en Cavanagh *et alii* 1994.
- GOULDE, Anne Marie y Marianne Schultze-Ghattas (1992) *Aggregation of Economic indicators across countries: Exchange rate versus PPP-based GDP weights*. Washington: IMF working papers 92/36, mayo.
- GRIFFIN, Keith y Azizur Rahman (1992) *Globalization and the developing world. An essay on the international dimensions of development in the* - GRIFFITH-JONES, Stephany con Vassili Papageorgiou (1993). “Globalisation of financial markets and impact on flows to LDCs: New challenges for regulation”, en Teunissen (ed.) 1993.
- Grupo de los 24 (1994) “Comunicado del Grupo G-24”, en *Boletín de Información Comercial Española (BICE)* nº2429, 17 al 23 de octubre.
- HELD, David (ed.) (1993) *Prospects for democracy. North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press.

- _____ (1994) “La democracia hoy: ¿Hacia un orden cosmopolita?”, en *Debats* n° 49, septiembre de 1994.
- PNUD (1992) *Desarrollo humano. Informe 1992*. Bogotá: PNUD/Tercer Mundo
- _____ (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica
- SANAHUJA, José Antonio (1994) *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*. Madrid: CEntro de Investigación para la Paz/Seminario de Investigación para la Paz.
- STREETEN, Paul (1992) *Global governance for human development*. Nueva York: UNDP.
- TEITELBAUM, Alejandro (1994) “The Bretton Woods Institutions and the UN System”, en Janet Bruin (ed.), *The South and the Bretton Woods Institutions*. Ginebra: Special NGO Comittee on development, agosto.
- TOBIN, J. (1992) “Tax the especulators”, en *Financial Times*, 22 de diciembre.
- UDALL, Lori (1994a) “Delinking IDA from World Bank Management”, en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994
- _____ (1994b). “The World Bank's revised information policy and new Inspection Panel: Public accountability or public relations?”, en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994.

VI. Guerras institucionales. Los problemas de la democracia polaca

Mercedes Herrero de la Fuente

Cinco años después de su instauración, la democracia polaca sufre los problemas derivados de su inmadurez, unidos a los efectos de 40 años de régimen autoritario. Desde los numerosos partidos y las instituciones estatales, así como desde otras instancias como los sindicatos y la Iglesia católica, se cree tener la solución para aliviar los graves problemas que sufre el país. Arbitrar los múltiples conflictos entre las diversas esferas de poder resulta muy difícil debido a la falta de instancias legales que delimiten las competencias. Esto agrava los continuos choques entre la presidencia, el Parlamento y el Gobierno, que conviven con otros conflictos internos en cada una de estas instituciones.

Mercedes Herrero de la Fuente es periodista, especializada en cuestiones de Europa Oriental.

La lucha por el poder entre las diferentes instituciones políticas es uno de los rasgos característicos de la democracia en Polonia. El actual marco legal, presidido por la llamada Pequeña Constitución, un proyecto de la futura ley fundamental aprobado el 17 de octubre de 1992, plantea un sistema de equilibrios entre la presidencia, el Gobierno y el Parlamento basado en la voluntad de consenso de estas instituciones. Si tal voluntad no existe, lo que se produce es un bloqueo que impide el avance de cualquier iniciativa. Ante la falta de capacidad de maniobra, de la que se lamentan todos los actores políticos, cada uno de ellos se esfuerza por sacar el máximo partido de sus competencias con el objeto de mostrar su autoridad, más que de actuar con acierto.

La proximidad de las elecciones presidenciales, a finales de 1995, ha abierto ya una precampaña en la que los diferentes candidatos, incluido el actual jefe de Estado, Lech Walesa, buscan apoyos dentro y fuera del ámbito político. Aquí es donde entran en juego la Iglesia y los sindicatos, en especial la legendaria Solidarnosc, en declive desde el inicio de las reformas.

Incapaces de encontrar su lugar en el nuevo escenario socioeconómico, pero dispuestos a conservar su protagonismo del pasado, la Iglesia y el sindicato Solidaridad participan también en la batalla institucional, conscientes de que su apoyo puede ser decisivo.

El paisaje político en el que se desarrolla la lucha institucional es el siguiente. La victoria de la Unión de Izquierda Democrática (SLD) en las últimas elecciones parlamentarias, celebradas el 19 de septiembre de 1993, supuso la vuelta al poder de los ex-comunistas, que obtuvieron 171 de los 460 escaños del Parlamento. El Partido Campesino Polaco (PSL), también con raíces en el antiguo régimen, fue la segunda formación más votada al conseguir 131 diputados. Ambas fuerzas políticas forman la actual coalición de Gobierno que se ha convertido en el más estable de los gabinetes democráticos, pues ninguno antes había permanecido más de

diez meses en el poder. Al frente del mismo se encuentra el joven líder de los agrarios, Waldemar Pawlak, que al menos en un principio contaba con el apoyo de Lech Walesa.

Cercana a la coalición se haya la Unión del Trabajo (UP), formación que se presenta como la izquierda alternativa, independiente del antiguo Partido Obrero Unificado Polaco (PZPR). Resultado de la unión de cuatro pequeños partidos –dos con origen en Solidaridad y dos fundados en el viejo sistema–, la UP pasó de 4 a 41 escaños tras los últimos comicios, pero rechazó la oferta de los ex-comunistas para participar en la coalición, por estar en desacuerdo con la marcha del proceso de privatización y con el acceso al poder de algunas de las más destacadas figuras del comunismo.

En la oposición se sitúa la Unión Democrática (UD), de la antigua primera ministra Hanna Suchocka, con 74 diputados entre los que figuran los intelectuales que apoyaron el nacimiento de Solidarnosc, Mazowiecki, Geremek y Kuron. Este partido se unió hace pocos meses con el Congreso Liberal Democrático (KLD) de Krzysztof Bielecki, en la llamada Unión de la Libertad (UW). Esta nueva formación no hace sino formalizar una colaboración permanente entre ambas organizaciones.

Completan el grupo de partidos presentes en el Parlamento la derecha nacionalista reunida en la Confederación de Polonia Independiente (KPN) y el Bloque No Partidista de Apoyo a las Reformas, del presidente Walesa (BBWR).

El centro-derecha de inspiración cristiana, profundamente dividido, no consiguió el 5% mínimo exigido por la nueva ley electoral para acceder a las cámaras. Sus diferencias, que básicamente se reducen a las rencillas entre sus líderes, dejaron sin representación parlamentaria a un importante porcentaje de la sociedad polaca.

La batalla por el sistema presidencialista

La capacidad de maniobra del jefe de Estado polaco se ha reducido considerablemente tras la formación de la actual coalición de Gobierno, cuyos dos partidos miembros controlan más de dos tercios del Parlamento, es decir, superan la cuota necesaria para vencer el veto presidencial. Desde el inicio de la transición, Lech Walesa ha asumido un papel de árbitro en las reformas para el que no dispone, al parecer, de suficientes poderes. Esto le ha llevado a intentar sacar el mayor partido de sus prerrogativas legales, que son las siguientes:

a) Iniciativa legislativa.

El presidente ha presentado numerosos proyectos de ley así como enmiendas a la propuestas del Parlamento. Entre ellos, el llamado Capítulo sobre los Derechos Humanos, que se espera forme parte de la nueva Constitución, el Capítulo de Principios Económicos, que persigue aclarar la confusa normativa en esta materia y diversos proyectos relativos a las funciones del Tribunal Constitucional. Todos ellos esperan pacientemente ser votados por el Parlamento. Entre las propuestas más llamativas del presidente, ya rechazadas por los diputados, destacan: una disposición que permitiría a grupos de al menos 100.000 ciuda-

Desde el inicio de la transición, Lech Walesa ha asumido un papel de árbitro en las reformas para el que no dispone, al parecer, de suficientes poderes.

danos presentar su propio proyecto de Constitución, y otra más para la disolución de las cámaras en caso de no aprobarse la ley fundamental que se someterá a referéndum este año. Según las declaraciones del presidente, su intención era ofrecer a la gente una plataforma de participación en la vida pública, ya que el actual Parlamento no es representativo.¹

b) Disolución de las cámaras.

Walesa ha amenazado en varias ocasiones con hacer uso de esta prerrogativa que puede hacer efectiva en varios supuestos, entre ellos la no aprobación de la ley sobre el Presupuesto Anual en un plazo máximo de tres meses después de su presentación. Por el momento el presidente ha recurrido a este arma sólo en una ocasión, tras la dimisión del Gobierno de Hanna Suchocka en junio de 1993, que rechazó contra todo pronóstico para convocar nuevas elecciones.

c) Derecho de veto.

A pesar de la mayoría parlamentaria de la coalición gubernamental, Walesa emplea el recurso del veto para paralizar las iniciativas del gabinete, retrasando al máximo la firma de leyes fundamentales o recordando que la disciplina de partido puede fallar. Esta guerra psicológica funcionó, por ejemplo con la Ley del Impuesto Compensatorio sobre los productos agrícolas importados, una de las principales bazas del PSL frente a su electorado. Walesa argumentó que esta norma, de carácter proteccionista, contradecía la promesa del Gobierno de seguir adelante con las reformas y levantó una verdadera campaña contra la misma. Finalmente procedió a su firma el mismo día en que expiraba el plazo.

Además de lo establecido en la llamada Pequeña Constitución, el presidente ha asumido otras competencias aprovechando las lagunas legales que todavía sufre la máquina estatal. Afectan a diferentes instancias:

1) Ministerios de Defensa, Exteriores e Interior.

Estos tres ministerios permanecen bajo el control del presidente, que nombra y destituye a sus titulares. Apelando otra vez a su papel de árbitro, el presidente se opone a que el Gobierno presente sus propios candidatos porque ésto conduciría a la politización de tales áreas, lo que repercutiría en la seguridad del Estado. De este modo, Walesa ha colocado a sus colaboradores al frente de tales ministerios, y les ha arrebatado el cargo cuando éstos se han alejado de sus directrices. Así ocurrió en noviembre pasado con el ministro de Defensa Piotr Kolodzieczyk, que se oponía a que el Estado Mayor dependiera directamente del presidente de la República.

2) Los medios de comunicación.

También aquí el presidente ha ejercido hasta ahora su influencia, eligiendo a los directores de la radio y la televisión públicas. Tras la reforma de la normativa

1 Anna Sabbat-Swidlicka, "Walesa's Conflicts and Ambitions", *RFE/RL Research Report*, nº 14, 1994, pp. 1-6.

comunista, el nombramiento de tales cargos corresponde a la Comisión Nacional de Radio y Televisión, formada por nueve miembros, cuatro de ellos designados por el presidente. Aún así, tales miembros han demostrado su independencia a la hora de actuar en cuestiones clave como la concesión de la primera televisión comercial del país. Su rebeldía ha despertado la ira de Walesa, quien ha expresado su descontento a través de los medios de comunicación públicos. Dicha práctica es habitual en Walesa, quien aparece frecuentemente en los horarios de máxima audiencia para explicar su postura sobre las cuestiones más diversas y lanzar duras críticas sobre sus enemigos políticos del momento.²

3) El Bloque No Partidista de Apoyo a las Reformas (BBWR).

Creado en vísperas de las últimas elecciones, el BBWR nació como una plataforma que reuniera a todos los partidarios de las reformas desencantados con la dirección que habían tomado las mismas. Walesa acudió una vez más al fantasma del comunismo en un enemigo que proporcionara a su partido una identidad de la que carecía. Al final ninguna de las formaciones post-Solidarnosc respondieron a su llamada, a excepción de la SIEC, organización que reúne a las mayores empresas estatales del país y que funciona dentro del sindicato Solidarnosc, aunque con un grado considerable de independencia. Precisamente, el apoyo al BBWR le supuso un grave enfrentamiento con la directiva del sindicato.³

La nueva Constitución

El actual Gobierno ha colocado la aprobación de la nueva ley fundamental entre las prioridades de su legislatura. Hasta finales de 1992, el país se rigió por la antigua Constitución comunista, llena de parches, y a partir de ese momento entró en vigor la Pequeña Constitución, que define una república parlamentaria que, sin embargo, reserva a la presidencia algunas competencias decisivas.

Para el proyecto de Constitución final, que será sometido a referéndum, se han presentado siete propuestas distintas, entre ellas la del propio Lech Walesa y la del sindicato Solidarnosc. Esto indica que las aspiraciones de los actores socio-políticos se extienden desde el Estado presidencialista al Estado protector (bastante cercano a la realidad del antiguo régimen), reivindicado por el legendario sindicato. Dado el apoyo parlamentario de la coalición gubernamental, lo más previsible es que la nueva Constitución frustré los actuales deseos de Walesa y refuerce el papel Ejecutivo. Eso siempre que la SLD y el PSL logren llegar a un acuerdo y, sobre todo, conserven la unidad de sus respectivas formaciones, lo que en el caso de los ex-comunistas no es tan sencillo.

*Las aspiraciones
de los actores
socio-políticos
se extienden
desde el Estado
presidencialista
al Estado
protector
(bastante
cercano a la
realidad del
antiguo
régimen).*

2 Un ejemplo de ello es el discurso pronunciado por Walesa en la cadena pública de televisión el 27 de octubre de 1994, en el que expuso ante sus compatriotas la necesidad de instaurar un régimen presidencialista.

3 Carlos Flores Juberías, "Parlamentarismo vs. Presidencialismo en las nuevas Constituciones de la Europa Oriental", ponencia presentada en las jornadas sobre "El cambio en la ex-Unión Soviética y Europa Oriental, un balance provisional", organizadas por el Instituto de Europa Oriental, Madrid, diciembre 1992.

Por otro lado, y a diferencia de lo que ocurre en otras democracias de Europa Oriental, en Polonia no se ha producido la dualidad entre Legislativo y Ejecutivo, sobre la resistencia o el apoyo a las reformas. Sin embargo, la debilidad de los sucesivos gobiernos les ha hecho presa de diversas maniobras políticas guiadas desde el Parlamento por las ambiciones de uno u otro partido. Un ejemplo claro de ello es la caída del anterior gabinete, presidido por Hanna Suchocka, a consecuencia de una moción de censura presentada por los diputados de Solidarnosc. La negativa de la primera ministra a acceder a las aspiraciones del sindicato, que pedía un aumento salarial para los empleados estatales, llevó a esta organización a cumplir su amenaza de derribar al Gobierno. El descontento de la unión sindical, que en aquel momento contaba con 27 escaños –en las elecciones celebradas a consecuencia de aquel episodio perdió toda su representación parlamentaria–, fue aprovechado por los partidos de la oposición para acabar con el gabinete más eficaz desde el inicio de la democracia.⁴

En lo que se refiere a la coalición gubernamental, la unión de la SLD y el PSL estuvo presidida por el lema de la estabilidad y el consenso. A pesar de ser el partido más votado, la Unión de Izquierda Democrática cedió al Partido Campesino Polaco el puesto de primer ministro, asumido por su joven líder, Walemar Pawlak, en una muestra de cautela y rechazo de todo triunfalismo. Este candidato contaba además con la aprobación de Lech Walesa.⁵

El pacto inicial otorgaba a los ex-comunistas el control sobre la política económica, mientras los agrarios tenían primacía sobre la administración del Estado. De este modo, la SLD se hizo con la cartera de Privatización y la vicepresidencia Económica y de Finanzas, teniendo que ceder al PSL la de Comercio Internacional y a la UP, fue provocado por Pawlak, quien en el último momento presentó al presidente una lista que no coincidía con la consensuada con sus socios de coalición. Tal maniobra abrió un enfrentamiento entre Aleksander Kwasniewski, líder de la SLD, y el primer ministro, que no ha hecho sino aumentar hasta hoy.

El “matrimonio de conveniencia” que dio origen a la coalición gubernamental se considera el más estable de la democracia. Sin embargo, existen desde el principio cuestiones fundamentales donde ambos partidos no han logrado ponerse de acuerdo. Admitido el fracaso, su estrategia actual consiste en actuar de espaldas al adversario, frente al que se emplean los hechos consumados como arma que impida la marcha atrás en las iniciativas unilaterales. Existen al menos cuatro grandes áreas donde la SLD y el PSL presentan actitudes opuestas:

– La imagen pública del Gobierno.

El primer ministro se ha distinguido por su escasa relación con los medios de comunicación, lo que le ha proporcionado la fama de político esquivo. Pawlak ha transmitido la consigna a su partido, que se niega normalmente a hacer declara-

4 Louisa Vinton, “Polands Suchocka’s Ouster”, *RFE/RL Research Report*, nº24, 1993, pp. 1-11.

5 Tras la caída del gabinete presidido por Jean Olszewski el 4 de Junio de 1992, Walesa propuso a Pawlak como nuevo jefe de Gobierno, pero éste fue acusado de ex-comunista y rechazado por el Parlamento.

ciones. Las presiones de la SLD para que se designara un portavoz del Gobierno han sido inútiles y, en su lugar, el líder agrario ha nombrado su asesora periodística a la joven Ewa Wachowicz.⁶

- La política de nombramientos en la administración pública y los ministerios. Mientras el líder de la SLD se ha mostrado contrario a la llamada “des-Solidarización”, es decir, a arrebatar el cargo a las personas nombradas por anteriores gobiernos para sustituirlas por otras de su partido, el PSL no ha ocultado sus intenciones de tener bajo control el mayor número posible de puestos en la administración del Estado. Dada la actitud del Partido Campesino, Kwasniewski ha tenido que ceder ante las presiones de los miembros de la propia SLD, que pretendían compensar así el desagravio sufrido en 1989. Ambos partidos han acordado que cada uno tiene derecho a nombrar nuevas autoridades en las circunscripciones donde hayan resultado ganadores.⁷

En cuanto a los ministerios, los conflictos más importantes se han desatado en los de Defensa, Exteriores e Interior, sobre los que Walesa ejerce un especial control. El PSL ha jugado aquí la baza del presidente, permitiéndole actuaciones a las que se oponía la SLD por considerar que Walesa traspasaba sus prerrogativas constitucionales.

- Las iniciativas de anteriores gobiernos. Los dos partidos en el Gobierno han responsabilizado a los gabinetes anteriores de gran parte de los problemas actuales. Sin embargo, también en este caso el Partido Campesino ha sido más agresivo en sus ataques a los políticos procedentes de Solidarnosc. El PSL ha propuesto la creación de una comisión de investigación para examinar las actuaciones del equipo de Suchocka durante sus últimos cinco meses en el poder, en especial las relacionadas con el proceso de privatización.

Además, el nuevo Gobierno, por iniciativa del primer ministro, ha echado por tierra algunos de los proyectos más importantes del equipo de Suchocka, entre ellos la descentralización administrativa del Estado. Pawlak se ha servido de su estrecho colaborador al frente de la Oficina del Consejo de Ministros, Michal Strak, para tejer un nuevo esquema centralizado dotado de mecanismos que agilicen el flujo de las órdenes desde el centro a los puestos locales y mejoren la coordinación entre los distintos ministerios. Junto a esta propuesta, Strak ha confeccionado un nuevo plan de organización del ministerio de Exteriores que se opone al presentado por su titular, Andrzej Olechowski, encaminado a crear un cuerpo diplomático apolítico y profesional.⁸

La coalición ha descartado también el proyecto de reforma de la Oficina del Consejo de Ministros, diseñado por su anterior director, Jan Maria Rokita, que

6 Se trata de una conocida presentadora de televisión, en su día Miss Polonia, que se niega, según sus propias palabras, a “actuar como relaciones públicas de la SLD”.

7 De los 29 nuevos gobernadores nombrados por el PSL, sobre un total de 49 provincias, la mitad son miembros del *apparatchiks* de este partido.

8 Jolania Koral, “Return of Centralism”, *Gazeta Wyborcza*, 16 mayo 1994, p. 3.

preveía su transformación en cuatro agencias especializadas de apoyo a niveles inferiores.

– La política económica, el proceso de privatización.

La agricultura es claramente la prioridad económica del PSL, que pretende convertir el sector primario en el motor de la economía polaca. Los beneficios que se obtendrán a largo plazo justifican, según Pawlak, un esfuerzo inversor que implica el sacrificio de otras actividades económicas. Los campesinos han sido los principales beneficiarios de esta legislatura, gracias a la “amnistía” sobre los pequeños agricultores endeudados con los bancos por la subida de los intereses, la creación del impuesto compensatorio sobre los productos agrícolas importados y la imposición de precios mínimos para el grano y la leche.

En el otro extremo, la SLD representa a los trabajadores urbanos y defiende una estrategia económica basada en la disciplina monetaria y las transformaciones estructurales, que reproduce el famoso plan Balcerowicz asumido en 1990, a pesar de que las críticas a dicho plan le proporcionaron gran número de votos. Kwasniewski mantiene una continua lucha con el primer ministro para no disparar el déficit presupuestario y mantener la inflación dentro de los límites pactados con el Fondo Monetario Internacional.

Las incompatibilidades entre ambos terminaron con la dimisión del viceprimer ministro económico y titular de Finanzas Marek Borowski, en febrero del pasado año, que fue sustituido tres meses después por Grzegorz Kolodko.⁹

En cuanto al proceso de privatización, ha sufrido un brusco frenazo debido a la negativa de Pawlak de firmar la lista de empresas designadas para su comercialización. La actitud del líder agrario provocó la parálisis de este proceso desde mayo a octubre de 1994. Además, el primer ministro excluyó de esta lista una docena de factorías por considerarlas de vital importancia estratégica para la industria polaca. Ya antes había rechazado un nuevo paquete de 105 empresas que el ministro de Economía pensaba incluir en el plan de privatización en masa.¹⁰ A esto se une la reciente decisión de Pawlak de preservar como monopolios estatales las industrias del tabaco, el vodka y el azúcar. Este último se ha convertido en Azúcar Polaco, que reúne a las empresas del sector por regiones y cuyos precios son fijados por el Ministerio de Agricultura. La medida levantó el rechazo de la oposición y de los sectores más liberales de la SLD, en especial del ministro de Privatización.

Tensiones partidarias

Las diferencias entre las 28 formaciones que integran la SLD se han agravado en los últimos meses. Este hecho ha sido aprovechado por los agrarios para intentar todo tipo de maniobras, conscientes de que no van a ser contestados de forma frontal y unánime por su socio en el Gobierno. La SLD aglutina en torno al núcleo

9 Katarzyna Jedrzejewska, “The Strategy for Poland”, *Rzeczpospolita*, 23 mayo 1994, p. 12.

10 Rick Butler, “Sign, Pawlak, sign”, *Business Central Europe*, octubre 1994, pp. 15-16.

central representado por la Socialdemocracia de Polonia (SdRP), diversas agrupaciones que van desde el Partido Socialista Polaco (PPS) hasta el antiguo sindicato comunista, la Federación Nacional de Sindicatos Polacos (OPZZ), con el 39% de los escaños de la SLD. En el último congreso de esta organización sindical, celebrado a finales de mayo de 1994, una de las cuestiones clave fue precisamente su libertad de acción frente al partido. Por ahora, los parlamentarios de la OPZZ tienen obligación de someterse a la disciplina de la SLD en tres supuestos: el presupuesto anual, la aprobación o enmienda de la Constitución y la votación sobre el candidato a primer ministro.¹¹

Pero las principales tensiones no proceden del sindicato, sino del enfrentamiento entre las dos tendencias que dividen al partido: los considerados social-liberales, liderados por Kwasniewski, y los llamados socialistas o unionistas, apoyados por el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Leszek Miller, uno de los altos cargos del antiguo Partido Obrero Unificado Polaco. Mientras los primeros defienden el desarrollo de una economía de mercado, con diversos matices en lo que se refiere a sus costes sociales, los segundos son partidarios de relajar el control sobre las cifras del déficit y la inflación, aumentando las partidas destinadas a gasto social y subsidios para las empresas estatales.

La primacía de los social-liberales tras la victoria electoral se ha ido debilitando. En enero de 1994, 15 diputados del propio club parlamentario formaron el denominado grupo de defensa de los trabajadores, cuyas críticas a la política derechista del Gobierno han sido apoyadas, entre otros, por el líder del PPS, Piotr Ikonowicz. La crispación llegó a tal límite que el ministro de Privatización, Janusz Kaczmarek, se quejó de que la oposición que recibía de sus compañeros de partido era tan fuerte como la que había recibido su antecesor en el cargo, el miembro de la UD, Janusz Lewandowski.

La división de opiniones provocó también una batalla sobre la rigidez del control salarial. El 17 de diciembre de 1993 un grupo de diputados rebeldes de la SLD presentó una propuesta para eliminar el *popiwek*, el impuesto sobre el aumento de los salarios en las empresas estatales, que, contra todo pronóstico, fue aprobada por el Parlamento. Los líderes de la coalición consiguieron que se aprobara otra ley sobre el *neo-popiwek* antes de que entrara en vigor la norma sobre su abolición, lo que estaba previsto en abril. Pero entonces fue el veto de Walesa lo que paralizó la iniciativa del Gobierno hasta junio, permitiendo que los salarios crecieran libremente durante dos meses.

En resumen, que la falta de acuerdo en la SLD fue aprovechada por otros sectores que no expresan sus discrepancias abiertamente, para dar al traste con uno de los principales objetivos del Gobierno. Y una vez más, el presidente aprovechó la ocasión para aumentar la confusión en el Ejecutivo, a pesar de haberse mostrado siempre partidario de controlar la evolución de los salarios.¹²

11 Barbara Olszewska, "Solos o en alianza", *Trybuna*, 24 de mayo de 1994, p. 2.

12 El aumento de los sueldos en un 11% durante el segundo trimestre de 1994 no disparó la inflación, que creció un 7% en el mismo período. Esto ha servido para que los sectores *anti-popiwek* mantengan que dicho impuesto sirve más para ahondar la recesión que como instrumento anti-inflacionario.

En el inicio de la transición abierta en 1989, los sindicatos se presentaron como los interlocutores del Gobierno en el proceso de reformas.

Entre los agrarios, sin embargo, se ha producido el fenómeno contrario que en la SLD. Su líder, Waldemar Pawlak, se ha ocupado de asegurarse la lealtad de sus miembros desde 1991, año en que se alzó al frente del PSL, creando a su alrededor un grupo de jóvenes colaboradores y expulsando de la formación a los antiguos líderes, que hicieron carrera durante el régimen anterior. De este modo ha cristalizado un partido conservador pro-católico y, sobre todo, orientado hacia los intereses de las zonas rurales. Pawlak ha conseguido acallar toda disidencia, a pesar de la enorme atención que los medios de comunicación han prestado al menor atisbo de ella.

El PSL persigue el lema de la unidad, tanto dentro del partido como entre éste y su electorado. El propio primer ministro es líder de la Brigada de Voluntarios contra el Fuego, fundada en 1992, que dispone de pequeñas delegaciones en cada pueblo del país y constituye uno de los centros de la actividad local. Cultiva el contacto con todo tipo de organizaciones campesinas, cuyos miembros se sienten fuertemente identificados con la personalidad de Pawlak y convencidos de que el Gobierno defiende los intereses de la comunidad rural.

La lucha por el poder fuera de las instituciones estatales

En el inicio de la transición abierta en 1989, los sindicatos se presentaron como los interlocutores del Gobierno en el proceso de reformas, capaces de canalizar las reivindicaciones sociales a la vez que aseguraban el apoyo de los ciudadanos al proceso de transformaciones. Los sindicatos mayoritarios, la legendaria Solidarnosc y el ex-comunista OPZZ, participaron activamente en la famosa Mesa Redonda. En aquellas fechas, y opuesta a tales negociaciones, nació Solidarnosc 80, que desde entonces ha estado a la cabeza de los sindicatos más radicales fundados en los últimos cinco años.¹³

Una de las principales características de los sindicatos en este proceso de transformaciones reside en su politización. En el caso de la OPZZ ha seguido ligada a la SLD, y en el de Solidarnosc, su actitud ha variado según los sucesivos gobiernos. En todo caso, este sindicato disfrutaba de una representación parlamentaria de 27 diputados, que perdió en los últimos comicios.

Hasta 1992, ambas organizaciones sindicales desplegaron una estrategia defensiva, situándose a la espera de los resultados de las reformas. Solidarnosc se definía entonces como el parasol comprometido con los cambios practicados por el Gobierno. Pero a partir de 1992, comprobado el alto coste social de los mis-

¹³ Solidarnosc 80 se separó de Solidarnosc por considerar que ésta había traicionado sus principios fundadores. Cuenta con unos 150.000 miembros y una implantación local muy activa en Szczecin y Silesia. Su presidente, Marian Jurczyk, fue uno de los líderes de Solidarnosc en sus primeros tiempos.

Otros pequeños sindicatos son: Samobrona, formación radical que acompaña sus reivindicaciones de actos pintorescos y a veces violentos; Kontra, patrocinada por el partido de la derecha nacional KPN y P. Popieluszko, que es el más representativo de una serie de pequeñas formaciones de orientación cristiana.

mos, los sindicatos comenzaron a involucrarse en acciones muy reivindicativas. Sin embargo, las numerosas movilizaciones apenas tuvieron resultados.

El fracaso es más patente en Solidarnosc, que ha pasado de 10 millones de afiliados a 1.600.000. Enfrentando al Gobierno, al presidente, a los partidos, y con grandes divisiones internas, ha sido incapaz de adoptar una nueva estrategia que le permita integrarse en el período de transformaciones estructurales. Esta organización no ha superado la incompatibilidad entre los ideales mantenidos por el sindicato en el pasado y el modelo actual de sociedad, caracterizado por las graves diferencias sociales derivadas de la rápida instauración de la economía de mercado. La mayoría de sus esfuerzos se han perdido en continuas batallas políticas que le han llevado a descuidar sus labores sindicales y han hecho a los trabajadores perder la confianza en el sindicato.¹⁴

Además de la ya mencionada moción de censura que acabó con el anterior Gabinete, se puede destacar entre sus últimas incursiones políticas la presentación de un proyecto de Constitución que figurará entre los siete entre los que tendrá que decidirse el Parlamento. Solidarnosc no se resigna a perder su protagonismo histórico y ante la poca efectividad de su labor sindical despliega todos sus recursos para estar siempre en el candelero de la lucha por el poder.

Por su parte, la Iglesia católica polaca, que contribuyó de algún modo a la caída del régimen comunista, ha sido criticada en los últimos dos años por el triunfalismo con que ha intentado recoger los frutos de su victoria.¹⁵ Así, ha conseguido: abolir el aborto libre –en este momento, la ley sobre aborto polaca considera los mismos supuestos que la española–, introducir la enseñanza del catecismo en las escuelas, recuperar sus bienes confiscados y expresar sus opiniones ampliamente a través de los medios de comunicación. Pero sobre todo, la Iglesia ha mantenido un protagonismo político plagado de errores, que además de provocar el rechazo de una parte de los ciudadanos ha motivado el distanciamiento de las élites intelectuales que en su día colaboraron con ella.

El discurso anticomunista lanzado por la Iglesia en las últimas elecciones y difundido desde todos los púlpitos, levantó una ola de anticlericalismo muy perjudicial para los partidos de centro-derecha, en su mayoría de inspiración cristiana. Estas formaciones fracasaron una y otra vez en sus intentos de fundar un frente electoral conjunto, hasta que se produjo la mediación de la Iglesia. Pero el resultado fue una coalición, llamada Ojciecziemía (Tierra del Padre), formada por dos partidos que presentaban serias diferencias y que fracasó estrepitosamente en las elecciones, pues quedó a dos puntos del 8% exigido para las coaliciones. Ojciecziemía se disolvió tras la cita electoral.¹⁶

14 Según un estudio del CBOS, (similar a nuestro INE), realizado en Julio de 1993, los datos sobre la aprobación y desaprobación de la labor de Solidarnosc por parte de los trabajadores son del 26% y 53% respectivamente.

15 Resultado de un pacto de poder con el POUP, la Iglesia católica gozó de una importante capacidad de maniobra durante la época comunista. La Iglesia apoyaba las reivindicaciones de los ciudadanos pero al mismo tiempo, actuaba como dique de contención para evitar que las revueltas no pasaran de cierto límite.

16 Los dos partidos que formaron esta coalición fueron la Unión Nacional Cristiana (ZChN) y la Convención Polaca (KP), escindida de la Unión Democrática. Mientras que el primero cultiva el nacionalismo católico y el proteccionismo económico, el segundo se presenta como al derecha progresista partidaria de la economía de mercado y la integración de Polonia en la Unión Europea.

Existen corrientes dentro de la Iglesia católica partidarias de alejarse de los centros de poder, pero el grupo dominante, en torno el presidente de la Conferencia Episcopal, el cardenal Josef Glemp, mantiene una visión de la Iglesia como guía de la nación, siempre a la defensiva, forjada en la época comunista. Esto la lleva a pronunciarse sobre las cuestiones de Estado y recomendar a sus fieles cuáles deben ser sus actitudes políticas. La Iglesia tiene unas determinadas cuotas de poder y participa activamente en el conflicto mantenido por las instituciones políticas.

En busca de apoyos

Además del presidente Walesa, también el primer ministro Pawlak y el líder de la SLD Kwasniewski concurrirán en 1995 como candidatos en los comicios para elegir al nuevo presidente de Polonia. Hasta la primavera de 1994 el mejor situado era Kwasniewski, considerado desde su escaño en la SLD como un ministro en la sombra pero de extraordinario poder. Sin embargo, los múltiples choques entre los dos partidos de la coalición gubernamental han servido para reforzar la popularidad del primer ministro.

Quien vive sus momentos más bajos es Walesa, cuyo discurso a favor de instaurar un sistema presidencialista en Polonia ha sido recibido por los ciudadanos con bastante indiferencia. Sin embargo, el presidente se está mostrando como el más activo de los candidatos en la búsqueda de apoyos, para lo que ya ha empezado a negociar con su tradicional aliada, la Iglesia, y con el sindicato del que fue líder, Solidarnosc. Con este último ya tuvo conversaciones durante el VII Congreso Nacional de la organización celebrado a finales de septiembre de 1994. Walesa invitó a Solidarnosc a unirse en un supuesto frente impulsor de las reformas, que contrarreste la paralización de las mismas que, según él, ha provocado el actual Gobierno.

En conclusión, se puede señalar que más de cinco años después de su instauración, la democracia polaca sufre hoy problemas derivados de su inmadurez unidos a las lacras de 40 años de régimen autoritario. Desde los numerosos partidos y las instituciones estatales, así como desde instancias no políticas, se cree tener la solución para aliviar los graves problemas que sufre el país. Arbitrar los múltiples conflictos entre las diversas esferas de poder resulta muy difícil por la falta de instancias legales que delimiten los ámbitos de competencias. Esto agrava los continuos choques entre la presidencia, el Parlamento y el Gobierno, que conviven con otros conflictos internos en cada una de estas instituciones.

Una vez más, la velocidad de las reformas ha sido la causa de todo tipo de polémicas. Dicha cuestión enfrenta al presidente con el Gobierno, al que Walesa acusa de frenar el proceso iniciado en 1989. Por eso reclama más poderes para la presidencia, de modo que pueda corregir, según él, los errores del Ejecutivo.

Si bien las acusaciones de Walesa resultan exageradas, sí se puede hablar de una ralentización de las transformaciones, dirigida con gran astucia por el primer ministro. Pawlak ha aprovechado la división de opiniones en la SLD para llevar a cabo una política económica en favor de los sectores rurales, descuidando algunos aspectos de la estrategia monetarista exigida por el FMI. Para ello, el líder

Quien vive sus momentos más bajos es Walesa, cuyo discurso a favor de instaurar un sistema presidencialista en Polonia ha sido recibido por los ciudadanos con bastante indiferencia.

campesino ha hecho uso de todos sus poderes, sustituyendo con actuaciones de facto los acuerdos tácitos alcanzados con la SLD.

Al margen de lo estrictamente político se sitúan la Iglesia católica y los sindicatos, que todavía conservan cierta influencia en la sociedad polaca. Su capacidad de maniobra depende en gran medida de sus socios políticos, ya que tanto la autoridad eclesial como las uniones sindicales, en especial Solidarnosc, han perdido una parte de su poder. Pero todavía pueden ser instrumentos decisivos, en la guerra entre las instituciones.

Se espera que la nueva Constitución, que entrará en vigor dentro de pocos meses, solucione las actuales lagunas legales y acabe con algunas de las absurdas disputas que han protagonizado la actividad política estos últimos años y que han sumido en el mayor de los escepticismos a la mayoría de los ciudadanos polacos.

VII. La Unión Europea frente al reto de la democracia con bienestar social

Juan Torres López

El pretendido proceso de integración económica entre los estados miembros de la Unión Europea (UE) ha coincidido con un incremento en los niveles de desigualdad y malestar social. El proyecto integrador, inspirado en principios neoliberales y basado en el funcionamiento del mercado, está limitado por cuatro factores: la renuncia a sobreponerse a las inercias del mercado, el debilitamiento progresivo de la política y la protección social, la renuncia a la hacienda europea y a los impulsos redistributivos y el privilegio concedido a la política monetaria. Si se desea que el proyecto de UE sea la avanzadilla de un futuro más satisfactorio para sus ciudadanos, es necesario replantear sus presupuestos, la naturaleza de sus objetivos y el orden de prioridades que deben prevalecer a la hora de disfrutar de sus resultados.

Juan Torres López
es catedrático de
Economía
Política de la
Universidad de
Málaga

Los años 90 van a ser cruciales para el futuro de la Unión Europea (UE). Los grandes retos están marcados con solemnidad por las autoridades de todos los estados: consolidar y redefinir posiblemente el orden surgido en Maastricht, diseñar la estrategia definitiva de entrelazamiento con las economías y las sociedades del Este de Europa y alcanzar una posición estable en el contexto de las relaciones internacionales.

Sin embargo, no suele tener tanto eco en las preocupaciones de los gobernantes la estrategia posible o deseable para invertir la tendencia muy negativa que ha afectado al bienestar social en Europa durante los últimos años. Este artículo pretende establecer sumariamente las condiciones del bienestar en la Europa presente y las limitaciones que tiene el proyecto de integración dominante.

Los últimos años han sido especialmente negativos para la mayoría de los ciudadanos europeos si se atiende a sus condiciones de vida y trabajo.

Por una parte, se padece un nivel demasiado grande de desigualdad y malestar social. En la Europa que se vanagloria de constituir el corazón mismo del progreso y la democracia, el 10% de la población más rica disfruta entre el 30% y el 35% de la renta, mientras que no más del 5% de la población dispone de la cuarta parte de la riqueza total. A principios de los años 90, y según datos proporcionados por diferentes estadísticas de la propia Comunidad Europea, en su seno había 48 millones de ciudadanos pobres, 16 millones de analfabetos, 6 millones de parados de larga duración, 11 millones de individuos sin techo y unos 10 millones de personas en situación de pobreza extrema.¹

¹ Las fuentes de estos datos y de los que siguen pueden encontrarse en J. Torres López, "El Tratado de la Unión Europea y las condiciones para el bienestar social en Europa", en R. Caparrós, *La Europa de Maastricht*, Universidad de Málaga, Málaga, 1994.

El 43% de la población activa del Reino Unido, el 41,2% de la de Bélgica o el 37,5% de la española, por citar algunos ejemplos, habitaba en regiones con tejidos industriales en grave decadencia. Las dimensiones del desempleo en la UE, como se sabe, son extraordinarias. Baste tan sólo recordar que uno de cada tres ciudadanos europeos ha estado alguna vez en paro.

Si se da el valor 100 a la media comunitaria de pobreza, resulta que la tasa de pobreza entre los menores de 25 años sería de 121 en el conjunto comunitario y más elevada en algunos estados como Países Bajos (155), Irlanda (143) o el Reino Unido (132), mientras que la tasa de pobreza de la población de mayor edad sería 136. Incluso la esperanza de vida de los niños europeos es desigual según cual sea su lugar de nacimiento y las condiciones económico-sociales de sus padres: los niños nacidos de padres sin cualificación tienen una esperanza media de vida ocho años inferior a la de aquellos cuyos padres ocupan funciones de cuadros superiores.

Por otro lado, estos fenómenos, lejos de disminuir, han aumentado en los últimos años.

El índice de disparidad interregional relativo al PIB_{pc} aumentó entre 1980 y 1988 al pasar de 26.1 a 27.5.

Mientras que en 1970 el número de pobres (ciudadanos con ingresos menores a la mitad de los ingresos medios correspondiente a su Estado) existentes en la Comunidad se cifraba en 30 millones, en 1985 llegaron a ser más de 50 millones las personas que no superaban el umbral de pobreza.

La tasa comunitaria de desempleo en 1990 (10,4%) era más del doble de la correspondiente a la media de los años 1974 a 1981.

Este deterioro en las condiciones de vida y trabajo fue reconocido explícitamente por la propia Comunidad Europea cuando, en 1989, afirmaba que "a pesar de la evolución macroeconómica favorable, el número de indigentes ha seguido aumentando en los diez últimos años en la mayor parte de los países de la Comunidad...se observa claramente que el número de personas que dependen de la asistencia social se ha incrementado desde el principio de la década de los 70; este número se ha duplicado incluso en varios estados miembros...No obstante (la ampliación del campo de cobertura social) la tendencia de fondo sigue siendo el aumento del número de indigentes".²

No puede dejar de ser significativo que, justamente cuando la Comunidad disponía de más instrumentos para la coordinación política y económica, cuando más avanzado estaba el proceso de integración, mayores fuesen las expresiones de malestar social. Sin duda, eso debe llevar a reflexionar sobre la naturaleza de este proceso y sobre los objetivos que verdaderamente se han perseguido.

La Europa de Maastricht como proyecto neoliberal

Como muestra, quizá anecdótica pero relevante, de la naturaleza y verdaderos objetivos del proceso integrador se puede hacer referencia al origen del Acta Uni-

*No puede dejar
de ser
significativo que,
justamente
cuando la
Comunidad
disponía de más
instrumentos
para la
coordinación
política y
económica,
cuando más
avanzado estaba
el proceso de
integración,
mayores fuesen
las expresiones
de malestar
social.*

² Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de decisión del Consejo relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos*, Bruselas, 1989, p. 3.

ca, que constituyó el germen de la integración posterior. Preocupado por la ralentización del proyecto de integración que llevase al Mercado Unico, el dirigente de la compañía Phillips Wisse Dekker reunió a 40 representantes de "las más grandes empresas europeas" -en sus propias palabras- y de entre ellos salió el documento que luego sería asumido por el Comisario Cockfield para la elaboración de la propuesta de 300 directivas en las que se basaría el Acta Unica.³

Y eso es algo que no debe extrañar pues es un hecho reconocido que el objetivo central de las políticas económicas de la UE ha sido mejorar la competitividad global de la economía comunitaria de tal manera que permitiera fortalecer la posición comercial de las grandes empresas europeas en el contexto mundial, es decir, de aquellas cuyos dirigentes estimularon el nacimiento del Acta Unica y propusieron sus contenidos; y ello "aunque como efecto lateral aumenten las diferencias regionales y sociales".⁴

Más adelante, el Tratado de la Unión Europea (art. 3 A) estableció claramente que la política económica encaminada a alcanzar los objetivos comunitarios se llevará a cabo con "respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia".

De su asunción se siguen cuatro grandes criterios que deben gobernar la integración de las estructuras económicas de los estados miembros: la mayor movilidad posible de los factores (que garantice su desplazamiento allí donde su uso resulta ser más valioso), la flexibilidad salarial (que evite que los costes salariales constituyan un factor de rechazo a la valorización de los capitales en los lugares donde éstos encuentren mejores condiciones de aplicación en virtud de la búsqueda de economías de escala y proyección de mercado), la convergencia de políticas económicas (que permita hacer efectiva la unión económica, puesto que ésta comporta una limitación en los instrumentos de política económica de cada estado) y la política de competencia (que elimine trabas y obstáculos para la rentabilización de los capitales en el mercado).

Se supone que el funcionamiento del mercado garantizará la movilidad suficiente y la eficiencia necesaria de manera que el Mercado Unico primero y la Unión Económica y Monetaria más tarde permitan que "todos salgan ganando" con la integración.⁵ La plena movilidad, por un lado, haría posible la expresión de las ventajas comparativas de cada Estado o región permitiendo la especialización y la ventaja recíproca de todas ellas, mientras que la diferencial de salarios, lejos de constituir un incómodo elemento de divergencia, sería el factor que garantizaría el fluir de

³ G. Kaplan, "Countdown to '92. Gearing up or competitiveness", *IEE Spectrum*, vol 27-6, pp. 22 y ss. La propuesta de Dekker fue algo más allá: llegó a plantear -aunque sin éxito- que el nacimiento del Mercado Unico coincidiese con la celebración del centenario de su empresa en 1991.

⁴ Ch. W. Nam y J. Reuter (IFO-Institut für Wirtschaftsforschung), *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*, Parlamento Europeo, Bruselas, 1991, p. 12.

⁵ National Institute of Economic and Social Research (NIESR), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Parlamento Europeo, Bruselas, 1991, p. 34.

los capitales a las regiones menos desarrolladas y con más bajos costes del trabajo. Se trata, pues, de un proceso cuyo diseño se corresponde fielmente con los principios neoliberales que han predominado en Occidente en los últimos años.

Los desafíos democráticos

El problema es que estas pretensiones difícilmente pueden cumplirse. Sucede más bien todo lo contrario y, precisamente por ello, se produce un permanente proceso de desequilibrio, de desigualdad y de carencia que constituyen auténticas hipotecas para lograr un régimen de verdadera democracia para todos los ciudadanos.

En particular pueden destacarse cuatro grandes limitaciones del actual proyecto integrador:

1.- La renuncia a sobreponerse a las inercias del mercado.

Cuando se profundiza en la dinámica del mercado, resulta que ésta no produce el efecto equilibrador pretendido, sino más bien el contrario. Como puso de manifiesto el Informe Padoa, "las regiones sólo tienden a igualar sus ingresos per capita, como resultado de la movilidad de los capitales y de la mano de obra, bajo ciertas condiciones excepcionales y nada realistas... La historia y la teoría económica enseñan que cualquier extrapolación de la teoría de la "mano invisible" al mundo real de la economía regional, en presencia de medidas de apertura de mercados, carecería de todo fundamento".⁶

La economía comunitaria se caracteriza por la amplia presencia de fenómenos de concentración oligopólica (a los que, por cierto, tan poco combate la política de competencia) que originan que los mercados sean extraordinariamente imperfectos. Además, la existencia de economías de escala como determinantes -más que la ventaja comparativa- de la especialización en el comercio son circunstancias que, como también señaló Krugman, no permiten distinguir claramente las consecuencias positivas de la integración en todas las zonas afectadas.⁷ Por el contrario, este autor indica que "el principal obstáculo para reforzar la integración económica reside en el hecho de que, al menos a corto plazo, sus beneficios no se distribuyen de igual manera entre los países".⁸ Como tampoco hay evidencia empírica alguna de que los costes salariales más bajos de las regiones menos desarrolladas constituyan un incentivo suficiente para la atracción de capitales, toda vez que éstos, en las condiciones de transnacionalización existentes, pueden supeditar como regla general la variable salarial a otras como la productividad, los costes derivados de la peor infraestructura, la diferenciación de precios que permite la estructura oligopólica del mercado, o

⁶ Informe de Tommaso Padoa-Schioppa, *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza, Madrid, 1987, p. 121.

⁷ P. Krugman, "La integración económica en Europa: problemas conceptuales", en Informe Padoa..., pp. 145-179.

⁸ P. Krugman, "La integración...", p. 121.

la más habitual aparición de economías de escala, de concentración o integración en las zonas más desarrolladas.

Estas circunstancias, y el hecho de que la integración a través del mercado conlleva una reducción de las barreras que pueden proteger a las economías más débiles, ocasionan, por lo tanto, una mayor indefensión de estas últimas y, en suma, que sean también las más desfavorecidas, tal y como han puesto de manifiesto los diferentes informes que se han venido citando.

2.- El debilitamiento progresivo de la política y la protección social.

En el Tratado de la Unión Europea la cohesión social sigue constituyendo un objetivo del proyecto integrador (art. 2), aunque no una condición para impulsar el crecimiento económico y para determinar las medidas de política económica. De hecho, tal y como puede comprobarse en el protocolo sobre la cohesión económica y social que acompaña al tratado, se reduce al fomento de mecanismos reequilibradores, renunciándose, de esa forma, a comprenderla como un prerequisite del crecimiento económico igualador e igualitario.

Puede decirse, por tanto, que se ha renunciado a la cohesión social tal y como había sido formulada inicialmente, como el "grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la Comunidad son política y socialmente tolerables".⁹

Desde antes del tratado, y después con mucha mayor rotundidad, el concepto de cohesión social ha ido perdiendo, especialmente a la hora de hacer efectivas las políticas económicas globales, su significación amplia y ligada a la fijación de objetivos concretos sobre el bienestar social, para quedar reducida a una simple aspiración compensatoria ante los desequilibrios que esas mismas generan.

El punto de partida esencial que se consolida con el Tratado de Maastricht es que debe llevarse a cabo sobre la base del "ajuste de mercado", tal y como expresó en su día con total claridad la principal autoridad monetaria europea al afirmar que "la reducción de los desequilibrios estructurales debe ser corregida principalmente a través de los mecanismos de ajuste de mercado: el otorgamiento de asistencia financiera para promover la cohesión económica y social tan sólo lograría minar ese proceso".¹⁰

Pero la dinámica del mercado es no sólo productora, sino también reproductora de desigualdad cuando se parte de dotaciones iniciales de recursos desiguales, tal y como evidentemente sucede en la realidad comunitaria. Precisamente por ello, cuando se prioriza el fortalecimiento del mercado en un proceso de integración, lo que se produce necesariamente es un aumento de los desequilibrios. Y si no se desea que éstos se desborden, resulta preciso realizar un extraordinario esfuerzo presupuestario tan sólo para limitar los impactos desiguales como los que lleva consigo, en el caso de la Unión Europea, la construcción del Mercado Único.

⁹ NIESR, *Una nueva estrategia...*

¹⁰ Cit. por J. A. Gallego Gredilla, "Unión Económica y Monetaria y desarrollo regional" en J. Pérez Campanero (coord.), *España ante la Unión Económica y Monetaria en Europa*, FEDEA, Madrid, 1991, p. 101.

3.- La renuncia a la Hacienda Europea y a los impulsos redistributivos.

La posible magnitud de ese esfuerzo se ve enormemente reducida en el seno de la Unión, en primer lugar, por las limitaciones propias de su política presupuestaria y, en segundo, porque el camino hacia la Unión Económica y Monetaria se orientó por la senda más útil para hacer posible tan sólo la libertad de operar en los mercados y para fortalecer un modelo de crecimiento de carácter "intrínsecamente desequilibrador".¹¹ Un carácter que ya había sido puesto de manifiesto reiteradas veces como una importante amenaza para los desequilibrios existentes en el interior de la Europa comunitaria.¹²

El conocido como Informe Mac Dougall puso de relieve la gran potencia redistributiva del sistema tributario y del gasto público en Europa al mostrar cómo habían contribuido a reducir las desigualdades en renta per capita de los países estudiados en torno a valores cercanos al 40%.¹³ Pues bien, para alcanzar este efecto en el espacio de la Unión sería preciso un volumen de transferencias equivalente aproximadamente al 2% del PIB comunitario, algo muy lejano de las pretensiones establecidas.

Además, y como consecuencia del diseño del ajuste y de las reglas de convergencia establecidas para alcanzar la Unión Económica y Monetaria predominante, se produce una importante pérdida de impulsos fiscales como consecuencia de tres circunstancias singulares: la supeditación de las políticas presupuestarias al cumplimiento de los objetivos de estabilidad monetaria exigidos, la pérdida de versatilidad de los instrumentos tradicionales de la política fiscal como consecuencia de la limitación de los déficits públicos y, por último, a causa del fenómeno llamado de "desfiscalización competitiva", provocado por la menor recaudación a que puede dar lugar el incentivo a la movilización de los factores.

En definitiva, y esto es lo más trascendental, porque se ha renunciado a la creación de una auténtica Hacienda Europea, condición imprescindible -en un proceso cuyo contexto final pretende ser el de la unión política- para que la integración económica fuese una realidad no sólo desde la perspectiva del equilibrio entre los agregados económicos relativos a la moneda y la estabilidad de los precios.

Todo ello permite concluir claramente, como lo hizo el Informe IFO, que las dotaciones presupuestarias "no pueden paliar de modo significativo las disparidades regionales ni siquiera cuando los efectos positivos sean considerables en las regiones problemáticas".¹⁴

Las dotaciones presupuestarias "no pueden paliar de modo significativo las disparidades regionales ni siquiera cuando los efectos positivos sean considerables en las regiones problemáticas".

4.- **El (antidemocrático) privilegio concedido a la política monetaria.**

Finalmente, hay que destacar la prioridad concedida a la política monetaria a la hora de abordar los desequilibrios que produce el proceso de integración en su

¹¹ Esta expresión se encuentra en NIESR, *Una nueva estrategia...*, p. 11.

¹² "La transición hacia la Unión Económica y Monetaria puede comportar una ampliación de los desequilibrios existentes y la aplicación de las políticas comunes podría dar lugar a su perpetuación", NIESR, *Una nueva estrategia...*, p. 42.

¹³ D. Mac Dougall, *Informe del Grupo de estudio sobre el papel de la hacienda pública en la integración europea*, Bruselas, 1977.

¹⁴ Informe IFO, *El impacto de 1992...*, p. 3.

conjunto y en el interior de cada economía y que viene a convertir a la moneda en el signo distintivo de la Unión Europea.

Este vigor inusitado que se le proporciona a la política monetaria tiene un significado triple que tampoco debe pasar desapercibido desde el punto de vista del bienestar. En primer lugar, que esta política tiene la ventaja de que requiere menos aparato administrativo y se instrumenta desde los bancos centrales (en el futuro, y con gran autonomía, desde el Banco Central Europeo), organismos más alejados del control parlamentario y ciudadano, lo que sin duda limita las posibilidades del necesario control democrático de las decisiones económicas que dieron origen al Estado moderno. En segundo lugar, que permite, además, regular directamente la circulación monetaria, que es el lugar privilegiado de realización de los beneficios cuando predomina la actividad improductiva y la especulación financiera de todo tipo, lo que comporta fundamentalmente una regulación privilegiada de los capitales que menos riqueza generan y a los que está vinculada la destrucción de tejido industrial y productivo en el seno de la Unión. En tercer lugar, y lo que no es menos importante, que bajo la apariencia de que está libre de toda connotación redistributiva (se suele argüir que la política monetaria la hacen los técnicos) permite, sin embargo, llevar ésta a cabo y a favor de los agentes más poderosos que disponen de gran liquidez, principalmente las grandes empresas europeas y transnacionales.

La democracia eurocrática

Todo lo anterior viene a explicar la enorme esquizofrenia que caracteriza al proceso hacia la Unión después del Tratado de Maastricht y de la puesta en práctica de los programas de convergencia: cuando más necesario es el apoyo ciudadano para la integración, cuando más falta hace la legitimización pública del proceso, más ciudadanos descontentos se crean, porque cada vez son más los parados y los indigentes, es decir los que no están llamados a disfrutar del festín generado para que las grandes empresas puedan "competir de manera más agresiva en el mercado mundial". De ahí, por ejemplo, las dificultades para la ratificación del propio tratado, el imposible cumplimiento de las condiciones de convergencia que fuerzan a su revisión o al establecimiento de distintos vagones en el proceso de integración, o los ajustados resultados de los referéndum para la ampliación.

Sucede que los ciudadanos contemplan, a pesar de todo, los resultados reales de la integración sobre sus condiciones de vida. Y éstos dejan mucho que desear desde una mínima perspectiva de bienestar.

Carece de posibilidad el intento de ilusionar a los pueblos europeos al mismo tiempo que se producen más desempleo, más indigencia y discursos connotados tan sólo por el tecnocraticismo de los eurócratas, expresión contemporánea de un régimen parecido al de las castas, siempre tan autocomplacientes como prepotentes.

Si se desea que el proyecto de Unión Europea sea efectivamente la avanzada de un futuro más auténticamente satisfactorio para todos los seres humanos, habría que replantear sustancialmente sus presupuestos, la naturaleza de sus objetivos y el orden de prioridades que debe prevalecer a la hora de disfrutar de sus resultados.

Porque, sin profundizar en la democracia, no será posible que las decisiones sean un fiel reflejo de las preferencias sociales mayoritarias; sin incorporar mecanismos fuertemente correctores de la inercia desigualadora del mercado, tendrá que soportarse un progresivo (y quizá dramático) empeoramiento en el bienestar de la mayoría de los ciudadanos; sin asumir que la convergencia de las economías debe ir más allá del puro nominalismo, no se podrán fijar objetivos que apunten verdaderamente a mejorar las condiciones de vida; sin renunciar al monetarismo y al privilegio que proporciona la ausencia de controles democráticos, las políticas económicas no podrán liberarse del apretado corsé que imponen los intereses de los grupos sociales o empresas más poderosos.

En definitiva, mientras que la efectiva satisfacción ciudadana no se constituya como horizonte de la integración, ésta sólo podrá llevar al simple y siempre inestable compromiso entre los poderosos, nunca a un verdadero e ilusionante encuentro entre los pueblos. Pero, entonces, nadie debería sorprenderse si todo ello desemboca incluso en la "desintegración progresiva de las unidades que constituyen la Comunidad".¹⁵

¹⁵ Informe IFO, *El impacto de 1992...*, p. 12.

**Objeción e insumisión: un debate
abierto**

85

Debate

XAVIER RIUS SANT

Objeción e insumisión: un debate abierto

La objeción es un fenómeno social de masas complejo y difícil de circunscribir a los planteamientos o propósitos de alguno de los grupos que de manera organizada inciden o reflexionan sobre él. Atribuir la responsabilidad de la magnitud de este movimiento a su sector más radicalizado es aventurado. El artículo responde con estos planteamientos a la polémica suscitada por Rafael Ajangiz en el anterior número de Papeles y aborda, de paso, algunas de las posturas que en torno a la objeción y la insumisión han ido planteando diferentes colectivos en el Estado español.

Xavier Rius Sant es experto en cuestiones de seguridad, y co-autor en varias ediciones del Anuario del CIP.

En el número 52 de *Papeles*, Rafael Ajangiz, miembro del MOC de Euskadi, descalifica lo que yo he escrito en los *Anuarios* del CIP desde 1989. Ajangiz no niega los datos, cifras y hechos que relato y analizo, sino les da una interpretación sustancialmente distinta. Tras decir que no he recogido los importantes procesos de debate habidos en el movimiento antimilitarista, que según él son la causa de lo que pasa en la calle, concluye que lo que preocupa a los militares de la insumisión no es que el servicio militar obligatorio acabe desapareciendo por falta de reclutas y se pase a un ejército plenamente profesional, sino que “lo militar pueda relegitimarse”.

De entrada, es más que cuestionable la afirmación según la cual “lo que ocurre en la calle” –imagino que se refiere a que la objeción haya crecido tanto en número y a que la insumisión tenga la fuerza y los apoyos que despierta– es debido a los importantes procesos de debate realizados por el movimiento antimilitarista y de objetores, que él dice que omito.

La objeción, como fenómeno social hoy por hoy de masas -objetan un 40% de los llamados a filas- es algo demasiado complejo para ser patrimonio de un solo grupo o una sola tendencia, y para que ello se deba a los debates y procesos teóricos que un sector desarrolle. Por ello, atribuir la autoría de la magnitud de este movimiento social al sector más radicalizado y combativo es, en cierto modo, aventurado.

Son múltiples los discursos teóricos que surgen alrededor de la objeción, aunque dada la amplitud del movimiento quedan siempre fuera muchas visiones, especialmente la de aquellos que objetan, sencillamente, porque la mili es una pérdida de tiempo y conocen a un amigo que objetó antes que ellos y les ha animado a hacerlo.

Hay que recordar que en 1989, cuando empieza a dispararse la cifra anual de objetores, el MOC, los Mili KK y las nacientes plataformas y asambleas de insumisos desanimaban, en muchos lugares, a quienes acudían a ellas a informarse de la intención de hacerse objetores y remitir la instancia ante el Consejo Nacional de Objeción. Estos grupos entendían que, en un momento en que se impulsaba la desobediencia civil, no convenía que los nuevos objetores se acogieran a la ley, para, posteriormente, hacer la prestación social, sino que había que sumarse al carro de la llamada insumisión a la mili, consistente en no presentar instancia ante el Ministerio de Justicia, no incorporarse a filas y comparecer luego ante el juez militar en las presentaciones colectivas. Incluso hubo grupos que, tras dar preferencia a la insumisión, consideraron más lógico ir a la mili y luchar desde dentro de los cuarteles que acogerse a la ley de objeción. Y así, en algunas sedes del MOC desde las que se alentaba la insumisión y se desanimaba a objetar, pues objetando se legitimaba la ley, se crearon oficinas de defensa del soldado.

En segundo lugar, en relación al proceso teórico realizado por los colectivos de insumisos, que Ajangiz afirma que yo ignoro, debo decir que si pasé por alto los debates y escritos realizados desde el MOC de Euskadi fue siempre deliberado, precisamente para no entrar en polémicas, puesto que creo, desde mi punto de vista sin duda objetivo, que pecaban de cierta ingenuidad.

Para empezar, hay que decir que son múltiples los discursos teóricos que surgen alrededor de la objeción, aunque dada la amplitud del movimiento quedan siempre fuera muchas visiones, especialmente la de aquellos que objetan, sencillamente, porque la mili es una pérdida de tiempo y conocen a un amigo que objetó antes que ellos y les ha animado a hacerlo.

También hay discursos realizados desde grupos como la AOC, algunos Consejos de la Juventud, asociaciones juveniles y juventudes de partidos, que consideran la objeción como una expresión del rechazo de la juventud a la mili y los ejércitos, y apoyan simultáneamente todas las iniciativas: la objeción, la insumisión, la abolición de la mili –que en lógica política sería sustituida por un ejército profesional–, las propuestas en favor de la reforma de la ley de objeción, y la agilización de la prestación social para que los objetores no tengan que esperar cuatro años para incorporarse a filas.

Dentro de los grupos del MOC, han surgido voces apoyando propuestas como la que hizo hace cuatro años Vicenç Fisas en favor de un ejército reducido y defensivo, del mismo modo que, simultáneamente, otros han discrepado de ello manteniendo como objetivo concreto de la objeción y la insumisión la abolición del ejército, que debería ser sustituido por sistemas de defensa popular no violenta. Hechos como la guerra de Bosnia, han supuesto que incluso desde grupos pacifistas y de objetores, asumiendo la contradicción que ello implica, se haya apoyado posiciones favorables a acciones militares de fuerza frente a la barbarie serbia. Aunque, frente a esto, otros –desde grupos de insumisos– calificaban la acción humanitaria de los *cascos azules* españoles como una patraña perversa para legitimizar al ejército español y justificar ante la opinión pública necesidad del ejército.

Hay que destacar también cómo desde los mismos grupos de MOC y Mili KK se han formulado propuestas –recogidas, por ejemplo, en el libro *Con razón insumisión* (Editorial Hacer, Madrid 1989)– en las que se reivindicaban formas de

defensa popular en las que la clase obrera, nunca la burguesía, se dotase de armamento ligero –recargable con energía solar–, haciendo una ensalada de defensa popular que combinaba las técnicas de desobediencia civil y sabotaje de la no-violencia, con las milicias libertarias de la España de 1936, el Ejército Popular Sandinista y la tristemente demostrada autogestión defensiva yugoslava, que consistía en tener morteros y fusiles en las fábricas, sindicatos y ayuntamientos. Y bastantes voces se alzaban desde grupos de insumisos.

Posiblemente los procesos de debate a los que habla Ajangiz están recogidos en aquello que él mismo ha escrito en los libros de los que es coautor, o en otros como el detallado estudio de Pedro Ibarra (1992), *Objeción e Insumisión, claves ideológicas y sociales*, así como en lo que tantas veces repite el MOC de Euskadi: que el objetivo de la insumisión no es sólo abolir el ejército, sino que lo militar se deslegitime y conseguir, como dice en *Papeles* número 52, la autogestión, la democracia verdaderamente participativa y redes horizontales.

Creo que el MOC de Euskadi, que tanto habla en ocasiones de táctica y estrategia, ha confundido los motivos que impulsan la objeción y la insumisión –rechazo a lo militar, desaparición del ejército, no colaboración con la institución castrense, rechazo a lo absurdo de la mili, etc.– con lo que dicho movimiento puede conseguir –acabar con la mili, impedir la aplicación de la ley de objeción, libertad para los insumisos, crear un debate sobre la defensa, etc.– provocando, guste o no guste, el paso a un ejército profesional.

Proyecto de creación del grupo de investigación “Filosofía de la paz y resolución de conflictos”

109

Apéndice

Proyecto de creación del grupo de investigación “Filosofía de la paz y resolución de conflictos”

1. Equipo de dirección

- Director: Vicent Martínez Guzmán, profesor titular de Filosofía del Departamento de Humanidades de la Universitat Jaume I de Castellón (UJI). Campus Cra. Borriol, 12080 Castelló (España). Telfs.: 34-(9)64-34 57 00 (ext. 3466). 34-(9)64-34 57 04. Fax: 34-(9)64-345655. E-mail: martguz@hum.uji.es.
- Vicedirector: Vicente Domingo García Marzá, profesor titular de Filosofía del Derecho Moral y Política de la UJI.
- Secretario: José P. Martí García, licenciado en Filosofía, profesor de Enseñanza Secundaria, estudiante de doctorado.

2. Marco teórico y objetivos

Con el nombre grupo de investigación "Filosofía de la paz y resolución de conflictos", se pretende iniciar en la Universidad Jaume I una tarea investigadora que complemente, entre otras disciplinas, la asignatura que con este nombre se ha creado en el marco de la Licenciatura de Humanidades y que se ofrece, también, como de "libre configuración", es decir, con la posibilidad de ser escogida por estudiantes de todas las titulaciones de la UJI.

Los estudios de investigación sobre la paz con metodología rigurosa que tomaremos como primer punto de referencia en nuestras investigaciones surgieron con los trabajos iniciados los años 50 por el profesor Johan Galtung, y supusieron la creación del International Peace Research de Oslo (Noruega).

Una primera tarea importante de nuestro grupo será repasar los escritos del profesor Galtung y profundizar en sus propuestas desde tres vertientes:

- 1) Metodológica, ya que ha sido el investigador que más ha reflexionado sobre la metodología interdisciplinar que se requiere en este tipo de investigación.
- 2) Teórica, porque queremos seguir trabajando en la reconceptualización positiva del concepto de paz, ahora desde la perspectiva de la fundamentación filosófica, ya que, al parecer, siempre se ha entendido este término al modo negativo como "ausencia de conflicto, violencia, etc."
- 3) Práctica por sugerencia del mismo profesor Galtung, en el sentido de atender a las actividades de las organizaciones populares que trabajan por el respeto a los derechos Humanos, conservación del medio ambiente, incremento de la solidaridad Norte/Sur, defensa de colectivos sin derechos reconocidos, atención a los problemas del género, enseñanza de la paz como valor humano, etc.

No obstante lo dicho y asumiendo el carácter interdisciplinar que ha de tener este tipo de investigación, la denominación que hemos escogido de Filosofía de la Paz señala, por un lado, la propia especificidad de los miembros del grupo ya que todos tenemos una formación fundamentalmente filosófica, pero exige también el esclarecimiento del sentido que tendrá nuestra hipótesis de trabajo al partir de la filosofía. En este sentido:

- a) Pensamos que, cada vez más, la filosofía ha de acentuar su compromiso público. Se puede revestir de liberalismo respetuoso el hecho de recluir la filosofía a su rincón académico de manera que poco pueda decir sobre lo que le pasa al hombre de la calle, a las colectividades o a los seres humanos en general. Hasta se podría echar mano de la tolerancia ilustrada que dejaría a cada cual con su propia opción. Todo ello en contraste con el hecho cierto de que, a pesar del desarrollo tecnológico, aún hay seres humanos que no tienen reconocida, ni fundamentada su condición de seres humanos, y lo mismo sucede con la situación de conflicto y violencia en la que viven muchas colectividades. Por otro lado, es tradición de la filosofía académica occidental ocuparse precisamente de los fundamentos que, especialmente, constituyen los caracteres originarios de los seres humanos. Al mismo tiempo, asumimos la responsabilidad y el compromiso de averiguar aquellos fundamentos que habrían de caracterizar a todo ser humano y servir como criterio normativo o idea regulativa desde la cual se poder ser tolerante y respetuoso con la ineludible peculiaridad de todo ser humano en su individualidad, y con las peculiaridades de toda colectividad. Si vamos aclarando cómo reconceptualizar estos caracteres básicos de los seres humanos con la explicitación de unas relaciones humanas en el marco de una convivencia pacífica, iremos ejerciendo el compromiso público de la filosofía. Este compromiso tendrá que durar mientras haya un solo ser humano que no tenga reconocidos esos derechos básicos que le caracterizan como tal.

- b) El marco filosófico concreto en el cual habremos de profundizar en nuestra investigación y que, de alguna manera, ha estado presente como trasfondo teórico del punto primero sería, desde la consideración del "giro lingüístico" y "pragmático" realizado especialmente por la teoría de los "actos de habla" de Austin y Searle, la teoría de la acción comunicativa, pragmática filosófica o filosofía discursiva, que heredera de la tradición aristotélica la caracterización del ser humano por su racionalidad, y transforma pragmático-lingüísticamente las posibilidades de investigar esa racionalidad. Nos estamos refiriendo a las propuestas de los profesores Habermas y Apel, y, entre nosotros, de la profesora Adela Cortina.

Desde el marco conceptual de esta manera de hacer filosofía nos podemos comprometer en la reconceptualización de la noción de ser humano como interlocutor de todo acto de comunicación en el cual debe tener garantizados sus derechos a ser reconocido precisamente como interlocutor con las mismas posibilidades que todos los demás.

Desde ahí podemos extraer los criterios normativos de los que hablábamos en el punto primero, los cuales nos permiten analizar las situaciones conflictivas que de hecho se están dando entre seres humanos, colectividades, naciones, estados, partes del mundo, etc. Esta conceptualización filosófica estará comprometida en analizar los mecanismos de racionalidad estratégica que desvíen el reconocimiento de los rasgos originarios fundamentales que debieran tener todos los seres humanos y ahogan la originariedad de la racionalidad comunicativa; permitirá la investigación de una nueva fundamentación de los derechos humanos y su aplicación, y ayudará en la elaboración conceptual de características positivas de una convivencia pacífica como ideal regulativo de las situaciones conflictivas reales.

- c) Además, por la formación filosófica de los integrantes del grupo, esta investigación se ha de hacer desde el diálogo y la discusión crítica de las propuestas que los clásicos han pensado con consecuencias positivas o negativas, referidas a las características básicas de los seres humanos y sus formas de convivencia. El estudio de las propuestas de algunos clásicos de la filosofía constituirá una parte fundamental de la investigación así como de algunas de las tesis doctorales que se empezarán inmediatamente o que ya se han iniciado. Es cierto que la formación filosófica occidental puede constituir una limitación –con peligro de etnocentrismo– a las pretensiones de aplicación a todo ser humano de las conclusiones de la investigación. Sin embargo, desde la misma racionalidad occidental aprendemos, además de los desgraciados acontecimientos históricos que han ahogado otras culturas o formas de ver el mundo, la posibilidad de autocriticar este tipo de hechos –que se podían deber a las aludidas desviaciones de la racionalidad comunicativa que pretende valer para todo ser humano y que hay que denunciar– y la necesidad de aprender de otras culturas a partir del reconocimiento mutuo como interlocutores con los mismos derechos de comunicación.

Este es el patrón con el que nos comprometemos a analizar el discurso sobre los problemas del género, las relaciones Norte-Sur, las situaciones concretas del sistema político mundial, o el aprendizaje de las propuestas de tradiciones

orientales o del Sur, como por ejemplo de Gandhi, Martin Luther King o Rigoberta Menchú, por citar algunos nombres de relevancia pública y compromiso práctico.

3. Tesis doctorales previstas por miembros del grupo investigador

- José P. Martí García, licenciado en Filosofía, profesor de Enseñanza Secundaria, estudiante de doctorado: "Aspectos de fundamentación de la filosofía discursiva, pragmática filosófica o fenomenología comunicativa".
- Francesc Colomer, licenciado en Filosofía, estudiante de doctorado: "La teoría del contrato de Rousseau desde la perspectiva de la Filosofía de la Paz".
- Julián Claramonte, licenciado en Filosofía, profesor de Enseñanza Secundaria, estudiante de doctorado: "Valoración de las propuestas contractualistas de Hobbes para una reflexión sobre la noción de paz".
- Alicia Gil, licenciada en Filosofía, estudiante de doctorado: "Los problemas del género y la violencia desde una conceptualización positiva del concepto de paz".
- Santiago Fabregat, licenciado en Filosofía, profesor de Enseñanza Secundaria, estudiante de doctorado: "El problema de la enseñanza de valores democráticos y la conceptualización positiva de la noción de paz".
- Sonia Reverter Bañón, licenciada en Filosofía, ayudante de Universidad del área de Filosofía en la UJI, estudiante de doctorado: "Implicaciones políticas y sociales de la teoría de los Actos de Habla de John R. Searle".
- Amparo Fabra, licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación, profesora titular de Escuela Universitaria, interina del área de Sociología de la UJI, estudiante de doctorado: "Implicaciones sociológicas de la investigación sobre la paz".

4. Comité científico: funciones y composición

El comité científico estará formado por investigadores relevantes en temas de investigación sobre la paz. Su función será asesorar y sugerir líneas de trabajo al grupo investigador, participar en actividades organizadas por el grupo, tribunales y/o codirección de tesis.

Además del director y vice-director, el grupo investigador estará formado por:

- Presidenta: dra. Adela Cortina, catedrática de Filosofía del Derecho Moral y Política de la Universidad de Valencia.

Miembros:

- Prof. dr. Mariano Aguirre, coordinador del Area de Paz del Centro de Investigaciones para la Paz (CIP) de Madrid y director adjunto del Transnational Institute de Amsterdam.
- Prof. dr. Jesús Alemany, director del Seminario de Investigación para la Paz del Centro Pignatelli de Zaragoza.

- Prof. dr. Karl-Otto Apel, profesor emérito de la Universidad de Frankfurt, doctor honoris causa de la Universidad Jaume I de Castellón.
- Prof. dra. Alcira Bonilla, directora de la Maestría en Ética Aplicada de la Universidad de Buenos Aires.
- Prof. dr. Salvador Cabedo Manuel, profesor titular de Filosofía de la Universidad Jaume I.
- Prof. dr. Jesús Conill Sancho, profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad de Valencia.
- Prof. dr. Vicenç Fisas Armengol, investigador del Centre Unesco de Catalunya.
- Prof. dr. Johan Galtung, Honorarprofessor für Friedens – und Kooperationsforschung Universität Witten-Herdecke, Professor of Peace Studies, University of Hawaii, Manoa, profesor honorario de la Universidad de Alicante.
- Prof. dr. Rafael Grasa, profesor de Relaciones Internacionales de la Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Prof. dr. Joan F. Mira, profesor titular de la UJI, escritor.
- Prof. dr. Carl Mitcham, director of Science, Technology, and Society Program, The Pennsylvania State University y miembro de Penn State Peace and Conflict Studies Association.
- Prof. dr. Benjamin Oltra, catedrático de Sociología de la Universidad de Alicante.
- Prof. dr. Jerry W. Sanders, profesor of Peace and Conflict Studies at the University California (Berkeley), senior fellow of the World Policy Institute at the New School for Social Research.
- Prof. dr. James M. Skelly, subdirector del European University Center for Peace Studies, Stadtschlaining, Austria.
- Prof. dr. José María Tortosa, catedrático de Sociología de la Universidad de Alicante.

Revolución en la Revolución. China, del maoísmo a la era de la reforma / La crisis del Estado socialista. China y la Unión Soviética durante los años ochenta	91
Palestina y la paz en Oriente Medio	92
Fe y crédito	96
Teoría de las Necesidades Humanas	98
Century of War - Politics, Conflict, and Society since 1914	101
The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State	103

ENRIQUE FANJUL

Revolución en la Revolución. China, del maoísmo a la era de la reforma.

Alianza Editorial, Madrid, 1994, 364 páginas.

CESARIO R. AGUILERA DE PRAT

La crisis del Estado socialista. China y la Unión Soviética durante los años ochenta.

PPU, Barcelona, 1994, 300 páginas.

Los profundos cambios que está experimentando la sociedad china acaparan cada vez más atención. También aquí. A lo exótico de esta civilización se une ahora su eficaz capacidad modernizadora. El desarrollismo chino ha permitido unas elevadas tasas de crecimiento en los últimos años. De continuar por esta vía, China será, sin lugar a dudas, una de las grandes potencias mundiales del próximo siglo.

Estos dos libros, de Enrique Fanjul y de Cesáreo R. Aguilera de Prat, nos acercan a esta gran transformación, abordándola desde perspectivas complementarias.

El libro de Fanjul, más descriptivo y didáctico, es un relato ameno, periodístico en el tratamiento de algunos problemas, que incluso se detiene en las personas proporcionando datos de gran valor para su identificación política, y por lo mismo es muy asequible para cualquier lector interesado en el tema. El trabajo de Aguilera, por su parte, es mucho más analítico, e incorpora un valor adicional de gran interés, la comparación del proceso chino con la *perestroika* soviética (las

dos grandes formulaciones del socialismo real en este siglo), a la que dedica aproximadamente las dos terceras partes de su estudio. La intencionada falta de rigurosa sistematización de Fanjul la encontramos, equilibrada, en el volumen de Aguilera.

Tanto uno como otro, desde su particular óptica, se detienen en la reflexión acerca de las principales variables de la *gaige* y la *kaifang* (la reforma y la apertura) del Imperio del Centro. Coinciden básicamente en la apreciación de la importancia del factor histórico y civilizacional, si bien en su análisis concreto parten de momentos distintos, pues Fanjul lo inicia en la nueva China –1949–, y Aguilera en el fallecimiento de Mao.

Las tesis fundamentales de Fanjul, entre otras cosas, presidente del Comité empresarial hispano-chino, son las siguientes: 1) la economía china de hoy ya no es socialista; 2) el Partido Comunista ha incorporado a su bagaje ideológico los valores tradicionales, y en particular el confucianismo; 3) el Partido Comunista es la garantía de la estabilidad del proceso; 4) en el contexto asiático, la vigencia del autoritarismo asegura cierto futuro a una reforma sin democracia política.

Coincide Aguilera, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona, en que la reforma tiene unos límites infranqueables, pero es mucho más cauto en relación a las posibilidades de consolidación del sistema en la formulación planteada por Deng Xiaoping. Advierte e identifica numerosas contradicciones y demandas insatisfechas que pueden derivar, en caso de dificultades económicas importantes, en convulsiones sociales graves. Aguilera

contempla la democracia política como algo inevitable para avanzar en la reforma (aquí parece traicionarse a sí mismo en el empeño por realizar una visión más científica que ideológica), aunque la superación del actual régimen nunca se produciría, en su opinión, bruscamente sino de forma lenta.

Entre uno y otro análisis hay diferencias, algunas de matiz (exceso o no en la cuantía del endeudamiento exterior) y otras de mayor entidad. Entre estas últimas cabría citar la valoración acerca de los sucesos de Tiannamen de 1989: mientras Fanjul no considera aquella protesta una manifestación antisistema y reclamadora de medidas de democratización en el sentido occidental, Aguilera, por el contrario, estima que, larvadamente, sí cabe observar esa intencionalidad en las demandas de participación y control formuladas por los estudiantes.

El libro de Enrique Fanjul describe con minuciosidad el contenido y la evolución de las dos variables fundamentales del proceso –la reforma y la apertura– y sus reflejos en la situación del partido. Pero pasa de puntillas sobre los problemas sociales generados por la actual política, la situación de sectores básicos como la sanidad o la educación, y concede muy escasa importancia a la cuestión nacional. Aguilera los señala pero no profundiza excesivamente en ellos, limitándose a señalar sus características básicas. Incorpora un valioso análisis de las reformas institucionales, del papel del Ejército, y una amplia bibliografía.

En cuanto a las carencias, en ambos se ignoran las consecuencias ecológicas del

desarrollismo, un problema que abultadamente trasciende los 21.000 kms. de frontera de China, y tampoco presta atención alguna a la propiedad colectiva, sobre la que, paradójicamente, descansa en gran medida el auge económico de los últimos años. Fanjul, esa es mi impresión, la globaliza en su concepto de propiedad privada. Sin embargo, el tema no es tan pacífico. La propiedad colectiva es la detentada por las empresas estatales, las organizaciones sociales, las administraciones territoriales, etc. Hoy representan el 40% de la producción industrial. En el primer semestre de este año su crecimiento ha sido del 20.3%.

Son, en cualquier caso, dos libros muy interesantes que se completan y complementan mutuamente, ofreciendo en su conjunto una visión altamente ilustrativa de lo que está pasando en la China de hoy.

Xulio Ríos
IGADI

ROBERTO MESA
Palestina y la paz en Oriente Medio

Colección de Estudios Internacionales, Editorial Beramar, Madrid, 1994, 200 páginas.

La aparición de este libro de Roberto Mesa –catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y referencia obligada

cuando se habla de Palestina- no puede pasar desapercibida en un país donde no se edita prácticamente nada sobre política de Oriente Medio y son escasos los buenos conocedores de este foco de conflictos tan complejo y tan presente en la palestra internacional. En esta obra, aparecida a principios de 1994, Mesa reúne cinco trabajos breves escritos en diferentes momentos que, en sus propias palabras, abordan la evolución de la problemática de Oriente Medio en su permanente debate entre guerra y paz, privilegiando la observación de la cuestión palestina, y sin negar que también reflejan su propia trayectoria de compromiso político y de reflexión personal sobre ésta desde finales de los años 60. Además se ofrece una bibliografía y una selección de 25 documentos que van desde la Declaración Balfour (1917) a la Declaración de principios sobre acuerdos provisionales de autonomía sobre Cisjordania y Gaza (septiembre 1993). El primer texto, *Oriente Medio, de la crisis colonial a la conflictividad permanente*, esboza un mapa explicativo de la conflictividad en la región desde mediados de este siglo, presentando actores y señalando elementos interpretativos clave como la fragmentación política, la penetración ideológica y cultural, y la dependencia económica. Con el título *Palestina, entre la historia y su futuro*, el segundo texto sitúa la cuestión israelo-palestina. Con la creación del Estado de Israel en 1948, la resolución del problema palestino se convirtió en pieza clave para todo proyecto de paz y seguridad en una zona tan compleja desde el punto de vista geopolítico como es Próximo

Oriente. Siguiendo la difícil y dolorosa trayectoria que ha vivido el pueblo palestino –su independencia política frustrada, las sucesivas guerras árabe-israelíes, la organización del movimiento nacional palestino, la Intifada...–, Mesa apunta los elementos imprescindibles para entender cómo se llega a las negociaciones de 1991.

A lo largo de los años de exilio y ocupación, los palestinos fueron afirmando su voluntad nacional, conscientes de que la única manera de preservar su identidad era la plasmación de un Estado propio; así, de reivindicar la recuperación de toda su tierra, pasaron en los años 70 a reivindicar el establecimiento de su Estado sobre una parte de la Palestina histórica, evolución que, no exenta de tensiones y violencia, es clave para entender los acontecimientos actuales.

El texto siguiente, *La intifada, la OLP y el pueblo palestino*, traza los grandes rasgos de la historia del movimiento nacional palestino hasta llegar al levantamiento popular (intifada) que prendió a finales de 1987.

Aquí el autor intenta una explicación del fenómeno y señala algunas de sus repercusiones en los distintos ámbitos de la comunidad palestina y en el Estado de Israel, pero su análisis apenas cubre el primer año del levantamiento sin tratar las dimensiones y posteriores dificultades con las que se encontró esta modalidad de resistencia.

Con *La población de Gaza y Cisjordania a la luz del Cuarto Convenio de Ginebra* se hace un breve análisis *ius-*internacionalista de las violaciones cometidas por el Estado de Israel en los Territorios Palestinos Ocupados, subrayando

el deber de actuación de la comunidad internacional a la hora de proteger a la población palestina.

El último texto, *De la guerra del Golfo a los acuerdos provisionales de autonomía*, aborda un período más cercano. Partiendo de una interpretación global del significado de la guerra del Golfo, expone las grandes líneas de la nueva etapa iniciada en octubre de 1991 en Madrid con la Conferencia de Paz para Oriente Medio, hasta la firma de los Acuerdos de Washington entre la OLP y el Gobierno de Israel el 13 de septiembre 1993. A pesar de algunas repeticiones –justificables por la naturaleza de la obra– y la utilización de cifras, a veces algo antiguas, los primeros textos son de innegable atractivo, densos en sus interpretaciones y claros en su exposición, fruto de un conocimiento profundo y asentado de la cuestión, que hacen de la obra un excelente trabajo introductorio para quien se acerque al tema. Sin embargo los textos que abordan acontecimientos más recientes suscitan más objeciones. Por un lado, se echa de menos cierto distanciamiento para abordar serenamente los aspectos más contradictorios del proceso de paz. Si el peso dado por Mesa a la perspectiva histórica –siguiendo la evolución del movimiento nacional palestino, con sus progresos y vicisitudes– le permite tratar mejor la multicausalidad y la complejidad de ciertos procesos, también eso mismo le hace caer fácilmente en la tentación de trazar líneas de fuerza que llevan a los acontecimientos más recientes y a justificarlos. Así, el proceso de paz y las conversaciones, tal cómo se plantearon en 1991, no

sólo aparecen casi como inevitables, sino que su presentación va revestida de un optimismo que los acontecimientos posteriores se han encargado de relativizar. Por otro lado, se infravalora lo que sucede en el interior de los Territorios Ocupados; apenas se tiene en cuenta lo que allí ha ocurrido en los casi seis años de levantamiento popular. Por lo menos desde 1988, el protagonismo del movimiento nacional palestino ha pasado a los grupos del *interior*; desde entonces es imprescindible seguir de muy cerca lo que pasa en Cisjordania y Gaza. De hecho, los análisis socio-políticos sobre la cuestión palestina más interesantes de estos últimos años tratan sin duda del *interior*: de la evolución de los diferentes grupos políticos, la peculiaridades de la resistencia, las múltiples caras de la intifada, etc.

Cuestiones claves relativas al proceso de paz, las negociaciones [en la página 122 se atribuye carácter bilateral a las reuniones multilaterales que tuvieron lugar a lo largo de 1992-93 para tratar cinco temas generales que afectan a todos los participantes en la Conferencia de Madrid] y los acuerdos de autonomía apenas han sido esbozadas cuando no pasadas por alto. Tras varios años de reclamar una conferencia internacional de paz ¿por qué la OLP accedió a entablar negociaciones en un momento de especial debilidad –declinar de la intifada, crisis económica de la OLP tras la guerra del Golfo...–, rubricando acuerdos mínimos que quedan muy por debajo de las exigencias de las resoluciones de Naciones Unidas? Notemos que esta debilidad ha sido luego una constante en todo el proceso

negociador desde Madrid hasta los Acuerdos de El Cairo (4 mayo de 1994), para la puesta en marcha de la autonomía limitada, en que se firma un documento cargado de un gran número de imprecisiones que favorecen a los israelíes.

Apenas si se sitúa todo este proceso en función del nuevo orden regional diseñado por Estados Unidos tras la guerra del Golfo: la necesidad de una solución global que garantice la estabilidad en toda la zona para hacer de ella un área de significado económico estratégico (de ahí el acelerado acercamiento norteamericano a Siria –país que sigue incluido en la llamada lista de encubridores del terrorismo internacional– y el interés en la resolución de la cuestión del Golán).

Otra carencia llamativa tiene que ver con la diversidad de criterios en el seno de la organización palestina cara a la conferencia y las negociaciones. Si bien Mesa reconoce el pluralismo, la complejidad y la conflictividad interna dentro del movimiento palestino desde sus orígenes apenas se tienen en cuenta en los últimos acontecimientos. Abordar esta cuestión obliga a matizar, por ejemplo, las verdaderas dimensiones de la negociación entre bastidores; si bien el secreto con que se llevaron las negociaciones permitió alcanzar los resultados conocidos, también es cierto que sirvió para evitar un verdadero debate intra-palestino y ahondó las diferencias internas en el seno de la OLP. Las dos principales formaciones de izquierda –Frente Popular y Frente Democrático– junto a islamistas y los grupos minoritarios habían mostrado su rechazo a un proceso de tal naturaleza desde antes de la

Conferencia de Madrid; más tarde, destacadas personalidades independientes y del propio Fatah objetarían el acuerdo Gaza y Jericó primero, y, tras los acuerdos de El Cairo, se les sumaría el minoritario pero influyente Partido del Pueblo Palestino (comunistas) y un gran número de personalidades independientes.

Se hace también escasa mención a los peligros inherentes a la autonomía tal como se contemplaron en los acuerdos de Washington: el autogobierno limitado al insignificante enclave de Jericó y a la explosiva Franja de Gaza (6% del territorio ocupado); las escasas competencias reales de la autoridad autonómica palestina; la posposición de temas trascendentales como el futuro de las colonias israelíes, los refugiados o la cuestión de Jerusalén; la persistencia de la ocupación militar en gran parte del territorio, y, en suma, el relegamiento de los temas más sensibles, el ahondamiento de la dependencia respecto a Israel y la conversión de esos dos enclaves en escudos defensivos para el Estado sionista. Apenas hay comentarios a la situación interna en Israel: ¿cómo se han vivido los últimos acontecimientos en Israel?, ¿qué posición ha tomado esa quinta parte de la población israelí que es de origen palestino?, ¿puede acaso Israel, tal como es hoy, ser un vecino pacífico?, entre otros interrogantes.

Si los cuatro primeros textos permiten situarnos bien apertrechados al inicio de la intifada, a partir de ahí faltan elementos claves para entender los acontecimientos de este primer año tras la firma de Washington y la situación actual: una Autoridad Nacional Palestina

que carece de medios económicos –el entusiasmo de la comunidad internacional ante la puesta en marcha del proceso de paz no ha tenido una rápida traducción en la vital ayuda económica–, que tiene que lidiar con los incumplimientos y retrasos de Israel, y con el mantenimiento de las prácticas violentas de las tropas de ocupación, que se encuentra frente a una población frustrada por la permanencia de los presos en las cárceles israelíes a pesar de lo acordado en El Cairo (a principios de septiembre de 1994 el Mandela Institute for Political Prisoners denunciaba que todavía quedaban 5.173 detenidos), y que encara fuertes resistencias por parte de sectores palestinos tanto por el deterioro de las condiciones económicas, como por los procedimientos autoritarios del gobierno autónomo. Así no sólo se están produciendo tensiones entre los islamistas y la Autoridad Palestina (ANP); también afectan a un sector importante de los movimientos sociales que ganaron fuerza durante la intifada [ver por ejemplo M. Barghouthi, "Palestinian Israeli Peace: the Risk of Defeating the Purpose", *The Wall Street Journal*, 31 agosto 1994]. El 25 de julio de 1994 se daba a conocer el fallecimiento del primer preso bajo custodia de la policía palestina; unos meses más tarde la ANP mostraba su singular interpretación de la libertad de expresión cerrando unos días el periódico *An-Nahar* de Jerusalén y, más tarde, dificultando la distribución de la prensa diaria en Gaza.

Isaías Barreñada B.
Doctorando en Relaciones
Internacionales

**SUSAN GEORGE y
FABRIZIO SABELLI**
Fe y crédito.

Editorial Intermón, Barcelona
1994, (distribuye Octaedro).

Las divergencias entre posturas teóricas responden, la mayoría de las veces, a una cuestión de ubicación frente al hecho que se analiza. La mirada nunca es inocente. Por ello, y considerando la carga de subjetividad que todo cuerpo soporta, es fundamental poder establecer los aspectos sobre los que focalizamos nuestra atención a la hora de analizar las producciones sociales. Mucho se ha escrito defendiendo y condenando la razón de ser y el accionar del Banco Mundial (BM). Susan George y Fabrizio Sabelli evitan internarse en este debate (si bien queda clara su postura al respecto) para dedicarse a desentrañar cómo la definición de la realidad enunciada por el banco ha adquirido el rango de verdad universal y cuáles son los criterios sobre los que se estructura esta visión. Se trata de desvelar "cómo piensa y qué piensa el propio banco y qué es lo que piensa, cómo y por qué puede imponer su verdad y su doctrina a otros". Los autores analizan las distintas etapas y cambios afrontados por esta institución, centrando la atención en el discurso de sus hombres más representativos. Es así que el período presidencial de Robert Mac Namara se presenta como fundamental a la hora de descifrar su conformación ideológica. Del mismo modo, Larry Summers, a quien los autores llaman el "paladín fundamentalista", aparece como la

personificación más ajustada de la doctrina neoliberal.

Las limitaciones del ajuste estructural, la cultura interna, los problemas de gobernabilidad, el reto de los ecologistas y la imagen/autoimagen del banco son algunos de los puntos que los autores abordan con absoluto rigor. El lenguaje es ameno, entretenido y teñido de ironía, facilitando enormemente la lectura. La presencia alternada de breves relatos de ficción, denominados entremeses, rompe con el estilo clásico de este tipo de obras.

Un interrogante une y da sentido a toda la estructura: ¿por qué tiene tanto poder el Banco Mundial? La respuesta se va delineando paso a paso. Como en todo hecho social (y el BM también lo es) son diversas las variables que intervienen en su cristalización y afianzamiento. El aspecto más notorio es el económico, pero ésta es sólo la punta del iceberg. Todo sistema de dominación se eleva sobre una base subjetiva que garantiza su permanencia; todo poder, aún el material, se sustenta sobre pilares inmatereales.

El concepto "hecho social total" de Marcel Mauss se utiliza aquí para definir la esencia del banco. Para Mauss la realidad social es, en principio, un mundo de relaciones simbólicas. Esto quiere decir que las instituciones sociales también se expresan a través de símbolos. El BM intercambia constantemente capital material por capital simbólico y "está en condiciones de asumir unas funciones al mismo tiempo económicas y simbólicas: integración, orientación y, la más importante, mantenimiento de un programa de verdad".

Tanto hay de simbólico e inmaterial en el poder de esta institución que es posible

establecer una analogía directa con el sistema eclesiástico. A semejanza de la iglesia, el BM está estructurado en base a un sistema jerárquico rígido, su razón de ser y de hacer se legitima en la autojustificación. Y, asimismo, la didáctica que practica es la del pecado/redención: a partir del reconocimiento y confesión de los errores (o pecados) alcanza automáticamente la absolución, sin que ésto suponga un cambio de rumbo ni una reparación de los daños ocasionados.

El banco se mantiene inmune a las sanciones del mercado (obtiene beneficios sin riesgo), a las normas éticas y al control político externo. Permanece fiel a sus creencias, sin medir el impacto ambiental y social de sus políticas. Es así que a la hora de evaluar los resultados de los planes de ajuste estructural (PAE) impuestos en la mayoría de los países pobres, continúa considerando el PIB como indicador válido, subestimando la importancia de otros indicadores sociales, como los que constituyen el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que integra algunos de los elementos que constituyen la realidad social: mortalidad infantil, medidas de protección ambiental, calidad general de vida, acceso a la educación y a la salud, etc.

Tiene vocación universalista y su principal función es la de lograr la integración de todos los países a través del mercado, siendo éste el espacio de relación natural entre los distintos pueblos. Funciona también como guía de una "humanidad débil e imperfecta", llevando por el buen camino a aquellas naciones que aún no han logrado una "plena expresión del capitalismo de mercado". Para lograr este primordial objetivo es necesaria la construcción de un

"hombre nuevo", esta vez encarnado por el *homo economicus*. Los precios serán el instrumento que regulará la actividad de estos hombres y pondrá orden en el caos de la existencia humana. Las leyes de la economía, la lógica del mercado y los PAE representan la verdad revelada que regirá la vida y, claro está, la muerte de los redimidos.

En palabras del filósofo León Rozitchner: "Lo que interesa entonces es la producción de bienes que circulen como mercancías en el consumismo del mercado, ¿qué queda de ese hombre rico, lleno de fantasías y de imaginación, osado, que quiere enfrentar la tristeza a la que lo condena el aburrimiento liberal y que fue excluido de la historia? Este hombre queda muerto también en la teoría. No tiene lugar ni en la realidad ni en la razón, pierde en ambas. El único colectivo social que le queda a ese hombre es el mercado, y en el mercado no se intercambia amor por amor, sino cosa por cosa". Claude Lefort sostiene que, si bien la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano no ha garantizado (ni mucho menos) la vigencia de la igualdad entre las personas, ha inaugurado un espacio discursivo (y por lo tanto simbólico) que permite exigir el cumplimiento de dicho precepto. A partir de la elaboración del concepto de igualdad se construye la legitimidad de su reclamo, lo que posibilita que las mujeres, los homosexuales, las minorías étnicas, etc. reclamen ese derecho que la ley nombra y la práctica muchas veces ignora. En este sentido, puede decirse que la Conferencia de Bretton Woods ha inaugurado el concepto de ayuda al desarrollo. La

legitimidad que ha adquirido esta práctica en nuestros días abre la posibilidad de exigir la vigencia de políticas de cooperación que consideren los costes sociales y ecológicos a la hora de evaluar los proyectos. Es imprescindible una redefinición del concepto de desarrollo, así como la consolidación de formas alternativas para hacer viable la ayuda. La falta de claridad en estas ideas dibuja el desarrollo como la tierra prometida del capitalismo, a la que se accederá después de incontables sufrimientos (hambres, guerras, desastres ecológicos, etc.). La aceptación de este dogma y la creencia, por parte de los países pobres, en el sacrificio y la penitencia como vía de acceso al Reino de los Cielos, son los cimientos sobre los que se levanta el edificio del Banco Mundial. Visto así, cabe pensar que aún tendremos banco para rato.

Sandra Gil
CIP

LEN DOYAL e IAN GOUGH
Teoría de las Necesidades Humanas.

Icaria-FUHEM.,
Barcelona, 1994, 406 páginas.

Las necesidades humanas básicas constituyen un objeto de estudio que se presta a la asunción de determinadas posturas ideológicas, a las reacciones antagónicas y a las réplicas y contrarreplicas. Las discusiones

han girado en torno a posiciones encontradas o dicotómicas, entre necesidades universales/históricas, objetivas/subjetivas, empíricamente operativizantes/empíricamente inoperantes, determinismo biológico/culturalismo, “básicas”/“no básicas”, materiales y/o no materiales, políticamente asumibles/políticamente inabordables... La elaboración de Doyal y Gough constituye el punto de partida para contrarrestar la circularidad que ha venido caracterizando los debates sobre necesidades básicas.

Con aportaciones como ésta es más factible un nuevo rumbo en este campo de investigación. El rigor es condición *sine qua non* para denunciar y evitar la utilización de las necesidades humanas como arma arrojada que se presta a perversiones paternalistas, autoritarias, represivas e incluso legitimadoras de estrategias de reproducción de consumo.

El libro se divide en cuatro partes. En la primera, se argumenta contra todas las formas más representativas del relativismo: economía ortodoxa, nueva derecha, marxismo, críticas del imperialismo cultural, democracia radical y fenomenología. El *modus operandi* consiste en evitar los obstáculos que desde todas las direcciones confluyen hacia un único postulado, “*La búsqueda de necesidades universales y objetivas es una quimera*” (p. 46). El móvil es construir una teoría de las necesidades humanas y, muy a su pesar, las propias argumentaciones relativistas son la base para elaborarla pues “*toda negativa explícita a la existencia de necesidades supone una aceptación implícita de su existencia*” (cap. 2). Asimismo, la

separación analítica de necesidades, aspiraciones e impulsos biológicos fundamenta una moralidad de las necesidades derivada del consenso sobre en qué consisten los daños graves universales y objetivos, y en que medida es obligatoria su satisfacción.

La segunda parte es la propiamente teórica; en ella la salud física y la autonomía son definidas como las necesidades básicas universales –elevadas al rango de derechos humanos sometidos a constricciones políticas, económicas y ecológicas, pero vinculados a unos satisfactores universales e identificables objetivamente– y se enumeran las cuatro condiciones sociales previas a la satisfacción de esas necesidades elaboradas a partir de la “teoría de la justicia” de Rawls: la producción material de los satisfactores, la distribución que facilite el acceso a ellos, la transformación de las necesidades (transmisión cultural), la reproducción material que garantice la sostenibilidad temporal (algún tipo de autoridad política). Este derecho trasciende las fronteras nacionales sigiriendo un “impuesto internacional de ayuda a los necesitados” y de “instituciones colectivas de beneficiencia” (cap.6). Las consecuencias lógicas son: un gobierno mundial (contrapuesto a la autogestión local), un Estado de bienestar internacional, el reconocimiento de las limitaciones que imponen el medio ecológico y las obligaciones para con las generaciones futuras.

La tercera parte traslada la teoría a la práctica, a la investigación social aplicada. Las “necesidades intermedias” –cuya inclusión está fundamentada en su probada contribución positiva y universal

a la salud física y a la autonomía-hacen de puente. La relación causal entre satisfacciones y necesidades (apoyadas en la técnica) y el método antropológico comparativo de las diversas culturas proporcionan un criterio de universalidad. Las lagunas estadísticas hacen que una evaluación moral de las políticas de bienestar dependa tanto de indicadores sociales cuantitativos como de investigación cualitativa sobre el significado de las acciones humanas. En cualquier caso, los indicadores construidos se basan en una serie de factores probados como inhibidores de la salud y de la autonomía. De esta forma, se compatibilizan las particularidades culturales con las igualdades universales, actualizando la problemática de las necesidades básicas respecto al contexto de la economía global. También se demuestra la aplicabilidad práctica de la teoría al evaluar la eficiencia de distintos grupos de países (“Tres Mundos”) en el cumplimiento de las cuatro condiciones sociales previas (garantizando sus satisfacciones). En sentido popperiano, la satisfacción de necesidades en Suecia, Costa Rica y Sri-Lanka –hasta 1977– constituyen la falsación del relativismo y de los que creen en órdenes inmutables. La cuarta parte propone una economía política de la satisfacción de necesidades y una agenda para la futura investigación. Doyal y Gough se decantan por una “estrategia dual” o “tercera vía” que armonice las potencialidades de la planificación central con las de la participación democrática como componentes necesarios de una política que busca optimizar la satisfacción de las necesidades.

Esta es la mejor forma que encuentran para salvar la dialéctica individuo/sociedad, pues sostienen que sin capacidad de acción individual no puede haber estructura social y viceversa. Se une la generalidad del Estado con la particularidad de la sociedad civil y, aunque no se manifiesta explícitamente, es de suponer que, en consonancia con su discurso, tanto el ecosistema como las generaciones futuras incidan decisivamente en la economía política propuesta. Todo esto hace que la temática de Teoría de las necesidades humanas cobre cada vez más y más centralidad en círculos intelectuales, académicos e incluso en la sociedad civil. El espíritu de la obra sigue la afirmación de Chesterton “*si hay algo que merece la pena hacerse, ¡merece la pena hacerse mal!*” (cap.12). Doyal y Gough critican repetidamente los ajustes estructurales del FMI y el Banco Mundial, y hacen énfasis en la investigación empírica que documenta con creces la compatibilidad de indicadores de crecimiento económico con insatisfacción severa de necesidades básicas. Debe quedar claro que en ningún momento dan por cerrada su teoría; la formulan en un tiempo verbal imperfecto o inacabado. Es más, reconocen las limitaciones y animan a crear nuevas líneas de investigación en el seno de un debate abierto. Sin embargo, quizás el mayor logro de esta obra sea el binomio cuantificación, teoría que permite seleccionar y ordenar la información estadística y ofrecer una comparación transcultural de la satisfacción de necesidades individuales. Esto es, cuanto menos, esperanzador para el movimiento en pro de los indicadores sociales y del

desarrollo humano, una pequeña terapia para su complejo de inferioridad y un argumento elaborado frente al “*nunca llegaréis a nada*”.

José T. García García
Sociólogo

GABRIEL KOLKO
Century of War - Politics, Conflict, and Society since 1914.

The New Press, Nueva York
1994, 546 págs.

La guerra ha moldeado el mundo en el que vivimos. Esto es una realidad a la que no puede volverse la espalda, ni siquiera por mucho que, como fenómeno social, aquélla pueda resultar irracional, brutal, aberrante o, simplemente, ineficaz y antieconómica para resolver los habituales conflictos entre los hombres o las sociedades. La investigación para la paz viene incorporando crecientemente a su programa el estudio de la guerra como una condición necesaria para establecer las bases de un futuro mundo menos bélico o del que la guerra haya sido del todo erradicada. A este respecto cabe aquí recordar el comentario publicado en el núm. 51 de *Papeles* (verano de 1994) sobre el libro de Anna Bastida *Desaprender la guerra. Una visión crítica de la educación para la paz* y recomendar la lectura de este breve opúsculo. Del mismo modo como los

movimientos tectónicos han ido configurando el mundo físico sobre el que los hombres y mujeres de hoy desarrollan sus actividades y han predeterminado mucho de lo que ellos son y hacen, de sus actividades y sus posibilidades (sierras, bosques, desiertos o mares han condicionado la evolución de grupos humanos de muy diversa naturaleza), también la guerra ha establecido muchas de las condiciones iniciales en las que hoy en día actúan las sociedades humanas. El idioma en que nos expresamos, las religiones dominantes, las fronteras que nos separan o las culturas que nos unen son, en su inmensa mayoría, producto de guerras del pasado que unos han ganado y otros han perdido. Así pues, resultados de guerras ganadas y perdidas son, por ejemplo, el hecho de que los ciudadanos de Perpignan sean gobernados desde París y no desde Barcelona —y que los barceloneses lo sean desde Madrid—, que la Península Ibérica albergue dos estados independientes (sin olvidar a Andorra o Gibraltar como entidades políticas distintas), que unos pueblos europeos sean predominantemente católicos y otros protestantes o musulmanes, o que la floreciente cultura islámica española que prosperó en Andalucía haya quedado prácticamente reducida al turístico mundo del arte y los monumentos. No es, pues, la guerra un fenómeno que, por abominar de sus nefastos efectos, pueda ser ignorado en modo alguno. El instintivo horror que desde algunos ámbitos que se tienen por pacifistas se muestra ante cualquier alusión a este antiquísimo fenómeno social llamado guerra, que viene acompañando a la humanidad

durante varios milenios, hasta el punto de hacerles cerrar los ojos a su aplastante objetividad, no pasa de ser una pueril reacción o un miedo instintivo a querer aceptar la realidad en sus términos más exactos.

A comprender mejor las complejas circunstancias que concurren en el estallido, desarrollo y consecuencias de las guerras contribuye de forma importante el reciente libro del profesor Gabriel Kolko, de la Universidad York, en Toronto (Canadá), conocido principalmente por su ya clásica obra, *Anatomía de una guerra*, dedicada a la guerra de Vietnam. Su más reciente trabajo, el que aquí se comenta, trae forzosamente a la memoria el ya tradicional ensayo del profesor Raymond Aron, cuyo título en versión española, *Un siglo de guerra total*, es casi homónimo al del profesor canadiense (aunque esto no suceda con el título original: *Les guerres en chaine*, más adaptado al contenido real de la obra que el grandilocuente título adoptado por la editorial española). Los casi 40 años que entre ambas obras han transcurrido hacen que, por otra parte, los enfoques adoptados por el prestigioso pensador francés y por el profesor Kolko sean, a la vez, divergentes y complementarios.

Como tantas veces sucede, tampoco en este caso el título del libro refleja con exactitud su contenido, al menos para el lector exigente que espera encontrar en él, si no un imposible análisis de los centenares de guerras que han tenido lugar durante el siglo sí una síntesis de conjunto sobre el fenómeno guerra en el último siglo, que no omita importantes elementos. "Un siglo de guerra" queda reducido, en esta obra, a las

dos guerras mundiales, más unas breves alusiones al escenario asiático. El autor descarta, pues, fenómenos de tanto interés como la guerra civil española –preludio importante a la Segunda Guerra Mundial– que sólo es citada (p. 180) para indicar que "el intermedio entre las dos grandes guerras no es materia de este libro", lo que no dejará de producir cierta desilusión en el lector español. Y como ésta, muchas de las guerras modernas que han configurado el mundo del presente ni siquiera aparecen en el índice de la obra.

Pero esta limitación solo es nominal, si se espera encontrar en el libro más de lo que el autor ha decidido incluir en él, por culpa de un desacertado título. Porque el estudio que efectúa Gabriel Kolko de las dos guerras mundiales es realmente impresionante y resulta casi obligado para quienes desean profundizar sobre las consecuencias de todo orden que los conflictos bélicos pueden acarrear a las sociedades que los sufren, acudiendo a los ejemplos inmediatos de las dos guerras que en este siglo que va a concluir han ensangrentado el continente europeo.

Los protagonistas principales de las guerras son tratados en la primera parte del libro, al paso que en la segunda se estudian, con profundidad y detalle, las consecuencias de ambos conflictos mundiales en lo que respecta a las transformaciones, en su mayoría imprevistas, que se produjeron en las sociedades que sufrieron los efectos de tales conflictos. El autor nunca abandona un punto de vista alentadoramente progresista, y las tesis con que al final del trabajo pretende sintetizar el resultado del mismo son realmente importantes.

El libro concluye afirmando que es muy difícil escribir una conclusión apropiada a este largo análisis de la historia de las trágicas experiencias bélicas del siglo XX y evitar, a la vez, caer en un cierto pesimismo sobre el futuro de la humanidad. Parece que no hay solución fácil a los problemas planteados por los dirigentes políticos irresponsables y engañados y las clases sociales que representan, o por las dudas de los pueblos para invertir el sentido de la locura mundial, antes de que éstos queden arrastrados por sus terribles consecuencias. Hay mucho pendiente de hacer, y parece que ya es tarde. Nuestro deseo natural de supervivencia de la humanidad rechaza instintivamente el rumbo que el mundo sigue desde 1914, que parece conducir a una culminación inevitablemente destructiva, aunque surgen algunas esperanzas de cambios esenciales y suficientes. Es innegable, afirma el autor en las últimas líneas del libro, que quienes permanecen apáticos o desesperanzados van a pagar, junto con las generaciones futuras, el precio final por no haber producido el necesario cambio de rumbo: "Descartar los mitos de la historia, desmantelar las pretensiones del saber tradicional y de los dirigentes que se proclaman omniscientes y prescindir de los dogmas de las ideologías que han traicionado a sus seguidores, son condiciones previas para escapar de las fatales ilusiones y errores que este siglo nos ha legado. Sólo entonces podremos avanzar y actuar en el tiempo que nos queda para invertir los ciclos de guerra y de sufrimiento humano que han constituido una parte tan importante de la historia moderna, a fin de sobrepasarlos". He aquí

un estimulante programa de progreso centrado en ciertos objetivos concretos que toman, paradójicamente, la forma de enemigos a batir en una incruenta guerra por un futuro mejor: la historia mitificada (y a este respecto es imposible negarse a recomendar la lectura de Andrés Sopeña Monsalve, *El florido pensil*, Crítica, Barcelona 1994, en especial en su tercera parte), el saber tradicional, los dirigentes omniscientes (como los que a diario nos abruman desde la pequeña pantalla y los medios de comunicación) y los dogmas ideológicos. Que sea precisamente un estudio profundo y equilibrado de la guerra el que nos permita definir las armas con las que combatirla no deja de ser una saludable paradoja.

Alberto Piris
CIP

MARK JUERGENSMEYER
The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State

University of California Press,
Londres, 1993, 292 páginas.

Los nuevos focos de tensión provocados por los activismos religiosos y por la exacerbación de las identidades étnicas o nacionales fueron percibidos como una amenaza de confrontación global dirigida contra el sistema de valores

occidental. Frente al alarmismo de algunos análisis, el estudio de Mark Juergensmeyer, *The New Cold War? (¿La nueva Guerra Fría? El nacionalismo religioso se enfrenta al estado secular)* tiene el mérito de aportar un análisis actual, claro y sintético de la existencia, evolución y situación política de los nacionalismos religiosos en Oriente Medio, Asia del Sur, Asia Central y Europa del Este. La originalidad del estudio consiste en focalizar su atención en el discurso y el proyecto político de los nacionalismos islámico, budista, hindú y sij, intentando esclarecer de forma desapasionada un fenómeno oscurecido por los temores que suscita esta nueva "confrontación global".

El autor se propone mostrar que el resurgir de una oposición al Estado secular basada en un sustrato cultural-religioso constituye una nueva respuesta a la modernidad. Se trata de una forma de nacionalismo que tiene, a pesar de sus divergencias ideológicas, muchos puntos comunes con la visión laica del Estado-nación, no desprovista de cierta religiosidad en sus mecanismos de adhesión y asimilación de un imaginario colectivo. El enfrentamiento entre los nacionalismos seculares y religiosos opone dos ideologías de orden, dos sistemas culturales que generan una fé e implican una identidad y lealtad a una comunidad más amplia.

De acuerdo con este propósito, el autor confronta su análisis a las ideas, propuestas y estrategias seguidas por los movimientos y partidos políticos religiosos en su intento de reformular el lenguaje político moderno y proveer una nueva base para el Estado-nación. El autor refleja las particularidades de los diferentes

nacionalismos, destacando sin embargo la convergencia de sus planteamientos doctrinales y de sus estrategias políticas, así como de sus bases de apoyo popular. Comparten todos el mismo enemigo –el nacionalismo secular protagonizado por regímenes postcoloniales– y la voluntad de plasmar sus principios religiosos en la esfera pública.

Lejos de atenerse a la descripción de un fenómeno global, el autor consigue reflejar la complejidad de cada situación socio-política. Los nacionalismos religiosos aparecen como complejos entramados de facciones de diferentes tendencias radicales y moderadas, inmersos en una lucha política. Juergensmeyer pone en evidencia la aceptación del marco de la nación como ámbito político. En este sentido, su análisis difiere radicalmente de los que subrayan como característica inherente de los movimientos religiosos su carácter universalista y proselitista. En este trabajo el activismo político islámico, muchas veces analizado en su esencialidad y particularismo, forma parte de un fenómeno global y pierde de esta forma su carácter excepcional.

Juergensmeyer consagra la última parte de su estudio a los aspectos más conflictivos del nacionalismo religioso, susceptibles de originar tensiones entre las dos ideologías de orden. El autor no descarta las interpretaciones esencialistas del fenómeno político-religioso al admitir que el fondo ideológico del nacionalismo religioso es irreconciliable con la ideología secular. Sin embargo, pone de manifiesto que los elementos inherentes a la religión –como el uso de la violencia, la legitimación divina de lo político o la sujeción del individuo a un

orden moral superior— son el objeto de una recuperación política. Las nuevas interpretaciones dan lugar a experiencias políticas diferentes y a veces divergentes. Los partidos se apoyan en la religión para elaborar su ideología y dar una sanción moral a sus acciones políticas. Juergensmeyer recuerda además que la vinculación de los movimientos político-religiosos con las instituciones religiosas es relativa. En Egipto, Sri Lanka, Israel e India el liderazgo de esos movimientos procede en gran parte del sector laico. Las confrontaciones religiosas tienen un carácter violento. La violencia tiene un fuerte componente simbólico y se convierte en un poderoso instrumento de lucha contra el régimen vigente. Juergensmeyer afirma que: “Aunque virtualmente todas las religiones predicán la no-violencia, es su capacidad de sancionar la violencia la que les confiere un poder político”. A la luz de las diferentes confrontaciones religiosas, el autor considera que el recurso a la violencia tiene también una explicación coyuntural y encuentra su origen en la exclusión social y la ruptura de antiguas estructuras sociales. La violencia, sin embargo, no es la única opción. Muchos movimientos o partidos religiosos han integrado el juego democrático en sus estrategias para establecer su propio orden. Respecto a los fundamentos políticos de la religión como legitimación de regímenes autocráticos, el autor apunta que como ideologías de orden tanto el nacionalismo secular como el religioso son propensos a desarrollar formas de gobierno de este tipo. La principal objeción a la capacidad democrática del

Estado religioso moderno se basa en que, si bien los nacionalismos religiosos integran la democracia en sus discursos políticos, se limitan a aceptar un modelo institucional sometiéndolo a un propósito moral, religioso superior. La cuestión de la protección de los derechos de las minorías constituye, de alguna forma, el problema pendiente de cualquier nacionalismo. La protección de los derechos humanos es, sin lugar a dudas, el punto más conflictivo.

El autor señala además que las principales divergencias, difícilmente reconciliables, entre los nacionalismos religioso y secular se articulan entorno al estatus del individuo en la organización social. Así, los nacionalismos religiosos privilegian la construcción de un orden colectivo a la afirmación de los derechos e intereses del individuo.

Juergensmeyer manifiesta, por otro lado, su optimismo en cuanto a la posibilidad de coexistencia en el ámbito internacional con los nacionalismos religiosos. Afirma, en primer lugar, que los nacionalismos religiosos son incapaces de unirse y que muchos de ellos aspirarán a una reconciliación política y económica con el mundo secular. Aunque sea muy difícil vislumbrar las tendencias generales de evolución de los estados religiosos modernos existentes, Juergensmeyer observa en el caso de Irán una suavización de sus relaciones con Occidente. Este tipo de Estado es compatible con la modernidad en la medida en que refuerza las identidades nacionales, condición necesaria para la construcción de estados modernos.

Juergensmeyer reconoce que las ideologías que sustentan a ambos,

secular y religioso, son irreconciliables; sin embargo, confía en que la tolerancia y el respeto puedan ser la base de una coexistencia pacífica entre los dos. Los valores comunitarios y la visión moral de los nacionalismos religioso, por un lado, y el individualismo y las leyes racionales de justicia del nacionalismo secular, por otro, son principios admirables que deberían ser objeto de un mutuo reconocimiento. Pero el optimismo de Juergensmeyer no deja de ser idealista en la medida en que supone que los países occidentales pueden dejar de considerar que su modelo político cultural es superior.

Laurence Thieux
CIP