

# POLITICA EXTERIOR



Vol. II - Núm. 8

Otoño 1988

## **La elección de George Bush y el futuro de la «perestroika»**

*George Bush* □ *George P. Shultz* □ *John R. Galvin*  
*Mijail Gorbachov* □ *Alexandre Zinoviev*  
*Gabriel Mañueco* □ *Alejandro Muñoz Alonso*

## **España, la UEO y la OTAN**

*Manfred Woerner* □ *Alfred Cahen*  
*Antonio Remiro Brotóns* □ *Pierre Lellouche* □ *Carlos Alonso Zaldívar*

Fusiones de empresas en España: *Gaspar Ariño*

Sobre África Austral: *Alain de Marolles*

**800 ptas.**

Bélgica, 322 FB; Francia, 51 FF; Italia, 10.750 L; Reino Unido, 5,50 £; RFA, 15,50 DM; Suiza, 13 FS; EE. UU., 11 \$

# POLITICA EXTERIOR



OTOÑO 1988

Carta a los lectores .....	3
<b>LA ELECCIÓN DE GEORGE BUSH Y EL FUTURO DE LA «PERESTROIKA»</b>	
La oferta de Bush a los electores .....	<i>George Bush</i> 7
El legado de la Administración Reagan en materia de control de armamentos .....	<i>George P. Shultz</i> 16
No hay cambio en la configuración militar de la URSS .....	<i>John R. Galvin</i> 22
Las elecciones en los Estados Unidos .....	<i>Gabriel Mañueco</i> 31
Bush, en la Casa Blanca .....	<i>Alejandro Muñoz Alonso</i> 46
La esencia de la «perestroika» .....	<i>Alexandre Zinoviev</i> 61
<b>ESPAÑA EN LA UEO Y EN LA OTAN</b>	
Gorbachov no debe ser el árbitro de nuestra seguridad .....	<i>Manfred Woerner</i> 72
Europa y la seguridad: la reactivación de la Unión Europea Occidental .....	<i>Alfred Cahen</i> 82
Las relaciones Este-Oeste y los procesos de control de armamentos .....	<i>Carlos Alonso Zaldívar</i> 98
La cooperación europea en asuntos de seguridad: una perspectiva española .....	<i>Antonio Remiro Brotóns</i> 110
Reflexiones sobre la limitación de las armas convencionales en Europa .....	<i>Pierre Lellouche</i> 125
El Estado y la política de fusiones en España .....	<i>Gaspar Ariño Ortiz</i> 143
África Austral: desafío estratégico y polo de desarrollo .....	<i>Alain de Marolles</i> 170
Italia: ¿locomotora o máquina infernal? .....	<i>Bernard Bonilauri</i> 181
Resoluciones de la XIX Conferencia del PCUS .....	<i>Mijaíl Gorbachov</i> 191

**Notas: 191**

**Documentación: 274**

**Libros: 326**

VOLUMEN II - 1988 - NÚMERO 8

# Carta a los lectores

**D**os acontecimientos mayores, la elección norteamericana del 8 de noviembre, y la nueva etapa de la *perestroika* –cambios en el Comité Central del PCUS, investidura de Mijail Gorbachov como jefe del Estado, crisis de las nacionalidades, nuevas dificultades en la economía soviética–, encabezan hoy el índice, de POLÍTICA EXTERIOR.

La llegada de George Bush, elegido con el contrapeso de una mayoría demócrata en el Congreso, abre previsiblemente una etapa de estable continuidad en la política exterior norteamericana. Esa línea de estabilidad contrasta con lo imprevisible de la evolución soviética. Bush ha anunciado que nombrará a James Baker, el más brillante de sus colaboradores, secretario de Estado. Es un modo de indicar que la política exterior –es decir, la presencia mundial de Estados Unidos– se mantendrá, frente a toda propuesta de repliegue. El propio Baker ha insistido a lo largo de la campaña en un punto esencial: en la última elección americana se debatían, según repitió una y otra vez, opciones ideológicas muy distintas, no meras cuestiones técnicas. El candidato demócrata Michael Dukakis carecía, según Baker, de proyectos claros en materia de seguridad y defensa; no supo, insiste Baker, explicar a los electores el papel internacional de Norteamérica a lo largo de un fin de siglo como el que se avecina, lleno de transformaciones en curso y de riesgos emergentes. George Bush no aumentará, pero tampoco reducirá el presupuesto de defensa (7 por 100 del PIB norteamericano, 19 por 100 del PIB soviético), pero intentará sobre todo insistir en el esfuerzo mantenido por Reagan –y comenzado por Carter, no se olvide– en torno a las nuevas generaciones de armas inteligentes. En ese proceso de aplicación de las nuevas tecnologías –óptica, física de las partículas...– a la defensa, pueden residir nuevas y consistentes oportunidades para la paz. La superioridad científica de Occidente como garantía frente a todo aventurerismo militar es uno de los criterios más interesantes del próximo secretario de Estado norteamericano.

Las propuestas de George Bush en la Convención republicana, un balance de George P. Shultz sobre la acción exterior de Washington en los últimos ocho años y dos análisis españoles sobre la elección de Bush completan este primer capítulo.

La segunda serie de artículos está dedicada a las reformas de Gorbachov. El cambio de mayor significado y más imprevisible alcance de cuantos se han dado a lo largo del año 1988 es el emprendido por Mijail Gorbachov. “Lo que está sucediendo allí es el acontecimiento históricamente más importante del momento –escribe el norteamericano Wassily Leon-

tief, premio Nobel de Economía—. Sus consecuencias serán tan graves por lo menos como las derivadas de la propia revolución soviética o las de la II Guerra Mundial. Gorbachov intenta cambiar completamente el sistema económico de la URSS haciendo lo más libre y productivo y admitiendo la posibilidad de que empresas privadas entren en el ruedo, como ocurre desde hace años en China. Pero la URSS es mucho más importante, es el segundo país del mundo. De ahí que resulte de interés para todo el mundo y en especial para el mundo occidental desarrollado que la política de Gorbachov subsista. Por ello, en vez de intentar saber lo que va a pasar, debemos hacer todo lo posible por ayudar.” Las palabras de este científico americano, nacido en Rusia, se han convertido hoy en un lugar común. Kohl y Mitterrand acaban de regresar de Moscú; el canciller alemán ha dirigido un crédito europeo de 9.800 millones de dólares con destino a la URSS; más de una tercera parte de la gigantesca operación de apoyo financiero sale de las arcas de Bonn. Que los Gobiernos occidentales, con todas las reservas y condicionamientos del caso, hayan optado por apoyar la *perestroika*, es una cuestión de hecho, no una cuestión opinable. Quienes encabezan ese movimiento de apoyo, desde 1986, son Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Ahora, Gorbachov y Bush se entrevistan en Nueva York, en presencia del presidente norteamericano saliente. Los símbolos de la continuidad han sido cuidadosamente dispuestos, uno tras otro, por la Casa Blanca.

Una revista de estudios como la nuestra debe ofrecer opiniones y documentos enfrentados con el único propósito de ayudar al lector a valorar los hechos. El comunicado final de la XIX Conferencia del Partido Comunista de la Unión Soviética (28 de junio-1 de julio) leído por Gorbachov es, creemos, el texto que expone con mayor claridad el proyecto de reformas del líder soviético en un momento en que ciertos sectores de la economía (distribución de alimentos, comercio exterior, telecomunicaciones) pasan por una fase de estancamiento y, en algunos casos, de peligrosa parálisis. Junto a este texto oficial publicamos una dura crítica a la *perestroika*, escrita por el matemático Alexandre Zinoviev, uno de los disidentes más representativos de la última promoción de exiliados. En todo caso, la decadencia del sistema no preocupa sólo a Moscú. La capacidad de desequilibrio general que alberga la actual situación de la URSS inquieta a casi todos los Gobiernos de Occidente. De ahí el apoyo condicionado a Gorbachov. En 1984, los cálculos de la Administración americana consideraban que la renta nacional soviética era ligeramente superior a la mitad de la renta de Estados Unidos. El año pasado, sin embargo, un economista del Gosplan (Comité Soviético de Planificación Estatal) publicaba un balance de la situación del país, cifrada en rublos: aceptando incluso la cotización oficial del rublo (cualquier turista experimentado puede cambiar sus dólares en Moscú a la cuarta parte del cambio oficial), el producto interior soviético alcanza difícilmente a sumar un tercio del producto anual norteamericano (por tanto, la renta per cápita del ciudadano soviético sobrepasaría apenas una cuarta parte de la renta per cápita del americano).

Ante el proceso de cambio abierto en la URSS, son los especialistas en materia de defensa los que –con sus propias fuentes de información y desde su peculiar percepción de los hechos– se ven obligados a realizar análisis más ajustados. Hemos traído a este número una valoración de la *perestroika* hecha por el general Galvin, comandante supremo de las Fuerzas de la OTAN en Europa. La Alianza, Atlántica ha emprendido una revolución silenciosa al incorporar las primeras “armas inteligentes”, más precisas, menos devastadoras y, hoy por hoy, más difíciles de neutralizar por el adversario. La superioridad tecnológica occidental es la que, en definitiva, empuja al Este a duplicar y aun triplicar en fuerzas convencionales a los ejércitos de los aliados atlánticos en el teatro europeo. Las autoridades de la OTAN mantienen hoy, con datos y cifras, que las reformas soviéticas y la transparencia del *glasnost* no han llegado aún a los programas de defensa. Los gobiernos occidentales han vinculado desde el primer momento las dos negociaciones: sin reducción efectiva de hombres y material bélico en las negociaciones de Viena sobre fuerzas convencionales, no habrá un nuevo marco de cooperación económica –financiera, tecnológica, comercial– entre el Oeste y el Este. El artículo del general Galvin permite ver algunos puntos que relacionan entre sí ambas negociaciones.

Completa el índice de este número un trabajo de Gaspar Ariño, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense, sobre las fusiones de empresas en España, proceso emprendido en la banca que podrá transformar el panorama empresarial español de aquí al mes de enero de 1993, al entrar en vigor el marco jurídico del Mercado Único Europeo. Otro trabajo del general De Marolles sobre el África Austral y dos notas españolas de contenido distinto pero ambas referidas a nuestra historia reciente cierran el número: la primera, del eurodiputado Carlos Robles Piquer, secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores en el último Gobierno de UCD, sobre los convenios hispano-norteamericanos de 1982 y, en fin, un penetrante análisis del escritor bilbaíno Antonio Menchaca sobre “Cultura, terrorismo y paz civil en el País Vasco”. Un asunto que tendrá en la próxima fase de la construcción europea repercusión creciente en el orden internacional.

*Darío VALCÁRCEL*

# La oferta de Bush a los electores

George Bush

**D**urante siete años y medio he asistido al presidente en la dirección de la tarea más difícil de la Tierra. Ronald Reagan me pidió y recibió mi franqueza. Nunca me pidió, aunque sí recibió, mi lealtad. Los que conocen al presidente Reagan y han prestado oídos a sus palabras entenderán la lealtad que le he prestado todos estos años.

Pero ahora hay que verme por lo que yo soy: el candidato republicano a la presidencia de los Estados Unidos. Y ahora me dirijo al pueblo norteamericano para hacerle partícipe de mis esperanzas, de mis intenciones y de por qué y dónde quiero ejercer mi liderazgo.

Pero voy a intentar ser ecuánime con el otro lado. Voy a intentar no abusar de mi carisma; rechazo la tentación de incurrir en referencias personales. Mi planteamiento esta noche es ir, como decía el sargento Joe Friday, “a los hechos, señora, solamente a los hechos”.

Después, de todo, los hechos están de nuestro lado.

Quiero la presidencia por una única razón; una razón que ha movido a millones de norteamericanos a lo largo de muchos años, que ha hecho cruzar océanos. Quiero la presidencia para construir una América mejor. Así de simple y así de grande.

Soy un hombre que concibe la vida en términos de misiones definidas y de misiones cumplidas. Cuando yo era piloto de avión lanzatorpedos, definían nuestra misión antes de despegar. Todos entendíamos que, por encima de cualquier otra circunstancia, había que tratar de alcanzar el blanco. He tenido otras misiones: el Congreso, China, la CIA, pero la tarea más importante de mi vida es la de culminar la misión que iniciamos en el año ochenta. Y ¿cómo vamos a hacerlo? Pues afirmándonos en la base que hemos creado.

Es mucho lo que está en juego en esta ocasión, y la opción es crucial, porque las diferencias entre los dos candidatos son tan profundas y anchas como nunca lo hayan sido en nuestra larga historia.

---

**George Bush** es presidente electo de los Estados Unidos. Este artículo reproduce los pasajes principales de su discurso, como candidato republicano, ante la Convención de su partido en Nueva Orleans.

No sólo dos hombres muy distintos, sino también dos ideas muy distintas del futuro van a ser las que se voten en la próxima jornada electoral.

Y todo se reduce a esto: en su concepción del mundo, mi oponente ve un declive lento y largo de nuestro país, una caída inevitable impuesta por fuerzas históricas impersonales. Pero América no está en decadencia; América es una nación en alza. El ve América como un país agradable, uno más en la lista de Naciones Unidas, situado en ella, en algún lugar entre Albania y Zimbawe. Pero yo veo a América como el líder, como una nación sin par con un papel especial en el mundo. Se ha llamado a este siglo el siglo americano, porque en éste hemos sido la fuerza dominante en lo bueno que ha ocurrido en el mundo. Salvamos a Europa, curamos la polio, llegamos a la Luna e iluminamos el mundo con nuestra cultura. Y ahora que estamos al borde de un nuevo siglo, ¿qué país le dará su nombre? Pues yo digo que será otro siglo americano. No hemos terminado la tarea; no hemos agotado nuestra fuerza.

Hay quienes dicen que no hay tanta diferencia en estas elecciones. Pero América, por favor, que no te embauquen.

Dos partidos os piden vuestro apoyo este año: Ambos os hablarán de crecimiento y de paz, pero sólo uno de ellos ha demostrado que puede proporcionarlas. Dos partidos os pedirán este año vuestra confianza, pero sólo uno la ha ganado. Hace ocho años estuve en este mismo lugar con Ronald Reagan y prometimos juntos romper con el pasado y restituir a América su grandeza.

Ocho años después mirad lo que ha producido el pueblo norteamericano: el mayor nivel de crecimiento económico de toda nuestra historia y el menor nivel de tensiones en el mundo en más de cincuenta años.

Dicen algunos que en esta elección no se decide sobre ideologías, que es una elección sobre la competencia personal. Es muy amable por su parte el querer jugar en nuestro terreno. Pero esta elección no decide sólo sobre la competencia, porque la competencia es un ideal muy estrecho. La competencia hace que los trenes sean puntuales, pero no sirve para saber adónde van. La competencia es el credo del tecnócrata que se asegura de que los engranajes funcionen, pero que ni por un segundo entiende la magia de la máquina.

La verdad es que esta elección pone en juego las creencias que compartimos, los valores que respetamos, los principios que profesamos íntimamente.

Pero ya que alguien ha hablado de competencia, considérense las proporciones de nuestro triunfo. Un porcentaje sin precedentes de americanos con empleo; una tasa elevada y sin precedentes de creación de nuevas empresas, y una alta tasa, igualmente sin precedentes, de renta personal real.

Esos son los hechos, y una forma de ver que nuestros oponentes conocen los datos es que para atacar nuestra ejecutoria tienen que falsearla. Han tildado a esta economía de economía de queso suizo. Bueno, pues a lo mejor les parece así a los tres ratones ciegos. Pero cuando ellos mandaron todo eran agujeros y no había queso.

La inflación era del 13 por 100 cuando nosotros llegamos. La bajamos al 4 por 100. Los tipos de interés eran de más del veintiuno por ciento y los cortamos a la mitad. Había un alto índice de desempleo, que seguía subiendo, y ahora es el más bajo de los últimos catorce años.

Hace ocho años la economía estaba postrada, estaba en cuidados intensivos. Llegamos y le administramos un tratamiento de emergencia. Le bajamos la temperatura aliviándola de regulaciones; le bajamos la tensión recortando los impuestos y en seguida el paciente estaba de nuevo en pie y más fuerte que nunca.

¿Y a quién oímos ahora llamar a la puerta, sino a los doctores que la hicieron enfermar y que nos dicen que les encomendemos de nuevo el caso? Esos doctores tienen suerte de que no los denunciemos por sus errores médicos.

Hemos creado 17 millones de puestos de trabajo en los últimos cinco años, más del doble de los creados por Europa y Japón juntos. Y son buenos empleos. La mayoría de los creados de los últimos seis años eran puestos con una retribución media de más de veintidós mil dólares al año. Más vale que alguien le lleve a Michael Dukakis el mensaje y que le diga que hemos creado buenos empleos con buenos salarios. Y el hecho es que ellos hablan y nosotros producimos; que ellos prometen y que nosotros realizamos.

Hay millones de jóvenes americanos entre los veinte y treinta años de edad que apenas recuerdan los días de las colas de las gasolineras, de las colas del desempleo. Ahora están en la edad en que se casan, en que comienzan su carrera profesional. A esos jóvenes les digo: Tenéis las posibilidades que merecéis y no voy a permitirles que os las arrebaten.

En cabeza de la expansión han estado las mujeres de América, que han ayudado a crear nuevos empleos y que han cubierto dos de cada tres de los empleos creados. A las mujeres de América les digo: sabéis mejor que nadie que la igualdad comienza por la capacidad económica personal. Estáis ganando poder económico y no voy a dejarles que os lo arrebaten.

Hay millones de americanos de mayor edad que sufrieron brutalmente con la inflación. Nosotros la paramos y no vamos a dejar que campe por sus respetos. Vamos a mantener los fondos de pensiones de la Seguridad Social bien saneados y no vamos a dejarlas al alcance de esas administraciones aficionadas a los grandes gastos. A los americanos mayores les digo: tenéis de nuevo esa seguridad a la que tenéis derecho y no voy a dejarles que os la arrebaten.

Hay personas que no han probado los frutos de la expansión. He hablado con agricultores sobre las facturas que no pueden pagar. He estado en fábricas que sufren los desgarros del cambio. He visto a los niños de las ciudades que juegan en medio de cristales rotos y de vidas rotas. Y están los que no tienen casa. Y, creedme, no sirve para nada bueno el discutir interminablemente sobre qué errores políticos de los años setenta fueron los causantes.

Están ahí y tenemos que ayudarles.

Pero lo que hemos de recordar, si es que queremos obrar responsable y solidariamente, es que el crecimiento económico es la llave de nuestras aspiraciones.

Quiero un crecimiento duradero, que ensanche y que alcance finalmente a todos los americanos desde los valles de Kentucky hasta las calles soleadas de Denver; desde los suburbios de Chicago hasta las anchas avenidas de Nueva York; desde los campos petrolíferos de Oklahoma hasta los campos de cultivo de las grandes llanuras.

Podemos hacerlo, claro que podemos. Y sabemos cómo, porque lo hemos hecho ya. Si seguimos creciendo al ritmo actual, seremos capaces de crear treinta millones de empleos en los próximos ocho años. Lo haremos manteniendo nuestro empeño, en un comercio libre y justo, manteniendo bajo el gasto público y manteniendo bajos los impuestos.

Nuestra vida económica no es la única prueba de nuestro éxito. Hay una cuestión que se alza por encima de todas las demás, y es la cuestión de la paz.

El espíritu de la democracia respira los aires del cambio. Nuevas democracias se afirman en América del Sur. Uno tras otro van cayendo los lugares sin libertad, y no rendidos a la fuerza de las armas, sino a la fuerza de una idea: la idea de que la libertad funciona.

Tenemos una nueva relación con la Unión Soviética. El Tratado INF –el comienzo de la retirada soviética de Afganistán–, el comienzo del fin de esa guerra subsidiaria soviética que se produce en Angola y con él la independencia de Namibia. Irán e Irak avanzan hacia la paz.

Hemos pasado a un nuevo territorio. Y no lo hemos hecho por accidente.

Ha ocurrido así porque hemos actuado con la antigua sabiduría de que la fuerza y la claridad conducen a la paz, mientras que la debilidad y la ambivalencia conducen a la guerra. La debilidad tienta a los agresores. La fuerza los detiene. No voy a permitir que vuelvan a hacer débil a este país.

Continúa la conmoción en el mundo soviético. Todavía no se ha asentado allí la tierra firme. Tal vez lo que ocurra cambie nuestro mundo para siempre, o tal vez no. Procede un escepticismo prudente, pero también procede tener esperanzas. Sea como quiera, estamos en una posición sin precedentes para cambiar el carácter de nuestras relaciones, y no por medio de concesiones preventivas, sino a base de mantener nuestra fuerza; no por ceder sistemas defensivos sin ganar, nada a cambio, sino por medio de un empeño firme y sin vehemencias en el tira y afloja de la diplomacia.

Yo he vivido una vida a la sombra de la guerra, y casi la perdí en una de esas guerras. Detesto la guerra. Amo la paz. Y tenemos paz. Y no voy a permitir que nadie nos la arrebathe.

Nuestra economía es fuerte, pero no invulnerable. Y la paz es ancha, pero quebradiza. Y ahora tenemos que decidir. Ciertamente vamos a tener cambio este año. Pero ¿será un cambio que nos haga avanzar o un cambio que traiga el riesgo de regresión?

En 1940, cuando yo era apenas más que un chico, Franklin Roosevelt dijo que no había que cambiar de caballo cuando se cruza el río.

Amigos míos, estos días el mundo avanza aún más deprisa, y ahora, después de dos grandes mandatos va a haber un relevo.

Pero cuando hay que cambiar de caballo en medio del río, ¿no es lo sensato el conceder el relevo al que va a marchar en la misma dirección?

Una elección que decide sobre ideas y valores decide también sobre filosofía. Y yo tengo una filosofía.

En el luminoso centro de ella está la persona. E- irradiando de ella está la familia, unidad esencial de intimidad y de amor. Porque es la familia la que comunica a nuestros hijos –mirando al siglo XXI– nuestra cultura, nuestra fe religiosa, nuestras tradiciones y nuestra historia.

Desde el individuo a la familia, a la comunidad y a la ciudad, a la iglesia, a la escuela y ampliando más el círculo de irradiación, al condado, al Estado, a la Nación. Y haciendo cada uno sólo lo que es capaz de hacer bien, y no más. Y yo creo que el poder debe mantenerse siempre cercano al individuo, a las manos que cuidan de la familia y dirigen el hogar.

Me guío por determinadas tradiciones. Una es que hay un Dios y que ese Dios es bueno, y que su amor, si bien es gratuito, tiene un coste que nos autoimponemos: el ser buenos los unos con los otros.

Creo en otra tradición que está impresa en nuestra alma nacional: y es que aprender es bueno en sí y por sí mismo. Las madres de los guetos judíos del Este derramaban miel sobre los libros para que el niño supiera que el aprender es dulce. Y los padres que se asentaron en la hambrienta Kansas llevaban a sus hijos desde los campos cuando llegaba un maestro. Esa es nuestra historia.

Quiero una América sin drogas, y esto no va a ser fácil de conseguir. Pero quiero incorporar la ayuda de algunas personas que rara vez están incorporadas a esa tarea. Esta noche desafío a los jóvenes de nuestro país a derrotar a los traficantes de todo el mundo. Uníos a nosotros, trabajad con nosotros. La “tolerancia cero” no sólo es una política; es una actitud. Decidles lo que pensáis de la gente que sostiene a los traficantes que inyectan veneno en nuestra sociedad. Y cuando lo hagáis, mi Administración dirá al mismo tiempo a esos traficantes: lo que haya que hacer, lo haremos, pero se han terminado vuestros días; sois historia.

Voy a hacer lo que haga falta hacer para asegurar a las personas con minusvalías su plena incorporación en la sociedad. Han estado demasiado tiempo dejadas de lado. Pero eso ya no va a suceder más.

Voy a detener los vertidos que ensucian nuestras aguas marinas. Nuestras playas no tienen que ser vertederos, ni nuestros puertos, cloacas. Voy a encomendar al FBI el seguimiento de los residuos médicos y vamos a castigar a la gente que arroja esas agujas infectadas a nuestros mares, lagos y ríos. Y tenemos que limpiar el aire, tenemos que aliviar el daño causado por la lluvia ácida.

Voy a restablecer los incentivos para la industria energética nacional, pues sé por experiencia personal que los Estados Unidos no ganan en seguridad con la dependencia del petróleo extranjero.

En asuntos exteriores voy a mantener nuestra política de paz por medio de la fuerza. Voy a promover nuevas reducciones de los arsenales convencionales y estratégicos, tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética. Voy a modernizar y mantener los medios que nos permiten marchar con ventaja en el campo de la tecnología. Voy a prohibir las armas químicas y biológicas en toda la faz de la Tierra. Y me propongo alzar mi voz por la libertad, estar a favor de la libertad y ser amigo paciente de todo el que, en el Este o el Oeste, luche por la libertad.

Me parece que la presidencia da una posibilidad incomparable de ejercitar la "persuasión afable".

Me propongo estar a favor de una nueva armonía, de una mayor tolerancia. Ya hemos llegado lejos en ello, pero creo que necesitamos una nueva armonía entre las razas de nuestro país. Viajamos hacia un nuevo siglo y tenemos que dejar atrás el viejo y gastado equipaje de la intolerancia.

Algunas personas que disfrutaban de nuestra prosperidad han olvidado para qué hay prosperidad. Pero empuñan nuestro triunfo cuando actúan como si la riqueza fuera un fin en sí misma.

Hay quienes han abandonado sus principios en el camino, como si la ética fuera demasiado pesada y lastrase su ascenso a lo más alto. Hay chanchullos en municipios, hay codicia en Wall Street, hay tráfico de influencias en Washington, más las pequeñas corrupciones de la ambición de siempre.

Pero creo que el servicio público es honroso. Y cada vez que me entero de que alguien ha defraudado la confianza pública se me rompe el corazón.

A veces me pregunto si habremos olvidado quiénes somos. Pero somos un pueblo que dividió una nación antes que permitir un pecado llamado esclavitud; somos el pueblo que surgió de los guetos y los desiertos.

No éramos santos, pero vivíamos según principios. Consagrábamos la idea del individuo, pero no vivíamos vueltos: hacia nosotros mismos. Éramos prácticos, pero no vivíamos sólo para las cosas materiales. Creíamos en la lucha por, prosperar, pero no por el camino de las ambiciones ciegas.

El hecho es que la prosperidad tiene una finalidad, y esa finalidad es la de permitir que lo mejor de nosotros nos dé la posibilidad de pensar y perfeccionarnos. La prosperidad con un fin significa hacer que nuestro idealismo encarne en actos de bondad. Significa ayudar al niño criado en un hogar infeliz a que aprenda a leer, y aquí tengo que rendir homenaje a mi mujer, Bárbara, por su labor en el campo de la alfabetización. Significa enseñar con nuestra presencia, a los niños con problemas, que existe eso que se llama amor en la confianza. Dirán algunos que esto es un planteamiento endeble, poco sólido, para atender a ese género de cosas. Pero ¿dónde está escrito que tenemos que obrar como si eso no nos afectase, no nos conmoviese?

Pues bien, yo me conmuevo. Yo quiero una nación más grata, más generosa en afectos.

Dos hombres os piden este año vuestro apoyo y debéis conocerlos a los dos.

En lo que a mí respecta, he ostentado altos cargos y he trabajado la democracia a diario. Mis padres eran prósperos y sus hijos fueron afortunados, pero tuvimos que aprender lecciones sobre la vida. John Kennedy descubrió la pobreza haciendo campaña en Virginia occidental; allí había niños que no tomaban leche. El joven Teddy Roosevelt conoció América atravesando los barrios de inmigrantes de Nueva York. Y yo aprendí unas cuantas cosas sobre la vida en un lugar llamado Texas.

Nos mudamos a Texas hace cuarenta años. La guerra había terminado y queríamos emprender nuestra propia vida. Eran tiempos emocionantes. Vivimos en una casa pequeñísima de construcción provisional, con una habitación para nosotros tres. Trabajé en el petróleo y luego inicié mi propio negocio.

Llegó el momento en que ya tuvimos seis hijos. Nos mudamos a un dúplex y luego a una casa mayor. Vivimos el sueño, ya se sabe: fútbol universitario el viernes por la noche, la pequeña liga, la barbacoa entre vecinos.

La gente no considera su experiencia como simbólica de una era, pero la nuestra sí lo era, como también la de todos aquellos que probaban fortuna y se adentraban en territorio desconocido con los hijos, con un coche y un perro. Pero lo más importante de lo que aprendí fue la satisfacción que da el crear puestos de trabajo, pues significaba crear oportunidades, significaba familias felices, que a su vez podrían hacer más en favor de otras y prosperar en su propia vida. Aprendí que el bien que se hace creando un solo empleo llega a sentirse de formas que nadie se imagina.

Puede que yo no sea el más elocuente, pero aprendí pronto que con elocuencia no se saca el petróleo de debajo de la tierra. Puede que a veces resulte monótono, pero mi amor por mi patria es absolutamente espontáneo. Soy un hombre tranquilo, pero oigo a la gente tranquila que otros no oyen. A esa gente tranquila que sostiene a una familia, paga los impuestos, cumple con el pago de la hipoteca. Les oigo y me conmuevo y hago más sus preocupaciones.

Un presidente tiene que ser muchas cosas. Tiene que ser un protector sagaz de los intereses de América, además de un idealista que dirige a los que avanzan por un planeta más libre y democrático.

Un presidente tiene que cuidar de que el Gobierno interfiera lo menos posible en la vida personal de la gente, pero al mismo tiempo recordar que es justo y apropiado que el más alto gobernante de una nación se interese por el carácter de ésta. Y tiene que ser capaz de definir y dirigir una misión.

Durante siete, años y medio he trabajado con un presidente y he visto qué asuntos pasan por un despacho presidencial. He asistido a las crisis que sobrevienen inesperadamente al llegar un telegrama traído por un joven ayudante. Y he visto problemas que después de vegetar durante años repentinamente reclaman solución. He visto tomar con angustia de-

cisiones de poca trascendencia y en cambio tomar con soltura decisiones cruciales.

Y por eso sé que en estas elecciones todo se reduce, pasada la algarabía y los vítores, a quién va a ocupar ese despacho. Quién debe ocuparlo.

Amigos míos, yo soy ese hombre.

Y lo digo sin presuntuosidad ni soberbia; he luchado por mi país, he servido, he construido e iré desde los montes a los valles, desde las ciudades a los suburbios, a la ciudad más solitaria, a la calle más tranquila, para llevar a todos los americanos nuestro mensaje de esperanza y engrandecimiento para todos.

Haré que América avance siempre adelante, por el bien de una América mejor, en pos de un sueño imperecedero.

# El legado de la Administración Reagan en materia de control de armamentos

George P. Shultz

**H**ace veinticinco años los expertos creían inexorable la proliferación de las armas nucleares, predecían que entre quince y veinticinco países poseerían armas nucleares a finales de los años ochenta. Pues bien, se equivocaban. A pesar de las dificultades, el esfuerzo por evitar la proliferación nuclear ha tenido éxito.

Aquellos agoreros no previeron la capacidad de ciertos países, entre ellos Estados Unidos, para someter a control esta amenaza a la paz mundial mediante un entramado de dispositivos institucionales, compromisos legales, cauciones tecnológicas y medios alternativos para el tratamiento de los problemas de seguridad. No entendieron que el Tratado de No Proliferación trasluce la voluntad de gentes de todo el mundo. Todo ello ha infundido confianza en el empeño en la no proliferación, y el fruto ha sido un número cada vez mayor de incorporaciones al Tratado.

Siempre hemos tenido presente, al impulsar los esfuerzos en materia de no proliferación, una realidad profunda como es que no cabe mantener en secreto los conocimientos básicos nucleares. Ya en 1953 el presidente Eisenhower reconoció esa inutilidad del secreto total, cuando propuso un programa de cooperación internacional en materia nuclear. Y ése fue el principio fundamental que informó la creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica, a saber, que el desarrollo nuclear, pacífico podía ser garantizado por el acuerdo en no acometer la fabricación de armas nucleares.

La no proliferación es compatible con una política de cooperación nuclear. El elemento clave para la seguridad es la prudente contención en la diseminación de los conocimientos y el equipo nucleares. Por esta razón seguimos absteniéndonos de prestar ayuda en la materia a naciones cuyas intenciones son sospechosas o inciertas.

---

**George P. Shultz** es secretario de Estado de los Estados Unidos.

El detener la propagación de las armas nucleares y de la tecnología armamentística no es suficiente. La Administración Reagan ha trabajado con afán y éxito por el logro de acuerdos sobre reducción de armamentos.

La labor diplomática imaginativa y perseverante ha deparado acuerdos justos y mutuamente beneficiosos que proveen a una mayor seguridad internacional. La combinación de fuerza y diplomacia ha guiado nuestro planteamiento de las relaciones norteamericano-soviéticas.

Pero el control de armamentos y la reducción de armamentos no ha monopolizado nuestra atención. Con el presidente Reagan Estados Unidos ha tratado con la URSS –con energía y eficacia inéditas–, sobre todos los capítulos de nuestro temario de negociación.

Así es como ha dado sus frutos el haber imprimido mayor intensidad de los esfuerzos desplegados en los ámbitos de control de armamentos y de seguridad militar. Un proceso asequible de negociaciones, puesta en práctica y verificación ha desembocado en acuerdos minuciosamente negociados y sólidamente fundados en principios. El punto de partida es la idea expuesta por el presidente Reagan y asumida por el señor Gorbachov en su primera reunión de Ginebra, esto es, que “una guerra nuclear no puede ser ganada ni debe nunca ser librada”.

El histórico acuerdo INF es el primero de los que hayamos negociado que establece reducciones en los arsenales nucleares, en vez de una simple limitación de todo aumento de capacidad nuclear.

En virtud del Tratado INF se elimina una categoría entera de armas nucleares. Este acuerdo demuestra que el control de armamentos puede servir para algo más que para: sancionar planes de despliegue ya existentes. Por este acuerdo se reducen y reestructuran los arsenales nucleares; es un acuerdo que promueve un mundo más seguro y estable. El Tratado incorpora rigurosas disposiciones sobre inspección, observación e intercambio de datos; todas ellas concurrirán en una eficaz verificación y sientan valiosos precedentes para ulteriores acuerdos. Esas disposiciones van a producir una situación de apertura y de contactos con espíritu, de cooperación sobre delicados asuntos militares que, con el tiempo, afectarán profundamente a la forma en que norteamericanos y soviéticos nos interpretamos los unos a los otros.

En las Conversaciones sobre Reducción de Armas Estratégicas –START– insistimos también en ese mismo empeño de reducir las armas nucleares. Llevamos ya mucho avanzado hacia la conclusión de un tratado que prevé reducciones del 50 por 100 de los arsenales estratégicos ofensivos, aunque siguen irresueltas algunas cuestiones de primera importancia. Pero las líneas generales del acuerdo y muchos de sus detalles ya están fijados, por lo cual aportan una sólida base para concluir el Tratado en fechas tempranas de la nueva Administración.

El tratado START contribuirá a la política de disuasión. Hasta que pueda ser viable un sistema de seguridad alternativo, hemos de seguir dependiendo de la existencia de la disuasión nuclear. En el futuro, previsible por ahora, tenemos que mantener el objetivo de fortalecer la disua-

sión nuclear y hacer que ésta funcione con niveles de fuerza más bajos y seguros. Esa es la meta de las negociaciones START.

Un Tratado START nos permitirá conservar fuerzas de respuesta diversas y con alto grado de inmunidad. Aunque: el START impone considerables reducciones de fuerzas por ambos lados –entre ellas una reducción del 50 por 100 de los ICBM pesados soviéticos– podremos avanzar en la ejecución de nuestros programas de mejora de la capacidad de supervivencia y de la eficacia de nuestros proyectiles balísticos, sean los intercontinentales, los lanzados desde submarino o los bombarderos pesados. Con las limitaciones que el tratado START impondrá sobre la amenaza, más nuestro propio programa de modernización adecuadamente conjugado con ellas, podremos garantizar más solidariamente que en ausencia de acuerdo, la inmunidad de nuestra fuerza disuasoria frente a todo ataque.

El objetivo de un acuerdo START son unas reducciones beneficiosas para la estabilidad, estructuradas de tal modo que disminuyan los alicientes que existan para desencadenar un ataque. Tal es exactamente el objeto del proyecto de Tratado que se redacta en Ginebra. Cuanto antes se concluya, mejor será para todos.

El esfuerzo ininterrumpido en materia de no proliferación, la intensidad que se ha imprimido a las negociaciones, al control y a la reducción de armamentos pueden, por todo lo dicho, contribuir a responder a las exigencias que la era nuclear impone. Pero aun si alcanzamos mayor estabilidad en el plano estratégico con menores niveles de armas nucleares ofensivas, y precisamente cuando comenzamos a experimentar verdaderos progresos en materia de no proliferación, nos aguardan nuevos peligros. Hay proliferación en la tecnología más avanzada de misiles; hay proliferación de proyectiles balísticos. Cada vez más países recurren al empleo de armas químicas.

La disponibilidad de armas refinadas crea graves problemas. Pero hay dos peligros que destacan:

– El primero es la disponibilidad cada vez mayor en el mercado mundial de misiles superficie-superficie de alcance relativamente largo. En la guerra, del golfo ambos beligerantes emplearon proyectiles SCUD soviéticos. Arabia Saudí está dotándose de miles CSS-2 de fabricación china, de alcance superior a unos 2.400 kilómetros (1.500 millas). Otros países de Oriente Próximo y de otras regiones están dotándose de proyectiles balísticos. Armas de enorme potencial destructivo están llegando a manos poco respetuosas de los controles limitadores habitualmente respetados.

– El segundo es el rebrote de la guerra química, probablemente el acontecimiento más indigno y abominable de estos tiempos. Hoy las naciones se encuentran ante el hecho de que se cometen violaciones del acuerdo sobre control de armamentos más antiguo y más ampliamente respetado, como es el Protocolo de Ginebra de 1925, por el que se prohíbe el uso de gases venenosos y la guerra química. La plaga se extiende; se cometen repetidas transgresiones del protocolo.

La pesadilla más temible sería la eventual combinación de las cargas químicas de los proyectiles balísticos en manos de Estados poco respe-

tuosos con la oposición internacional a su uso. Por esta razón, Estados Unidos ha tomado la iniciativa del sometimiento de la proliferación de ambas tecnologías.

En conversaciones bilaterales con la URSS y en la Comisión de Desarme de Naciones Unidas se han desarrollado negociaciones acerca de una prohibición generalizada de la guerra química, basada en un proyecto de convenio propuesto por Estados Unidos en 1984. Queremos también armonizar y fortalecer los controles de exportación de productos químicos. Asimismo, el 26 de septiembre, el presidente Reagan invitó a la celebración de una Conferencia entre las partes del Protocolo de Ginebra de 1925 y otros Estados preocupados, con vistas al robustecimiento de las normas existentes contra el uso de esas armas horribles. Esta conferencia se celebrará en París a principios de enero.

– Estados Unidos y otros importantes socios occidentales elaboraron el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles con el fin de controlar la difusión de los proyectiles balísticos. Estamos en tratos con soviéticos y chinos con la idea de atajar este peligro creciente.

Nuestros esfuerzos en materia de no proliferación, de control de armamentos y de reducción de armamentos nos han servido para afrontar mejor las situaciones, tanto del pasado como actuales. Esta experiencia nos señala que hay una serie de elementos desde los que cabe abordar con éxito el problema de control de armamentos en el período que ahora se abre:

– En primer lugar, que hemos de seguir sustentándonos primordialmente en nuestros propios programas de defensa. Los esfuerzos en materia de control de armamentos pueden ser complemento de ellos y contribuir de forma importante a nuestra seguridad, pero no pueden sustituirlos.

– En segundo, que el beneficio de la vía negociadora para nuestra seguridad depende de nuestra voluntad de garantizar ésta por nosotros mismos. Los programas activos de defensa norteamericanos crean a la URSS un estímulo para negociar con flexibilidad.

– En tercero, que para que sea eficaz el esfuerzo de control de armamentos hay que procurar el avance en todos los capítulos de nuestra política exterior. Nuestra política es insostenible en un marco de violaciones de los derechos humanos y aventurerismo regional por parte de la URSS. A medida que se negocien entre las superpotencias acuerdos sobre niveles y estructuras de fuerzas, ambos lados habrán de encontrar ámbitos de confianza y sensibilidad comunes en materia de derechos humanos, conflictos regionales y problemas bilaterales.

– En cuarto, que nuestra fuerza negociadora dependerá en buena medida del respaldo con que contemos por parte de nuestros aliados, de nuestro legislativo y de nuestra ciudadanía. El Tratado INF es un homenaje a la unidad de la Alianza y producto de ella: la determinación de los países en los que tienen base los misiles de seguir adelante con los despliegues, la cohesión de la OTAN en todas las fases de las negociaciones y la solidaridad de países aliados y amigos de Asia, cuya aportación a la solución global ha sido tan considerable. El respaldo del Congreso y de

los ciudadanos norteamericanos no es menos imprescindible. La necesidad de proteger la confidencialidad de delicados elementos de una negociación ha de verse compensada por la necesidad de compartir información con el Congreso y los ciudadanos en general.

– En quinto lugar, que hay que alcanzar el equilibrio idóneo entre los elementos deliberativos y decisorios. El cuidado, la paciencia y la firmeza son esenciales para la formulación de objetivos de una negociación y para aguantar en la Mesa de negociación hasta que se hayan alcanzado. Pero tiene que haber también la valentía necesaria para llegar a un término, sin abandono del empeño en concertar satisfactoriamente todos los detalles. Para cerrar un trato hace falta una actitud firme y resolutiva, como demostró el presidente Reagan en el Tratado INF.

– En sexto, que tenemos que pensar con realismo acerca de las cuestiones de verificación. El expediente soviético de incumplimientos de anteriores acuerdos de control de armamentos reclama los criterios más rigurosos de verificabilidad. Pero ni para Estados Unidos ni para la Unión Soviética resultan admisibles todas las medidas intrusivas de verificación; de nuestro lado, determinadas instalaciones no pueden exponerse en absoluto a la inspección soviética. De modo, pues, que, a fuer de realistas, ningún acuerdo será verificable en grado absoluto. El problema decisivo es si se justifican transacciones específicas y si el régimen de verificación que resulte de ellas van a salvaguardar la seguridad norteamericana al garantizar la oportuna detección de toda violación significativa desde el punto de vista militar.

La nueva accesibilidad soviética a las actividades de inspección es harto satisfactoria, pero la médula de nuestra capacidad de verificación siguen siendo los medios técnicos nacionales que hemos de modernizar y ampliar.

– Finalmente, que hay que fijar prioridades. Los ministros, de la OTAN convinieron en junio de 1987 que las tareas primordiales en materia de control de armamentos para el período inmediato eran la conclusión de un acuerdo START, el logro de un equilibrio más estable en fuerzas convencionales y la negociación de una prohibición eficaz, a escala mundial, de las armas químicas. Son prioridades acertadas. Además tenemos que seguir consolidando el esfuerzo que desarrollamos para impedir la proliferación de armas nucleares y otras tecnologías armamentísticas dañinas para la estabilidad.

El ritmo y el alcance del cambio son grandes en esta época. E igualmente es grande el potencial de cambio científico y tecnológico. Hace cuarenta y cinco años Estados Unidos tuvo que afrontar el desafío del fascismo y la agresión con un compromiso científico que abrió las puertas a un mundo nuevo de creación y descubrimientos. En los decenios posteriores hemos respondido a las exigencias de la era nuclear con el compromiso en nuestra propia capacidad de disuasión, pero también con el compromiso en la no proliferación, con el control de armamentos y con la reducción de éstos. El período en que nos adentramos no va a resultar menos exigente.

# No hay cambio en la configuración militar de la URSS

John R. Galvin

**C**on frecuencia me han sido formuladas preguntas claras y directas relativas a cuestiones de importancia decisiva en el programa de defensa de la OTAN. A lo largo de estas páginas intentaré exponer, también de forma clara y directa, mis puntos de vista.

Pregunta 1: ¿Cómo defino la estabilidad convencional y qué medidas considero que habríamos de tomar para avanzar en esa dirección?

No cabe definir la estabilidad convencional como hecho independiente del contexto nuclear. En estos últimos tiempos, el factor central de la estabilidad ha sido el aparato disuasorio nuclear. No hay elemento disuasorio convencional, que haya perdurado mucho en la historia, pues, de hecho, las guerras han estallado en ocasiones entre partes enfrentadas cuya fuerza relativa era a grandes rasgos comparable, mientras que en otras la fuerza del atacante era inferior a la del defensor. Una estrategia que tenga en cuenta una capacidad nuclear ha demostrado ser factor convincentemente disuasorio de la guerra. Occidente ha de conservar, pues, una capacidad convincente de respuesta nuclear.

No obstante, podríamos reducir el armamento nuclear en la medida en que procuráramos la modernización de esas armas y la capacidad de nuestras fuerzas convencionales. Hemos de ser capaces de hacer que la Unión Soviética desista de creerse capaz de alcanzar objetivos estratégicos con medios convencionales antes de que la OTAN pudiera responder con armas nucleares.

Nuestra mejor opción es una resuelta defensa convencional respaldada por armamento nuclear. Tenemos que:

– Impedir que se produzca cualquier avance significativo desde el punto de vista operativo en el primer escalón estratégico del Pacto de Varsovia.

---

El general **John R. Galvin** es comandante supremo aliado en Europa. Este artículo reproduce los pasajes principales de su comunicación a la Cámara de Representantes norteamericana.

– Retrasar la llegada del segundo escalón de fuerzas operativas y estratégicas del enemigo a los sectores más amenazados de nuestra defensa.

– Salvaguardar la integridad de nuestra retaguardia y su capacidad de apoyo al combate en las batallas más fuertes y con proximidad mayor entre contendientes.

– Enviar a la OTAN refuerzos lo bastante deprisa como para privar al Pacto de Varsovia del alcance de sus objetivos estratégicos; y:

– Sostener operaciones convencionales lo bastante largas como para frustrar el ataque del Pacto de Varsovia y, en caso de necesidad, para permitir una escalada deliberada.

La defensa convencional, empero, puede no bastar para salvaguardar la integridad del territorio de la OTAN. La estrategia de la Alianza distingue aquí una “tríada” de opciones, fundamentalmente la defensa directa, la escalada deliberada y la respuesta nuclear general.

Pregunta 2: ¿Cuál es mi punto de vista sobre los cambios de doctrina y estrategia militares anunciados por la URSS? Y en caso de no haberme convencido, ¿qué cambios tendría que efectuar la URSS para resultarme convincentes? ¿Cuál tendría que ser la respuesta de la OTAN a las iniciativas adoptadas por la URSS hasta la fecha?

Si bien es evidente que el señor Gorbachov ha acometido ciertas, iniciativas internas que son audaces, no lo es tanto que éstas se hayan traducido en cambios a corto plazo: de la política de defensa o en los objetivos de política exterior a largo plazo.

A la hora de tomar decisiones relativas a la política de defensa a corto plazo, hemos de atender a capacidades más que a intenciones. Las capacidades soviéticas han seguido creciendo en, relación con las nuestras. En la zona que va del Atlántico a los Urales nos hallamos superados en la proporción de tres a uno en artillería y en carros de combate y en la de dos a uno : en aviación de combate. En una guerra con corto plazo de alerta nos veríamos superados numéricamente en esas tres categorías de armas, en la proporción de dos a uno.

La Unión Soviética sigue produciendo los tipos más modernos de carro y de piezas de artillería a ritmo capaz de permitir el reequipamiento de aproximadamente una división y cuatro regimientos de artillería por mes. De esto resulta un desequilibrio progresivo de medios puestos sobre el terreno y equipados más para la operación ofensiva que para la defensiva.

Hemos observado a la URSS estudiar y practicar las enseñanzas que sobre la guerra ofensiva adquirió en sus últimas campañas de la II Guerra Mundial, fundamentalmente el empleo de destacamentos y grupos de maniobra operativa como punta de lanza. Este es exactamente el tipo de táctica y de arte operativo más peligroso para nuestra estrategia de defensa avanzada. Hemos observado también a la URSS reestructurar y equipar a sus fuerzas a lo largo de estos últimos cinco-ocho años precisamente para las tácticas de “guerra relámpago” adoptadas en sus textos de doctrina. La rápida y general modernización de sus fuerzas de carros con modelos cada vez más difíciles de poner fuera de combate por nuestra

parte, incluso con nuestros modernos medios anticarro, mejora más su capacidad ofensiva que su capacidad defensiva.

¿Qué cambios serían suficientes para convencernos? Yo querría ver una gran reducción de la producción militar, en especial la de carros de combate. Querriamos que las fuerzas soviéticas respondieran a su doctrina en cuanto a definición, equipamiento y estructuración.

Si la URSS se propusiera una estructura óptima de fuerzas conforme con su doctrina y con un plan defensivo deberíamos observar que, de la preponderancia de medios blindados en las divisiones más avanzadas, éstas pasaban a contar con una proporción mayor de infantería dotada de armas anticarro con el apoyo de ingenieros, que son unidades mucho más aptas como dotación de puntos fuertes y para la construcción de barreras y obstáculos. Deberíamos ver asimismo una mayor densidad de elementos blindados en las formaciones y escalones de retaguardia en vez de en las posiciones tan adelantadas en que ahora los vemos.

Igualmente, los suministros y centros logísticos deberían hallarse situados más a la retaguardia: un plan ofensivo necesita que los arsenales estén lo más cerca posible de la línea de partida para el ataque, de forma que los abastecimientos puedan distribuirse al frente con máxima rapidez. Y eso es lo que actualmente hay. Un plan defensivo, en cambio, necesita que los abastecimientos estén situados más a la retaguardia, para que pueda evitarse su toma y destrucción y para facilitar una defensa en profundidad (como prescribe la doctrina soviética).

También nos gustaría ver a la URSS abordar con mejor disposición las medidas de seguridad y confianza (CSBM) y los períodos de sesiones de las conversaciones sobre estabilidad convencional.

Nos gustaría: asistir a una mejora de la "transparencia" de la actividad militar por ambos lados, de forma que evitáramos ambos el vernos sorprendidos por preparativos de guerra. También nos gustaría que el Pacto de Varsovia ofreciera unas reducciones de fuerzas más coherentes con su doctrina defensiva, con una configuración de fuerzas y un plan estratégico defensivos, y con una cierta reducción en el estado de fuerzas de la OTAN.

¿Cómo hemos de responder a las iniciativas adoptadas por la URSS hasta la fecha? Pues debemos seguir procurando más contactos entre las autoridades militares y civiles de la OTAN y el Pacto de Varsovia, a fin de profundizar en el mutuo entendimiento. Para hacer mayor la transparencia, debemos seguir haciendo uso de las formalidades de notificación de maniobras, de observación y de inspección, tal y como prevén los Acuerdos de Estocolmo. Y hemos de estar dispuestos a avanzar hacia una posición común de la OTAN cuando empiecen las conversaciones sobre estabilidad convencional, que prevén la paridad como primer objetivo en el avance hacia una estabilidad, mayor y hacia una atenuación en el grado de confrontación.

Complica esas negociaciones el hecho de que no se producen entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, sino entre naciones soberanas de uno y otro bloque, con un total de veintitrés participantes. Ello hace difícil la tarea

de coordinar posiciones y limita en buena medida el papel del SACEUR (Mando Supremo Aliado de Europa).

Los elementos que ahora paso a exponer los considero decisivos para la obtención de un acuerdo sólido. Las reducciones por ambos lados tienen que llegar hasta la paridad de conjunto *de* todo el resto de capacidades existentes en la zona que va del Atlántico a los Urales. La paridad de capacidades depende en tanta medida de la configuración, emplazamiento y apoyo de ese resto de fuerzas como de su importancia cuantitativa. Las fuerzas objeto de reducción han de ser eliminadas, y no sólo retiradas. Por último, ha de establecerse un régimen de verificación con vigencia igual a la del Tratado mismo. Ese régimen debe atender primordialmente a la detección de la movilización y de la generación de fuerzas. Debe asimismo dar cabida a la modernización y a los reajustes de fuerzas en términos de reciprocidad.

Pregunta 3: ¿Cuáles son las deficiencias más graves que afronta la OTAN en materia de fuerzas convencionales y qué medidas debe adoptar Estados Unidos para corregirlas? ¿Cómo pueden mejorar esos programas la capacidad defensiva de la OTAN? ¿Cómo van a contribuir a la disuasión y a la estabilidad convencional? La respuesta a esas preguntas ha de formularse a la luz de la política y estrategia actuales de la OTAN, cifradas en la respuesta flexible y la defensa avanzada. La disuasión y la estabilidad convencionales no tienen significación alguna en el contexto de la OTAN si no es con referencia al factor: general disuasorio nuclear y al factor, más estrechamente relacionado con ellas, disuasorio nuclear de teatro.

La fuerza nuclear de teatro deberá mantener su eficacia a lo largo del proceso de eliminación de los Pershing II y, misiles de lanzamiento desde tierra. El riesgo más importante que el Tratado INF lleva asociado es que las naciones puedan interrumpir el actual proceso de modernización de armas. Antes incluso del Tratado INF, los ministros de la OTAN, reunidos en Montebello en 1983, convinieron en que la modernización de las fuerzas nucleares de teatro, basada en un estudio de 1987, era imperiosa.

La modernización es necesaria ahora para el mantenimiento de una posición disuasoria nuclear convincente hasta el siglo próximo. El "Lance" y muchas de las cargas lanzadas por piezas de artillería van a quedarse anticuados en poco tiempo.

Un aparato disuasorio convencional suficiente contra las fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia, tal y como hoy se manifiestan, ha de cumplir las siguientes exigencias:

- Impedir una irrupción del primer escalón estratégico contra una defensa de la OTAN todavía en curso de refuerzo.
- Retrasar la llegada de los segundos escalones operativo y estratégico el tiempo suficiente como para reforzar la defensa y para derrotar al primer escalón operativo.
- Proteger los puertos, centros logísticos, bases aéreas, líneas de comunicación, reservas, reforzar unidades y fuerzas disuasorias nucleares

frente al ataque por aire, el sabotaje, y frente a fuerzas de tierra aerotransportadas, de ataque desde aire y comandos especiales ("Spetznaz").

- Enviar refuerzos rápidamente desde Norteamérica; y
- Sostener operaciones convencionales lo bastante prolongadas como para frustrar el ataque del Pacto de Varsovia y, en su caso, permitir una escalada deliberada.

En diciembre de 1984 los ministros de la OTAN se comprometieron en la Iniciativa de Mejora de la Defensa Convencional (CDI), que identifica con claridad para las naciones miembros los objetivos de fuerza más importantes para la mejora de la defensa convencional. Las deficiencias más críticas señaladas por los ministros en aquella ocasión se hallan asumidas en las cinco exigencias recién enumeradas. Cito ejemplos de las deficiencias señaladas:

- Las insuficiencias en fuerzas de tierra estacionadas y la dependencia de los refuerzos del exterior limitan la capacidad para derrotar a los primeros escalones: del Pacto de Varsovia. Las fuerzas de reserva de la Alianza varían en cuanto a nivel de adiestramiento, equipamiento, dotación de hombres y disponibilidad.

- Los medios para retrasar, descomponer o destruir los escalones posteriores de fuerzas enemigas son insuficientes.

- Para mantener una situación aérea favorable dependemos del refuerzo temprano por fuerzas aéreas externas. Las instalaciones que han de servir para recibir, proteger y dar servicio a la aviación de refuerzo presentan deficiencias: Hay aspectos débiles en la defensa aérea, y especialmente la falta en la OTAN de un sistema común, compatible y fiable para identificación de aviones.

- Una significativa debilidad marítima es la escasez de buques de escolta, dragaminas y aviación de patrulla marítima para la realización de misiones antisubmarinas, antiaviación y antiminas.

- Por último, las deficiencias en el parámetro de la sostenibilidad podrían conducir a una prematura decisión de uso de armas nucleares.

Desde el principio, el expediente de los países de la OTAN en el cumplimiento de objetivos de fuerzas puestos de relieve por la CDI ha sido sensiblemente mejor que en otros ámbitos, y se ha hecho mucho por la mejora de la situación anteriormente caracterizada.

Se reconoce desde hace mucho que nuestras fuerzas en despliegue avanzado carecen de refuerzos suficientes. Entre los objetivos puestos de relieve en la CDI figuran más de diecinueve brigadas de refuerzo que han de formarse a partir de otros medios de reserva de varios países. La escasez de recursos disponibles para equipar a esas unidades con armas eficaces ha retrasado su formación a fechas posteriores al período actual de objetivos de fuerzas, vigente hasta 1994. El ritmo de avance tecnológico y de modernización de carros de la URSS significa, que si las fuerzas van equipadas con armas anticuadas, su derrota es plausible. La modernización en el comando aliado de Europa se produce con desigual velocidad. Me preocupa, no obstante, la posibilidad de que los medios anticarro con que cuentan los soldados, incluso en las unidades mejor equipadas, pue-

den no tener eficacia contra una gran proporción de las fuerzas actuales de carros del Pacto de Varsovia. El Congreso tiene que respaldar nuestra necesidad de sistemas anticarro avanzados.

El retraso de las fuerzas de segundo escalón está previsto en el concepto operativo de Ataque por Fuerzas de Seguimiento (FOFA). Aunque las mejoras de los armamentos van a aumentar la fuerza potencial del FOFA, éste constituye ya elemento viable de nuestra defensa convencional.

El SHAPE ha publicado el concepto FOFA y la OTAN ha remitido a las naciones aliadas orientaciones de planificación y objetivos de fuerzas. Avanzamos en la elaboración de vías para el intercambio de información secreta entre los países aliados. Vamos a seguir necesitando el apoyo del Congreso para mejorar la capacidad de nuestra aviación para la penetración y la operación todo tiempo y también la capacidad de nuestros sistemas de captación de datos para localizar, analizar y comunicar informaciones imprescindibles.

Hay una serie de iniciativas de mejora de la defensa convencional que responden a las dos primeras exigencias y que son relativamente económicas. Estamos mejorando nuestra doctrina defensiva en los escalones superiores al escalón de cuerpo, en los cuales se agrupan fuerzas de aire y de tierra de muchas nacionalidades. Este es el nivel operativo de guerra, el nivel en el que destacan nuestros adversarios en potencia. Se trabaja intensamente en el objetivo de dotarnos de la capacidad necesaria para formar a nuestros altos responsables en el mando asistido por técnicas de ordenador.

La distribución de tecnología que permite simulaciones por ordenador va a ser muy útil para hallar formas mejores y más económicas de adiestrar a grandes formaciones.

Hay muchas buenas razones, aparte de las de recorte de gastos, para reducir la envergadura de nuestros ejercicios militares. Con la tecnología de simulación distribuida podremos procurar a los altos centros de mando de campo de operaciones una capacitación con mayor realismo y menores costes e impacto sobre el medio ambiente.

Muchas funciones esenciales de tiempo de guerra se realizan desde nuestras áreas de retaguardia; se trata del área desde la que proyectamos nuestro poderío aéreo y nuestra fuerza disuasoria nuclear. Aquí es donde los refuerzos se reciben, administran y destinan y donde se encuentran los centros logísticos y salidas de oleoductos que abastecen a las unidades destacadas de combate, Todo ello necesita protección.

La amenaza que representan para nuestras filas de retaguardia todo tipo de agentes, saboteadores, tropas aerotransportadas y fuerzas de intervención desde aire es considerable, y tenemos adscritos grandes contingentes de fuerzas de reserva para la protección de esas áreas. Nuestra defensa aérea de base terrestre en todo el territorio del Mando Aliado de Europa necesita mejoras. También tenemos que seguir mejorando los medios pasivos como los refugios de aviones y una red de aeródromos dispersos. Varios países de la OTAN se han agrupa-

do para la creación de un misil antitáctico. Vamos a seguir necesitando del apoyo del Congreso a la producción de misiles antiaviación y de sistemas de defensa aérea avanzados.

Es factor esencial el puntual envío de refuerzos a Europa desde Estados Unidos. El contrapeso de los refuerzos procedentes de Norteamérica podría llegar demasiado tarde para contribuir a la defensa convencional y a la disuasión. Hay muchas formas de plantear la solución de este problema, pero la necesidad mayor es la de la mejora de la capacidad de transporte estratégico. Recientemente hemos delimitado con mayor precisión nuestras necesidades de transporte y mejorado nuestros planes de empleo del transporte naval con mayor rendimiento. Vamos a necesitar el apoyo del Congreso en muchos aspectos del problema del refuerzo, si es que queremos hacer algún progreso de ahora en adelante.

La prueba última de una fuerza disuasoria convencional convincente es si hay capacidad de abastecerla suficientemente para el intenso nivel de combate que verosíblemente ha de producirse en caso de guerra. Hemos fijado en este ámbito objetivos señalados en la CDI para todos los países. También se estudian formas más científicas y fiables de determinación de necesidades de munición.

El Pacto de Varsovia ha acumulado suministros suficientes en áreas avanzadas para sostener operaciones de sesenta a noventa días de duración. En nuestras condiciones actuales es fácil que quedáramos desabastecidos con bastante anterioridad a las fuerzas del Pacto. Mi mayor preocupación está en la escasez existente en municiones contra blindaje y contra aviación. Entre otros suministros importantes de los que padecemos escasez figuran algunos elementos fuertes de equipo que se verían muy mermados en caso de guerra.

Si repasamos las cinco exigencias que para ser eficaz ha de cumplir un dispositivo convencional de disuasión, es necesario reconocer que, como una cadena, todo eslabón ha de ser resistente, útil. La prudencia nos dicta seguir atendiendo sin vacilación a las deficiencias que he señalado, sin dejar de buscar a la vez ocasiones para la negociación de un nuevo equilibrio mutuamente favorable.

# Las elecciones en los Estados Unidos

Gabriel Mañueco

**L**os resultados de, las elecciones norteamericanas son conocidos: el presidente Bush ha sido elegido por 426 votos electorales que representan 47,2 millones de ciudadanos (el 54 por ciento de los que han acudido a las urnas), logrando la supremacía en cuarenta Estados. Los demócratas han conseguido sólo 112 votos electorales (el 46 por ciento de los votantes). De los 33 puestos a cubrir en el Senado, los demócratas han ganado dos, que han perdido los republicanos; lo que continúa dando a aquéllos la mayoría en la Cámara Alta (56 contra 44). En la Cámara Baja, los demócratas han ganado también por 264 contra 171. Una vez más, un presidente americano, según el particular sistema electoral del país, es elegido por una desahogada mayoría, pero se ve obligado a gobernar enfrentado a un Congreso hostil.

La campaña electoral ha sido seguida con el mismo interés que se produce en el mundo cada cuatro años. Como, siempre, la política internacional se paraliza en buena parte y las grandes decisiones pendientes se subordinan a los resultados que se obtengan en los comicios de aquel país. Situación extraordinaria, si se la compara con lo que ocurre con las elecciones de otras naciones, y que es consecuencia del enorme poderío americano. Contradice este hecho la habitual retórica denigratoria de los partidarios del antiamericanismo gratuito, empeñados en afirmar, bien la caída en picado de la influencia de los Estados Unidos en el mundo, bien la posibilidad ilusoria de vivir de espaldas a todo contacto con aquel país.

Un hecho de esa naturaleza, capaz de causar tal impacto en la política internacional, merece un análisis profundo que trate de examinar las causas de los resultados y las perspectivas para el futuro más próximo.

Se ha dicho que la campaña ha sido extraordinariamente gris. En vez de calificarla de esa manera, pues en el curso de ella se han producido hechos significativos, parece más exacto decir que lo que la ha caracterizado ha sido tanto la falta de brillantez en la personalidad de los candidatos como la ausencia de contrastes en los temas realmente

---

**Gabriel Mañueco**, hasta su reciente jubilación en la Carrera Diplomática, fue embajador de España en: Washington. Anteriormente fue secretario de Estado para Asuntos Exteriores y embajador en Damasco, Argelia y Atenas.

importantes que se han suscitado, y el silencio que ambos han guardado sobre las cuestiones que sí podían haber interesado al electorado. La similitud de posiciones que en muchas ocasiones han mantenido no ha sido caprichosa.

A Dukakis, el largo camino de las primarias y los desastres sufridos por algunos contrincantes demócratas le habían convencido de que el electorado está instalado en el centro político. No se podía colocar realmente a la izquierda, porque ese lugar lo había ocupado Jackson. Tampoco podía presentarse como demasiado "liberal", según la tradición de Massachussets, porque no siendo ni intelectual ni familiarmente parte de ese grupo, su posición hubiera sonado a falsa, y, además, se habría puesto enfrente a todos los conservadores del Sur. Sólo al final lo intentó y no le sirvió de nada.

A Bush, las encuestas le habían hecho ver que los electores republicanos, si bien aceptaban parte de la herencia de Reagan, no querían un nuevo Reagan, sino un conservador firme, pero moderado, aunque ello implicara no pocas contradicciones.

Reducidos ambos a un campo ideológico de centro tan limitado, Bush y Dukakis se refugiaron durante casi toda la campaña en un sistema de generalidades, sin tocar temas a fondo, adoptando posiciones ambiguas. Los dos temían que cualquier definición tajante, en uno u otro sentido, fuese utilizada por su contrario para acusarle tanto de debilidad como de radicalismo. Y ninguno de ellos tiene la fuerza de carácter suficiente para imponer sus criterios, ni el carisma político necesario para convencer a los electores luchando contra corriente.

Esta actitud ha hecho que en muchas ocasiones el elector desconcertado se preguntara quién de los dos merecía su sufragio. Al fin ha triunfado Bush, y la decisión del electorado puede explicarse por las causas que a continuación se examinan:

## **La política del cambio**

Los demócratas proclamaban la necesidad del cambio. Ocho años de mandato republicano con un presidente políticamente agresivo e ideológicamente controvertido por sus planteamientos audaces, tanto en Economía como en las relaciones exteriores o en materia de defensa, parecían demasiados. Tradicionalmente, en los Estados Unidos, hasta ahora, los militantes demócratas eran más numerosos que los republicanos y el triunfo iba a parar a estos últimos sólo cuando eran capaces de presentar una personalidad fuerte, destacada: o brillante. El argumento de la necesidad del cambio parecía imponerse en teoría.

La campaña les demostró que se equivocaban. Los desastres de las primarias demócratas, durante las cuales los candidatos de ese partido se autodestruyeron, y los más destacados, con probabilidades de ganar, se ausentaron (el gobernador de Nueva York, Mario Cuomo, y el senador Sam Nunn), acabaron por otorgar la representación a un hombre, Dukakis, que

reveló una imagen de falta de convicción, incapacidad de persuadir y ausencia de ideas o condiciones de liderazgo.

Con todas las dudas que la personalidad de Bush inspiraba, lo que ocurrió fue lo contrario de lo que los demócratas esperaban. Merced a una campaña magistralmente orquestada por el antiguo secretario del Tesoro y secretario de la Casa Blanca, Baker, quien dio mejor impresión y mayor capacidad de liderazgo fue Bush, aun dentro de sus limitaciones.

Los demócratas siguieron presos de su propia historia y trataron de aplicarla al pie de la letra, como si el tiempo no obligara a adaptar las viejas tradiciones a situaciones distintas. Esa historia es el "New Deal". Para criticar los logros de Reagan en la economía interna del americano medio (eliminación de la inflación y reducción de la tasa de paro a cifras hasta ahora desconocidas), los demócratas se mostraron partidarios de reformas económicas, alegando que durante el mandato republicano los pobres se habían hecho más pobres, aunque los ricos se hubieran hecho más poderosos.

Olvidaron no sólo que, de todas formas, el número de ricos en los Estados Unidos había aumentado, sino que la mentalidad del americano medio había cambiado también. Numerosos observadores o tratadistas americanos han empezado a preguntarse si el "New Deal", aun reformado, sería psicológicamente aceptado hoy por numerosos sectores sociales que, aunque en un momento dado se encuentren en situación económicamente difícil, no quieren ser encasillados en la categoría de pobres y vivir estratificados bajo un sistema de dependencia del Estado. Lo que esa parte nueva de la sociedad desea es que se le resuelvan los problemas concretos que le han llevado a esa situación personal económicamente difícil, para volver rápidamente a la situación anterior de confortable bienestar. El americano medio se ha hecho más independiente del Estado, agresivo en su afán de competitividad y conservador con lo adquirido. Desconfía del intervencionismo del Estado porque no ve su necesidad, como en los años treinta, y seguro de la igualdad de oportunidades económicas, no cree en el igualitarismo impuesto por un grupo o clase política.

La Administración de los llamados presupuestos por gastos sociales, impuestos muchas veces por grupos de intereses demócratas, ha sido siempre muy criticada por el conservadurismo americano que los ha acusado de despilfarro. Los gastos sociales pedidos en la campaña por los demócratas están en contradicción con sus críticas a Reagan para atajar el déficit presupuestario. La reforma social no ha tenido, pues, ningún efecto favorable para los demócratas.

## **La economía**

Los déficit comercial y presupuestario no: han tenido tampoco el impacto necesario para que sirvieran de argumento a los demócratas.

Por una parte, el votante medio americano, a quien se le presenta una situación interna favorable, sin paro y sin inflación, hace poco caso de los déficit. Por otra, estos dos temas dividen extraordinariamente a los demó-

cratas. El proteccionismo solicitado por muchos miembros de su partido, que ven cómo desaparecen algunas industrias tradicionales instaladas en los lugares de sus clientelas electorales, es combatido por otros grupos de intereses, igualmente demócratas, que viven de la exportación o de los servicios. El déficit presupuestario ha sido asimismo materia de división para ellos. Temían muchos demócratas: que si insistían en la campaña para reducir tal déficit no les quedaba otra alternativa que preconizar la subida de los impuestos, lo que le costó en gran parte la presidencia a Mondale. Los demócratas que buscaban la reducción del déficit merced a un drástico corte en los gastos militares se exponían a ser acusados de "poco patriotas", cosa que, efectivamente, hizo Bush con éxito.

Los republicanos, más hábiles, se dieron cuenta de lo resbaladizo que resultaba hablar de tales cuestiones en la campaña electoral, y por eso, a la postre, ninguno de los dos candidatos entró a fondo en ellas, a pesar de constituir ambas dos de los problemas que, a un cierto plazo, tienen los EEUU. Pero al no tratarlas con firmeza, los demócratas fueron los perdedores, pues hubieran sido para ellos la base de una crítica seria a la anterior Administración.

Dos elementos adicionales impidieron además a Dukakis forzar una campaña en favor de reformas económicas y sociales. Por un lado, al enfrentarse con Jackson durante las primarias, cuando éste presentaba la imagen de un reformismo liberal de izquierdas, tuvo que rebatir sus ideas desde posiciones de centro demasiado conservadoras. Mal podía luego desdecirse. Por otro lado, la designación como vicepresidente de Bentsen, gran terrateniente e industrial capitalista, conservador de Tejas, quitaba bastante credibilidad a cuanto pudiese decir en materia de progresismo. Es cierto que Bush, por sus orígenes y por sus actividades privadas y profesionales, procede también de una clase bien acomodada, pero al presentarse en este sentido como continuador moderado de las ideas de Reagan, la falta de un programa de profundas reformas sociales no le afectaba realmente. Y esto le ha favorecido.

Había en los intentos demócratas de resucitar el liberalismo otro error de óptica. Olvidaron que, para lanzar una campaña reformista, los Estados Unidos tendrían que haber estado en una situación actual de crisis generalizada, y al no ser así, tal campaña no se justificaba para la mayoría de los votantes. Para éstos, los problemas existentes son meramente políticos y deberían resolverse por meras decisiones políticas concretas. Este criterio ha favorecido a Bush extraordinariamente, según muchos comentaristas.

## **La seguridad**

Ante esta serie de cuestiones y de errores de perspectiva, muchos electores se preguntaron sin duda qué era preferible: el cambio o la seguridad. Bush, con todos sus fallos personales, todas las cargas que llevaba encima, representaba lo conocido, la continuidad, la prosecución de un sistema como el de Reagan y aun más moderado que el de éste, con el que a la

mayoría de la población no le había ido tan mal. Dukakis, a pesar de que en un principio su campaña cosechó algunos éxitos, tenía algo de aventura. Poco se sabía de él, de sus intenciones, porque explicaba mal su programa, y cuál sería su comportamiento y el de sus asesores en caso de crisis. Bush, ante cualquier dificultad, contaba con todo un aparato de poder, creado ya en tiempo de Reagan, que podría cubrir los fallos. Y el americano, que es básicamente muy conservador, ha preferido la seguridad. Dukakis se presentó durante gran parte de su campaña como un buen gestor para atajar los desórdenes de una parte de la Administración Reagan. Las revelaciones sobre su intervención en la contaminación del puerto de Boston le hicieron mucho daño. Y aunque esto no hubiera sido así, su presentación como un buen administrador tampoco le habría servido de mucho. Dado el papel que los Estados Unidos desempeñan en el mundo, los americanos saben que para el puesto de presidente necesitan no un gestor, sino un líder.

Claro que a Bush, tachado de débil, carente de criterios, falto de firmeza y demasiado impulsivo, podía acusársele de carecer de muchos de los atributos de un verdadero líder, pero pasados los primeros meses supo dar mejor imagen que su contrario. En este punto es en el que la figura de James Baker, cuando en julio pasado se hizo cargo de la dirección de la campaña, resultó trascendental. Baker, en quien Bush tiene una confianza casi total y que siente una lealtad semejante por el nuevo presidente, modeló las actuaciones de éste en la forma más apropiada para atraerse al electorado. Le mostró cómo debía presentarse, cómo debía atacar y cómo debía reaccionar a las críticas de sus adversarios.

Contaban éstos, y así lo han confesado, con provocar la impetuosidad de Bush en los debates televisados, que en el pasado habían dado lugar a enormes errores tácticos del candidato republicano. Gracias a la lección aprendida, Bush no cayó en las trampas que se le tendieron.

El tema que inicialmente cambió el signo ascendente de la popularidad de Dukakis fue la acusación que se le hizo de debilidad en su patriotismo. Acusación mal intencionada, pero en política electoral en los Estados Unidos los golpes bajos por ambas partes están admitidos. Probablemente, en Europa, donde la noción del patriotismo o al menos su mención parece pasada de moda entre muchos grupos políticos y sociales, tal reproche hubiera sido irrelevante. En los Estados Unidos, nacionalistas y conservadores, el patriotismo sigue, al contrario, en el orden del día, vinculado al propio sistema educativo y a sus valores tradicionales. La duda lanzada de que ante una amenaza cierta contra los Estados Unidos el país podía verse humillado, como en tiempos de Carter, por debilidad de carácter o indiferencia ideológica, y las acusaciones contra él de liberalismo radical, tuvieron un efecto devastador. Desde entonces, la candidatura de Bush superó a la de Dukakis y no volvió a descender a pesar de los esfuerzos de éste en los últimos días.

Ciertamente, Bush cometió un serio error al designar a Quayle como vicepresidente. Los demócratas creyeron ver en él la brecha por donde atacar al candidato republicano, pero aquí también se equivocaron, por

varias razones. Criticar a Quayle por haberse alistado en la Guardia Nacional a fin de evitar ser enviado a Vietnam significaba que quienes esto decían menospreciaban a la Guardia Nacional, como un centro de evadidos de sus obligaciones militares. Ello equivalía a atacar a una institución que, eficaz o no, está enraizada en la historia más tradicional de los Estados Unidos y exponerse a nuevas críticas sobre el patriotismo demócrata. Centrar la campaña sobre la aptitud de Quayle para gobernar en un país donde lo que se quiere es que los vicepresidentes no gobiernen, era exponerse al ridículo y demostrar un temor a encararse con el verdadero problema, que era el de derribar la candidatura de Bush. Hábilmente, este último –inducido por Baker– se negó a recoger el desafío y fingió ignorar los ataques. La táctica le dio fruto y el incidente acabó por desempeñar un papel casi nulo en los resultados.

## **El Congreso**

Siendo esto así, siendo los errores de táctica de los demócratas tan numerosos y la personalidad del nuevo presidente no indiscutible ni de momento arrolladora, cabe preguntarse cómo los resultados numéricos en el Congreso han sido los que ya se conocen.

Un presidente republicano ha sido elegido por una más que holgada mayoría, conquistando los votos electorales de 40 Estados, algunos de ellos con importantes comunidades de ciudadanos de color o de origen latinoamericano, tradicionalmente demócratas. Frente a este dato, que haría presumir una inclinación de la población al Partido Republicano, este último pierde aún más escaños en el Senado y en la Cámara de Representantes.

Se han buscado explicaciones a este fenómeno, que, en contra de lo que han empezado a reiterar los detractores de Bush, ni es nuevo en la historia de los Estados Unidos ni es capaz por sí solo de paralizar la Administración de aquel país y hacer fracasar rotundamente al candidato recién elegido.

Probablemente no habrá una sola explicación, sino varias a la vez. Por un lado, la victoria presidencial, aparte de los factores ya examinados más arriba, responde claramente al sistema de votos electorales previsto por la ley americana. Como es sabido, cada Estado tiene asignado un número de “grandes electores”, que son quienes en realidad deben designar al presidente. Es la mayoría de esos grandes electores en cada Estado la que decide el apoyo total de éste a favor de uno u otro candidato. El número de electores en cada Estado es igual al número de representantes que cada uno tiene en el Congreso. Como los representantes de la Cámara Baja son elegidos en función de la población, las variaciones en las cifras de ésta, por mayor o menor crecimiento o por emigraciones a otros Estados, son variables. Según ha recordado el *Economist*, hace cincuenta años, Nueva York disponía, de 47 votos en el colegio electoral; Florida, siete, y California, 22. Hoy, Nueva York tiene 36; Florida, 21, y California,

47. Hay, pues, un desplazamiento del voto hacia el Sur y *hacia* el Oeste, y estos electores de segundo grado son en gran parte votantes que tienden a ser conservadores aunque sean obreros, porque son trabajadores ya integrados en la sociedad, que no se sienten marginados, o personas que por la evolución de sus actividades laborales son partidarias del liberalismo económico y de la *no* interferencia de la Administración en sus asuntos privados, favorables a los principios de la “*ley y el orden*” y poco amigos de los impuestos excesivos.

De esta forma, el voto de los Estados del Sur y del Centro Oeste ha pasado a ser conservador, cuando antes era demócrata.

Hay otro fenómeno adicional. Las elecciones presidenciales se desarrollan bajo el signo de los grandes problemas políticos internos de nivel nacional, de los asuntos internacionales o de los problemas económicos generales que afectan a los Estados Unidos en su conjunto. El candidato presidencial que mejor –o menos mal– los presenta sale elegido.

En las elecciones al Congreso (en las de la Cámara de Representantes más que en las del Senado), los factores que juegan son los locales, y ahí intervienen las maquinarias de los partidos (más eficaces entre los demócratas que entre los republicanos) y el grado de abstención (en las recientes elecciones, superior al 50 por 100) de los inscritos, abstención que a nivel local afecta a los grupos conservadores, que no *se* molestan tanto en desplazarse para emitir su voto. Para la Constitución americana, el voto local es, o el voto de queja contra una situación concreta en el distrito, que el votante quiere cambiar, o el voto del ciudadano que desea tener un agente, un auténtico representante en Washington que defienda sus intereses particulares. Es lógico que sólo en casos de gran cambio nacional el Partido Republicano, conservador, tenga probabilidades de ganar en la Cámara Baja.

En el Senado también hay algo dé, esta mentalidad local, a pesar de que a dicha Cámara le correspondan responsabilidades tanto de alcance nacional como internacional.

Desde la época de Reagan ha ocurrido un fenómeno que para los republicanos ha repercutido negativamente en la composición del Senado. La personalidad del hasta ahora presidente era tan fuerte en las grandes líneas políticas nacionales (la economía nacional, su “*revolución económica*”, el rearme o la política exterior) que en el fondo vaciaba de contenido la función de los senadores republicanos, hecho que les privaba de personalidad ante su electorado. Cuando triunfaban, como en el primer mandato de Reagan, lo hacían arrastrados por la popularidad del presidente, pero casi siempre sólo por eso.

En la elección reciente ha ocurrido otro hecho paralelo, pero de peores consecuencias. Se ha acusado a Bush y a quienes han dirigido su campaña de que ante las dificultades reales que al principio tuvieron los republicanos para rebasar a Dukakis, centraron todo el esfuerzo electoral en sacar adelante al presidente y olvidaron apoyar suficientemente a sus senadores.

Esta situación de un presidente enfrentado con una Cámara y un Senado controlados por el partido de la oposición no sólo no es nueva, sino que ha sido muy frecuente en la historia constitucional de los Estados Unidos. Podría decirse incluso que la quisieron los padres fundadores del país y de su Constitución.

En todos los escritos de éstos, desde Madison a Hamilton, Jefferson y otros muchos, hubo siempre una enorme preocupación por la división del poder como una garantía imprescindible para la protección de las minorías políticas. Para ellos no podía haber verdadera democracia si las minorías no se veían aseguradas frente al posible abuso de las mayorías, prolongadas o permanentes, que impedían toda posibilidad de diálogo. Habían vivido el sistema de gobierno de la Convención francesa y les parecía ésta una forma de poder absoluto, similar casi a la del Antiguo Régimen.

Querían, pues, la división del poder, y el espíritu práctico que ha ido inspirando luego el ejercicio de la Constitución ha encontrado fórmulas para hacer compatible tal división, con la eficacia mínima en el gobierno. Esta compatibilidad se basa en los grandes poderes del presidente, con su derecho de veto, en la descentralización administrativa de los Estados y en el espíritu de relativo compromiso entre el presidente y el Congreso. Así vino gobernando Reagan en su segundo mandato, a pesar de las enormes diferencias que le separaban del Congreso, y así gobernaron bastantes de sus predecesores sin que se resintiera el progreso de la nación americana.

Lo que ocurre es que para ese enorme trabajo el presidente necesita un hábil negociador con la Cámara y el Senado o hábiles jefes de los distintos Departamentos, que se entiendan con las Cámaras. Reagan, en su primer mandato tuvo ese negociador en la persona de James Baker. Ahora, pasado Baker al Departamento de Estado, el gran problema de Bush es encontrar un "Baker" para tratar con el Congreso. Aunque hay que tener en cuenta que, dada la relación tan estrecha entre el presidente y su nuevo secretario de Estado, éste puede aconsejarle también en temas de política interior. Por primera vez, el secretario de Estado, dada su situación y su personalidad, no sólo es figura indiscutible en las relaciones exteriores (sin temor a ser "cortacircuitado" por otros Departamentos o consejeros del presidente, como ocurrió con sus predecesores Shultz, Haig, Vance y otros muchos), sino que puede llegar a adquirir la influencia en los asuntos del país que su puesto tuvo en los primeros años fundacionales, cuando el secretario de Estado aparece incluso en la segunda posición en la línea de sucesión al presidente de los Estados Unidos.

## **Consecuencias de la elección de Bush**

A lo largo de la campaña electoral, Bush ha ido expresando las líneas generales de lo que ha de ser su programa de gobierno.

Lo ha hecho sólo en líneas muy generales, lo mismo que su contrincante, por distintas razones: para no dar armas a su adversario, por su

pragmatismo (que le hará muchas veces adaptarse a las circunstancias que encuentre) y por la imposibilidad de revelar intenciones que pudieran perjudicar sus futuras posiciones negociadoras. Ha indicado, eso sí, la línea general de su conducta: mantener una América fuerte en el interior y en el exterior siguiendo, en lo posible, la línea de Reagan, con las ineludibles modificaciones que la realidad ha impuesto. En forma esquemática, su posición ante los problemas de política exterior, política de defensa, política interior, sobre temas sociales y política económica podría resumirse así:

En contra de lo que es habitual, parece haber dado la prioridad a Europa en lo que se refiere a sus primeros contactos en política exterior.

A diferencia de Reagan, ha prometido intensificar sus consultas con los aliados y contar más con ellos en las grandes decisiones. Para empezar, como es sabido, ha prometido convocar una gran conferencia de líderes de los países miembros de la OTAN, que vuelva a definir los objetivos de ésta, busque la forma de mejorar su funcionamiento y fije una diplomacia común hacia los países del Este.

Más de un comentarista ha señalado que el nuevo presidente ha actuado con una de las precipitaciones características de su carácter, de las que tendrá que frenarle su secretario de Estado, porque la primera ministra británica estaba preparando ya una iniciativa semejante para julio, y porque determinados temas de la Alianza, como el de la aceleración del programa de armas nucleares de más corto alcance, son aún materia de debate entre varios aliados.

Lo que sí tratará de hacer es reforzar la presión americana para lograr un mejor reparto de cargas en la Alianza y probablemente tratar de obtener mayores compromisos en el problema de las "operaciones fuera de zona". Con ello ganaría la aprobación del nuevo Congreso, pero ambos problemas son arduos para los europeos, y de larga duración. En estas cuestiones el pragmatismo de Bush tendrá que salir a relucir. No interesa tampoco a los americanos empezar un agrio debate con los países del otro lado del Atlántico.

– La segunda cuestión que ha de imponérsele va a ser indudablemente la que se refiere a las negociaciones con la Unión Soviética. Tratará de continuar la política de Reagan, pero aquí puede encontrarse con los problemas que Reagan dejó sin resolver. Como es sabido, la Unión Soviética no acepta concluir un acuerdo sobre misiles estratégicos si los Estados Unidos no declaran, de manera precisa, que el Tratado ABM sobre los antimisiles debe interpretarse en forma tal que se cierre la vía al despliegue de los Sistemas de la Iniciativa de Defensa Espacial de Reagan. El Congreso, mayoritariamente, está de acuerdo con la interpretación soviética, pero ni Reagan en su día, ni parte de la Administración, ni Bush lo están. Es un primer escollo en sus negociaciones.

Bush se ha pronunciado también en favor de un acuerdo sobre reducciones asimétricas de las armas convencionales. Muchos europeos que consideran este concepto demasiado genérico preferirían asegurar que, además de la asimetría, se redujese el carácter ofensivo del despliegue y

del dispositivo soviéticos, que es lo que realmente constituye una amenaza permanente para los países del eventual teatro de operaciones.

Bush, en lo que se refiere a la llamada "guerra de las galaxias", tendría que ceder en parte. El propio Pentágono, reconociendo el coste de la operación y el retraso técnico de la misma, ha aceptado un freno importante a su desarrollo. Esto le permitiría flexibilizar su postura sin faltar esencialmente a la continuidad con Reagan.

Donde ha de estar inicialmente la dificultad negociadora de Bush frente a los soviéticos es en su desconfianza básica respecto a las intenciones de Gorbachov y a la viabilidad de las reformas que éste preconiza. No contribuirá ciertamente a disipar esta desconfianza la detención en el proceso de evacuación de las tropas soviéticas de Afganistán.

Bush ha preconizado durante toda la campaña la justificación del uso de la fuerza cuando sea necesaria, en intervenciones que puedan surgir, como las de Granada, Libia o el golfo Pérsico, aunque insiste en agotar previamente el diálogo.

– Pocas diferencias parece que puede haber inicialmente en cuestiones como Oriente Medio (donde la presión israelí para el inmovilismo de los Estados Unidos continúa), Tercer Mundo, China (que Bush conoce bien) o Sudáfrica, donde es partidario de mantener las sanciones, pero no aumentarlas.

– En el problema de Nicaragua es donde su pragmatismo habrá de ponerse más a prueba. Con un Congreso hostil (en la Cámara y en el Senado), Bush ha sostenido en la campaña su postura en favor de la ayuda a los contras, militar y humanitaria, pero ha expresado también su interés por ver el desarrollo del Plan Arias, postura ésta que es contradictoria con la anterior.

En el problema de la deuda hispanoamericana fue Baker quien propuso su plan, que tan mínimos resultados tuvo, pero al fin y al cabo tal plan fue él primer paso que se dio para salir del inmovilismo practicado hasta entonces, y ello puede ser un incentivo para intentar un nuevo plan con alguna rectificación.

El continuismo declarado por Bush en política de rearme es hasta ahora palpable. Apoya el rearme, se opone a la total prohibición de las pruebas nucleares, propone seguir los ensayos a la vez de los misiles móviles MX y Midgetmen antes de pronunciarse definitivamente por uno de ellos. Aunque no se opone a las fuerzas convencionales, dentro de tal continuismo está claro que el factor nuclear debe seguir siendo elemento básico de disuasión mientras la amenaza siga siendo la que él cree que es hoy día. Curiosamente, muy poco se ha hablado en la campaña sobre el Programa Naval, que por su coste y por la necesidad de inmediata renovación de algunas grandes unidades constituye un problema importante.

En cuanto a política interior, son claras sus posiciones en temas llamados sociales (aborto, pena de muerte, mantenimiento del Sistema Educativo tradicional americano, nombramiento de jueces conservadores), en los que tendrá dificultades y mucho que negociar con un Congreso tan adverso.

Lo prioritario para Bush, junto con la política exterior, es la política económica, y dentro de ésta, las dos cuestiones esenciales son: el déficit presupuestario y el comercial.

El planteamiento de ambas es sobradamente conocido, y su estudio daría a este trabajo una extensión desmesurada e impropia, limitado como debe estar a las elecciones mismas.

En las primeras páginas de este artículo se mencionaron ya las divisiones que los déficit provocaban en el programa electoral demócrata. Parecidos problemas, aunque por causas distintas, se producían en el campo republicano. El resultado ha sido que en la campaña no se ha tratado por nadie a fondo de un auténtico plan para tratar de remediar las cuestiones más importantes de la economía y por tanto de la política de los Estados Unidos. Se diría que los electores han dado a Bush casi un cheque en blanco para resolverlas, a reserva, claro está, de hacer recaer sobre él todas las responsabilidades si fracasa.

Bush ha dicho que para cortar el déficit presupuestario propondría una "semicongelación de los gastos", pero esta expresión, un tanto esotérica, aclara bien poco.

Continuando con las doctrinas de Reagan, ha dicho rotundamente que no habría subida de impuestos y que el propio crecimiento económico con esa semicongelación bastaría para enjugar el déficit.

Paul Volker ha propuesto una vez más la introducción de una tasa sobre el petróleo, pero, además de lo incierto de este plan, en el caso de Bush su ejecución sería aún más complicada dadas las relaciones personales de Bush con los intereses de los tejanos.

En cuanto al déficit comercial, igual imprecisión reina. Su elección, hasta ahora ha sido recibida negativamente (bajada en las Bolsas y descenso en la cotización del dólar), pero estas reacciones son debidas más a la falta de programas económicos que a su misma política.

Lo que sí está claro es que ante la presión proteccionista de los demócratas Bush no tendrá más remedio que tratar de buscar algún entendimiento en sus contactos europeos, pues las perspectivas del Acta Única del 92 no hacen más que aumentar la presión demócrata en forma tal que puede llegar a perjudicar la buena relación con los aliados. Una vez más tendrá que echar mano de su espíritu pragmático y de la ayuda de Baker. La negociación entre los europeos y éste no será sin duda fácil, pues pragmatismo no equivale a debilidad, y Baker, además de político es un buen abogado al modo americano, acostumbrado a las negociaciones frías y largas antes de llegar a un compromiso en el que no haya ni totalmente vencedores ni totalmente vencidos.

## **Las repercusiones en Europa**

Las elecciones han producido un curioso fenómeno en Europa. En un principio los medios de comunicación se inclinaron abiertamente por Dukakis. Les animaba a tomar esta postura la palabra mágica del "cambio" que

tanto ha servido en las contiendas electorales en el Viejo Continente. Los Gobiernos europeos más prudentes guardaron en general sus reflexiones en espera de ver el desarrollo de la campaña. Al final de ella, la opinión generalizada de estos Gobiernos era que para los intereses europeos resultaba mucho más conveniente tener que tratar no sólo con una personalidad que conoce Europa, sino con una Administración fuerte con la que se puedan negociar adecuadamente los temas para llegar a compromisos finales. Les preocupaba también a los Gobiernos europeos el hecho de que una Administración americana débil, lanzada en el camino de la distensión con la Unión Soviética, fuera con demasiadas prisas o excesivamente improvisada.

En lo que se refiere a la cuestión de las diferencias económicas, es sabido en Europa que el debate es inevitable, pero que siempre una Administración fuerte es más apropiada para limitar al menos los excesos del proteccionismo.

Curiosamente, las impresiones detectadas ya en las últimas semanas entre los países del Este europeo coincidían con los del Occidente y por las mismas razones.

España, miembro de la Alianza Atlántica y miembro de la Comunidad Europea, habrá de seguir los criterios antes expuestos para ambas instituciones. En cuanto a nuestras relaciones bilaterales, afectadas durante estos últimos años por las negociaciones de los convenios de defensa, la ocasión puede ser buena para darles un giro de mayor entendimiento, sobre todo habida cuenta que el convenio sobre bases tendrá ocho años de duración, lo que obligará a una relación de mayor alcance a través de consultas más numerosas.

## **El futuro de la política exterior de los Estados Unidos**

El resultado de las elecciones parece llevar la política exterior de los Estados Unidos a una cierta continuidad en las líneas básicas de la era de Reagan, con modificaciones sensibles en las formas y en los procedimientos. La concertación debería ser la regla y no la excepción. Los criterios para intentar abordar al menos los conflictos deberían basarse en el pragmatismo, no en las fórmulas dogmáticas sin salida.

A Bush se le plantea un problema, no resuelto por Reagan, y que no sólo es esencial para la política exterior americana inmediata sino que puede influir de modo decisivo en el futuro de la posición de los Estados Unidos en el mundo.

El debate está en la calle. Ha sido tratado en el propio Congreso con motivo de la polémica sobre el reparto de cargas en la OTAN. Se ha discutido y mencionado por conocidos tratadistas (David Calleo, Nixon, Schlesinger y otros). Podría resumirse en una pregunta: ¿A la vista de los déficit y, en general, de los problemas económicos y comerciales exteriores de los Estados Unidos, puede este país continuar desempeñando, con caracteres de casi exclusividad, su papel de líder?

A Bush le corresponderá durante su mandato dar los primeros pasos para poder responder a esta pregunta.

En ella están, por supuesto, implícitas dos cuestiones de importancia inmediata: llegar a un entendimiento en el reparto de las cargas militares y resolver los déficit comercial y presupuestario. Pero la pregunta en cuestión plantea en el fondo respuestas de mayor envergadura que no pueden ser resueltas durante el mandato de un solo presidente. Se trata de saber también si en todo el país, en toda la clase dirigente, existe la voluntad política necesaria para seguir manteniendo la posición de que hoy disfrutan y asumir los esfuerzos imprescindibles.

Algunos observadores, al ver la poco brillante campaña electoral y las dudas de electores imparciales en el momento de emitir sus votos, han empezado a preguntarse (influidos, sin duda, por un reciente libro del historiador Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*) si los Estados Unidos no estarían entrando en uno de esos ciclos de declive propios de las grandes potencias en la Historia.

Aunque los problemas con los que el país se enfrenta son importantes, tales temores parecen exagerados. Las campañas electorales durante el último tercio del siglo pasado no destacaron por su brillantez y, sin embargo, fue en aquel período cuando se forjó el poderío industrial americano que llevó a los Estados Unidos a la posición que hoy tienen en el mundo.

# Bush, en la Casa Blanca

Alejandro Muñoz Alonso

**E**sta comúnmente aceptado que el doble mandato de Reagan ha supuesto una auténtica revolución en la vida de los Estados Unidos, y muy especialmente en el ámbito político. Por su impacto en las ideas y en las políticas, la presidencia de Reagan es equiparable a la de Roosevelt, y ambos se configuran como los dos presidentes más decisivos del siglo XX. La revolución conservadora de Reagan aparece tan cargada de consecuencias, incluso en ámbitos muy distintos al político, como lo fue el *New Deal de Roosevelt*.

Todo esto atribuye una significación especial a la elección de Bush, que aparece marcada por el signo de la continuidad, aunque la historia enseña que ningún presidente ha sido nunca totalmente continuista y que, muy a menudo, los presidentes se han comportado de modo diverso a como se esperaba. Bush tiene ahora ante sí un mandato de cuatro años y, desde luego, nada está escrito de antemano.

Para comprender mejor el contexto en que se desarrollará el mandato de Bush, analizaremos qué supone hoy la presidencia de los Estados Unidos y cómo se plantea el problema de sus relaciones con el Congreso. Se estudiará igualmente el complejo proceso electoral y el papel de los partidos políticos.

## **Imagen equívoca de la presidencia de los Estados Unidos**

La figura del presidente de los Estados ha sufrido a lo largo de los doscientos años de vigencia de la Constitución federal no pocas transformaciones al hilo de los diferentes momentos históricos y de las exigencias o coyunturas con que ha debido enfrentarse la nación norteamericana. El "poder ejecutivo" que confiere el artículo 2 de la Constitución al presidente ha sido interpretado, por otra parte, de diversas maneras por quienes han desempeñado el cargo. Ya decía Theodore Roosevelt que se podía clasificar a los presidentes en dos clases, el tipo Buchanan y el tipo Lincoln. El primero se apega, en el ejercicio de sus funciones, a la letra del

---

**Alejandro Muñoz Alonso** es catedrático de Opinión Pública en la Universidad Complutense.

texto constitucional y demás normas interpretativas, mientras que el segundo se considera habilitado para llevar a cabo cuanto demanden las necesidades de la nación, a menos que esté prohibido por la Constitución y las leyes.

Se ha afirmado, además, que el régimen político de los Estados Unidos ha pasado por diferentes etapas que se caracterizarían por que en cada una de ellas habría predominado uno de los tres poderes constitucionales. La primera habría sido una fase de *gobierno de los jueces*, aludiéndose así a la etapa en que el Tribunal Supremo –muy especialmente cuando estuvo presidido por el *Chief Justice* Marshall– a través de sus interpretaciones del breve y a veces vago texto constitucional, contribuyó decisivamente a modelar el sistema. Habría venido después un periodo de *gobierno del Congreso*, objeto precisamente de un serio ataque por parte del profesor de Princeton Woodrow Wilson, más tarde presidente de los Estados Unidos, en su obra *Congressional: Government* (1885), donde critica el funcionamiento de los Comités de las Cámaras. En tercer lugar, y sobre todo cuando aumentan, los compromisos internacionales de los Estados Unidos, va cobrando mayor peso e influencia la figura del presidente, lo que da pie para que se hable de una etapa de *gobierno presidencial* en la que el prestigio y el poder del presidente parecen dejar en la penumbra a las otras instituciones del sistema. Ya había advertido Hamilton en *The Federalist* (número 8) que “está en la naturaleza de la guerra que incrementa el [poder] ejecutivo a expensas de la autoridad legislativa”. No es por eso sorprendente que durante el siglo XX, periodo de guerras calientes o frías, de conflictos internacionales frecuentes o endémicos, en los que los Estados Unidos se han visto necesariamente implicados, se haya producido un proceso de aumento de los poderes presidenciales en un sentido que ha hecho posible que se hable de *presidencia imperial*. Contribuye de modo importante también a este proceso el hundimiento económico de 1929 y la subsiguiente Gran Depresión. Desde 1933, Franklin D. Roosevelt, con su *New Deal* asume para el poder político nuevas funciones de carácter económico y social que van a potenciar aún más el papel del presidente.

Esta supremacía del presidente, impuesta por las circunstancias, tiene también su reflejo en la reflexión teórica, como muestra de manera cumplida el libro de Clinton Rossiter *The American presidency* (1956), donde se atribuyen al presidente diez funciones básicas: jefe del Estado; director de la política internacional; comandante en jefe de las Fuerzas Armadas; líder de la legislación; gerente ejecutivo; empresario de la prosperidad; protector de la paz social; jefe del partido; portavoz del pueblo, y líder de la Comunidad de Naciones Libres.

A la luz de ese enfoque, el régimen merecería más que nunca la denominación de “presidencialista”, que, sin embargo, no se ha correspondido nunca al ciento por ciento con la realidad del sistema político norteamericano, que en ningún caso podría concebirse como una conjuntada y disciplinada orquesta obediente a la batuta del director-presidente. Es indudable que el presidente impone su sello en la Administración y que su influencia se deja sentir un poco en todo el comple-

jo aparato político, pero está muy lejos de poder hacerlo todo. Y no sólo por, su obligado sometimiento a la Ley sino por las resistencias procedentes de los otros puntos de fuerza del sistema, especialmente de los otros dos poderes constitucionales.

Tan engañosa como la etiqueta “presidencialista” es la insistencia en la “separación de poderes” como esquema al que se acomodaría el régimen establecido por la bicentenaria Constitución. Ha sido frecuente contraponer el presidencialismo norteamericano –sistema de separación rígida de poderes en la que cada uno de ellos funcionaría casi como en compartimentos estancos– al sistema parlamentario europeo, descrito muy a menudo como un régimen de “colaboración de poderes” siguiendo la línea establecida por Duverger. Como afirma el profesor James Q. Wilson, los redactores de la Constitución no quisieron establecer tres ramas autónomas de gobierno sino tres instituciones distintas que compartiesen el poder. Una interpretación puramente nominalista que estimase que en el sistema presidencialista predomina el presidente mientras que en el parlamentario predomina el Parlamento, estaría hoy más que nunca alejada de la realidad. Las mayorías absolutas, frecuentes en los Parlamentos europeos, sobre todo cuando son “monocolores” o de un solo partido, someten de hecho las Cámaras parlamentarias a una indisimulada dominación del Ejecutivo dirigido por el líder del partido mayoritario. La colaboración de poderes se convierte en una entelequia y, como tantas veces se ha dicho, los Parlamentos quedan limitados a meros órganos de registro y legitimación de las decisiones gubernamentales. En estas circunstancias la misma función de control se hace difícil en su ejercicio y es de escasa efectividad en los resultados.

Por el contrario, el sistema de poderes compartidos, que no separados, en que consiste el sistema norteamericano exige de hecho una mayor colaboración de poderes, no siempre fácil, y somete a la Administración y a su presidente al minucioso escrutinio del Congreso. Las dificultades de los últimos presidentes, por ejemplo las del presidente Reagan en el asunto Irangate o en los intentos de ayudar a la “contra” nicaragüense, ilustran la peculiar posición del presidente norteamericano, que está muy lejos de disponer de poderes tan amplios como a veces se le suponen. El propio profesor James Q. Wilson ha señalado que presidentes de talantes tan diversos como Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Nixon, Carter y Reagan se han quejado todos ellos de lo poco que el presidente puede hacer en comparación con lo que el público espera que haga. Y es que si el presidente de los Estados Unidos es, como tantas veces se ha dicho, el hombre más poderoso de la Tierra, está fuera de duda que es, también, uno de los más controlados.

## **El presidente y el Congreso: unas relaciones difíciles**

Los conflictos entre el presidente y el Congreso han sido, prácticamente, una constante a lo largo de estos dos siglos, perceptibles especialmente

en los casos de presidentes de los que hemos llamado más arriba “tipo Lincoln”. Como dice Binkley en un clásico libro sobre el tema (*President and Congress*, 1962), “cada presidente que ha ejercido un cierto grado de liderazgo ha provocado inevitablemente una explosión de “constitucionalismo”“. Estas tensiones se han dejado sentir en relación con temas muy diversos, pero quizás han sido los relacionados con la política económica y la política exterior los más significativos.

Este problema se ha intensificado en el último cuarto de siglo como consecuencia del hecho de que mientras en la Casa Blanca había un presidente de un cierto partido, más a menudo republicano, las Cámaras estaban controladas por mayorías del otro partido, esto es, en la mayor parte de las ocasiones, demócratas. Se ha dado así lo que alguien ha llamado “cohabitación a la americana”, que ha solido ser tan conflictiva como la fugaz cohabitación francesa entre Mitterrand y Chirac. Esta situación en la que cada uno de los dos poderes, ejecutivo y legislativo, ha estado controlado por partidos diferentes se ha dado en quince de los últimos veinte años mientras que había sido excepcional hasta la II Guerra Mundial, como ha señalado William Pfaff (“Modern Washington has been prone to stalemate” *International Herald Tribune*, 31 de enero de 1987).

El último período de claro predominio del presidente sobre el Congreso se produjo durante el principio de mandato de Lyndon B. Johnson a partir de su arrolladora elección en 1964, un año después del asesinato de Kennedy. La sólida mayoría demócrata en ambas Cámaras del Congreso permitió a Johnson conseguir la aprobación completa de su programa de la “Gran Sociedad”. Un autor contemporáneo, Richard T. Burrell, ha comentado que “hasta el día de hoy, el coste de estos programas pobremente concebidos sigue siendo una preocupación permanente”. Este mismo autor recuerda que, en el ámbito de la política exterior, este mismo Congreso entregado dócilmente a Johnson aprobó la llamada Resolución del Golfo de Tonkin con un insuficiente debate. Como se sabe, fue a raíz de ese hecho cuando se produjo la escalada en la guerra del Vietnam.

La luna de miel entre el Capitolio y la Casa Blanca se rompe a partir de 1966. Johnson se convierte en lo que en la terminología política norteamericana se denomina “pato cojo” (*lame-duck*), situación caracterizada por la pérdida de prestigio y la ineficacia, que, además, suele ser considerada como antesala de la derrota segura. Con la llegada de Nixon a la presidencia en 1968, y especialmente tras su reelección en 1972, la tensión entre ambos poderes alcanza la mayor virulencia. La dimisión de Nixon en 1974, secuela imparable del asunto Watergate, puede ser considerada, con la perspectiva que da el tiempo transcurrido, como un importante episodio en la situación de conflicto permanente entre presidencia y Congreso.

La pretensión del Congreso de participar en la definición y seguimiento de la política exterior se hace a partir de entonces más intensa, y una primera manifestación es la Revolución de Poderes de Guerra de 1973, que exige al presidente que notifique al Congreso en un plazo de cuarenta y ocho horas si fuerzas norteamericanas enviadas a una determinada si-

tuación se encuentran en inminente peligro de verse implicadas en combate. Si el Congreso no aprobara la misión, las tropas deberían retirarse en el plazo de sesenta días. Burrell comenta que “esta ley limitó severamente la capacidad del presidente para hacer cumplir el acuerdo de paz sobre el Vietnam, permitiendo que los norvietnamitas lo violasen impunemente”. Los conflictos se generalizan, y así el presidente Ford se ve impedido de prestar ayuda a las fuerzas angoleñas de UNITA, de Sawimbi, por la Enmienda Clark (1976), y Carter ve cómo el Senado rechaza la ratificación del Tratado Salt II en 1979, aunque sí consiguió, por un solo voto más de lo requerido, la ratificación del Tratado sobre el Canal de Panamá.

Convendría recordar que estos conflictos no son sólo de ahora y que ya Woodrow Wilson tuvo que sufrir el rechazo por el Senado del Tratado de Versalles, que establecía la Liga de las Naciones. De todos modos, hay que señalar también que el Senado ha aprobado en dos siglos unos mil tratados y ha rechazado una veintena, de estos últimos, cinco en el presente siglo.

En todo caso, y como ha señalado el mismo Burrell, cada presidente es un caso especial. Su conducción de la política exterior depende de su capacidad de liderazgo y de su habilidad para bregar con las complejidades del Congreso.

En estos enfrentamientos con el Congreso, el presidente ha utilizado a menudo el arma de dirigirse directamente a la opinión pública para encontrar apoyo y presionar a los legisladores. Esta táctica fue utilizada ya en el siglo pasado por Andrew Jackson, uno de los presidentes más populares que han tenido los Estados Unidos, y ya en el siglo XX fue frecuentemente empleada por Franklin D. Roosevelt. Fue éste uno de los primeros gobernantes en hacer un uso continuo y sistemático de la radio para dirigirse a los ciudadanos apelando a ellos para lograr que los congresistas se doblegasen. Se ha escrito que durante los primeros cien días de su mandato “sólo tenía ojos para el micrófono” y amenazaba con volver a las ondas para lograr que una determinada delegación de congresistas “se rindiese”. A pesar de todo, y como reconoce A. M. Schlesinger, Jr., “se pasaba horas al teléfono persuadiendo, razonando, suavizando y disciplinando a senadores y congresistas individuales”.

También Reagan ha utilizado el recurso a la opinión pública en sus enfrentamientos con el Congreso, aunque a menudo le ha servido de poco. Durante todo su doble mandato ha tenido una Cámara de Representantes adversa y en el tramo final también el Senado ha estado en manos demócratas. Pero, dadas las peculiaridades de la vida política norteamericana, se ha dado la paradoja de que, para la ratificación del Tratado de Washington sobre los misiles INF, los obstáculos procedían del ala más conservadora del Partido Republicano, mientras que contó con el apoyo de los senadores del teóricamente adverso Partido Demócrata.

En este sentido, se especula que las relaciones del nuevo presidente, George Bush, con el Congreso, no van a ser fáciles, sobre todo después de que los demócratas han consolidado su control sobre ambas Cámaras. Se explica así que Bush haya expresado desde el primer momento su propósi-

to de “trabajar constructivamente con el Congreso para lograr la voluntad del pueblo”. Y el líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, el tejano Jim Wright, ha mostrado también su buena disposición. A pesar de todo, se estima que los conflictos son inevitables dadas las “dificultades estructurales”. Se afirma también que, como Bush no es un comunicador de la categoría de Reagan, no va a ser tan fácil para él el recurso a la opinión pública, aunque su actuación en la campaña muestra su capacidad para entenderse con los ciudadanos. Por otra parte, Bush tiene una ventaja de la que carecía Reagan, y es su experiencia como miembro de la Cámara de Representantes, que de alguna manera contribuirá a facilitar sus relaciones con una institución que conoce por dentro.

### Un complejo proceso electoral

Para entender lo que es la vida política norteamericana y el carácter y relaciones entre sí de los poderes constitucionales es indispensable la reflexión sobre el proceso electoral. Tanto éste como sus protagonistas principales, los partidos políticos, presentan en los Estados Unidos unas peculiaridades que les hacen escasamente comparables con sus homólogos europeos.

No es este el lugar adecuado para hacer un análisis pormenorizado de este proceso electoral, que además está en continua transformación, pero sí es conveniente subrayar alguno de sus aspectos más característicos.

El más notable de estos riesgos peculiares es la intensa participación de los ciudadanos simpatizantes con cada uno de los dos grandes partidos en el proceso de designación de los candidatos para los diferentes puestos electivos y, en concreto, para la Presidencia. A través de las “primarias” y “caucuses” los electores que se han registrado voluntariamente como simpatizantes del Partido Demócrata o del Republicano pueden expresar sus preferencias por los diferentes “candidatos a candidato”. Aunque cada Estado es libre para decidir cuál es el método de preselección de candidatos que más le conviene, hay una clara tendencia a imponerse de las primarias y caucuses que, en este momento, están establecidos en 34 Estados.

La generalización del procedimiento de las primarias y caucuses ha cambiado el carácter de las convenciones nacionales, a los que se llega ya con todo, o casi todo, decidido pues los delegados tienen su voto comprometido de antemano y es posible, por lo tanto, saber por anticipado con cuántos votos cuenta cada uno de los aspirantes. Ya no son necesarias varias votaciones para designar al candidato, sino que, normalmente, basta con la primera. Las convenciones han quedado convertidas en una gran fiesta electoral que, fundamentalmente, sirve para presentar al electorado norteamericano al candidato designado. Como ha escrito Arthur Ranney, “se trata de montar el mejor show posible para millones de telespectadores”. (*Channels of Power*, 1983.) Se explica así que las grandes cadenas de televisión, CBS, NBC, ABC y CNN, gasten en la cobertura in-

formativa de las convenciones nacionales no menos de 30 millones de dólares cada una y empleen a centenares de personas con tal finalidad:

Esta gigantesca cobertura televisiva hace que las convenciones cumplan su objetivo, como muestra que el mejor momento del candidato derrotado en las últimas elecciones, Dukakis, fue, precisamente, después de la Convención de Atlanta que le designó. Dukakis consolidó su ventaja y durante varias semanas se destacó en los sondeos dando la impresión de que Bush estaba a la defensiva. También éste se benefició del “efecto convención”, pues, tras su designación oficial para la Convención republicana de Nueva Orleans, a mediados de agosto, recuperó la iniciativa y se puso en cabeza en los sondeos hasta el triunfo electoral el 8 de noviembre.

Este sistema de designación de candidatos, en el que tienen papel tan destacado los ciudadanos ordinarios, ha sido en los Estados Unidos objeto de críticas pues algunos piensan que puede promocionar a personajes muy populares, gracias a la televisión, pero con escasa experiencia política. Thomas Griffith escribía en la precampaña de la última elección presidencial que “cuando la actuación en televisión es el principal criterio, dos predicadores como Jesse Jackson y Pat Robertson, que nunca han redactado leyes, ni gobernado un Estado o, al menos, formado parte de un consejo municipal, aparecen tan calificados para la Presidencia como los que poseen esa experiencia”. Y afirmaba que “la televisión, que antes era el terror de los políticos porque revelaba su personalidad, ahora muestra exclusivamente sus fachadas sintéticas cuidadosamente acondicionadas”. (“More Professional, less Human”, *Time*, 16 de noviembre de 1987.)

Algo parecido opinaba William Plaff, para quien “candidatos no probados suficientemente estaban otra vez compitiendo por la Presidencia” y acusaba a “la influencia de la televisión y al sistema reformado de primarias”. (“Yes, there are better ways to choose a president”, *International Herald Tribune*, 17-18 de octubre de 1987.)

En la campaña electoral de 1988 se ha consolidado la función que desempeñan los debates televisivos en el proceso de la elección presidencial. Iniciados en 1960, cuando fueron un elemento fundamental del triunfo de Kennedy sobre el entonces vicepresidente Nixon, no volvieron a celebrarse hasta dieciséis años más tarde. Fue, efectivamente, en 1976 cuando volvieron a organizarse tres debates entre Carter y Ford y otro más entre los candidatos a la vicepresidencia Mondale y Doles. En 1980 y 1984 se repite la experiencia que ya en 1988 podemos: decir que ha entrado a formar parte del paisaje electoral norteamericano. Con audiencias del orden de los cien millones de telespectadores, los debates son el gran acontecimiento y la mejor demostración de que en los Estados Unidos las campañas electorales tienen casi exclusivamente una dimensión electrónica.

Este papel, para muchos abusivo, de la televisión explica también la gran tendencia de los candidatos a eludir el debate en profundidad de los grandes temas nacionales, pues el medio televisivo no se presta a ello. Como dice un especialista norteamericano, “en la televisión, incluso los

debates políticos tienen muy poco que ver con palabras y tesis, y mucho con imagen y estilo". Y añade que "encuestas recientes revelan que muchas personas votarán por un candidato del que discrepan en cuanto a los temas porque les resulta agradable en lo personal". (J. Meyrowitz, *No sense of Place: The impact of-electronic media on social behavior*, 1986).

Las críticas a la televisión y a su utilización abusiva en las campañas electorales han arreciado con motivo de la última campaña de 1988, que ha sido unánimemente considerada como la peor de los últimos tiempos. Los candidatos, en efecto, se han dedicado a criticar al adversario echando mano del insulto y de todos los trucos sucios imaginables. Se ha hablado así de negativismo y ramplonería, mientras era patente el descontento de los ciudadanos, lo que explica que la abstención, habitualmente muy alta en los Estados Unidos, haya batido el "record" del último medio siglo.

Algunos comentaristas entienden que con esta vituperada campaña ha tocado fondo un determinado modo de hacer política. Las propuestas de reforma del modo de elegir al presidente se están multiplicando. La revista *Times* ha analizado recientemente algunas de esas propuestas y tras señalar que "la televisión..., puede que sea una de las causas primarias del malestar político de la nación", concluía que "probablemente la única manera de que la política presidencial se eleve de nuevo a un plano superior es que se produzca una reacción efectiva contra el tipo de campaña desarrollada en 1988". ("Why it was so sour", *Time*, 14 de noviembre de 1988.)

A esta impresión negativa tan generalizada han contribuido muy en primer lugar los anuncios emitidos por televisión, uno de los instrumentos fundamentales en las campañas norteamericanas. Con este tipo de propaganda, basada en las técnicas publicitarias se escamotea la racionalidad apelándose a una respuesta exclusivamente emocional. Joe McGinnis, en su famoso libro *The selling of the president 1968*, explicó los entresijos de la campaña de aquel año que llevó a Nixon a la Casa Blanca. Aparecían allí, en toda su crudeza, los mecanismos publicitarios y comerciales y se analizaba la técnica de los anuncios de televisión que —decía uno de los miembros del equipo electoral— "tienen éxito porque el público es capaz de relacionarlos con sus conceptos erróneos y grotescos de ellos mismos y de su país".

En la campaña de 1988 este planteamiento que, como escribía Price, otro miembro del equipo de Nixon, hace veinte años, partía del supuesto de que "el empleo humano más natural de la razón es el amparar prejuicios, no el de llegar a conclusiones" ha sido llevado a sus últimas consecuencias. La filosofía de la democracia atribuye a las campañas electorales una dimensión educativa, en el sentido de que son la gran ocasión para debatir las grandes cuestiones nacionales y para informar a los ciudadanos acerca de los entresijos de los problemas más complejos. Ese carácter parece haber desaparecido por completo y según un comentarista, "si una campana nacional puede educar a la nación acerca de los asuntos más relevantes, los candidatos han fracasado como maestros". (Laurence Barrett, "Shifting Miss", *Time*, 12 de septiembre de 1988.)

## Los partidos políticos

Todas estas transformaciones no han dejado de influir en los partidos políticos que, en opinión muy extendida, han perdido protagonismo. En efecto, las elecciones primarias se centran en los candidatos individuales y son éstos los que consiguen o no los fondos necesarios para continuar la carrera. William Pfaff, en el artículo citado más arriba entendía que para que la campaña se desarrolle “dentro de límites racionales” se debería “recrear la posibilidad para los partidos de elegir entre quienes poseen mejores cualificaciones para la Presidencia”. Y añadía que “eso significará, ciertamente, restaurar el poder del liderazgo del partido y de las convenciones de los partidos, lo que significaría atribuir papeles formales a senadores y congresistas en el liderazgo del partido y en las convenciones”.

A pesar de todo, y en cuanto “máquinas electorales” que son, los partidos juegan un importante papel y su fuerza o su debilidad son elementos esenciales que pueden determinar la victoria o la derrota de un candidato. De ahí la importancia que tiene que los partidos logren definir adecuadamente su identidad y sus objetivos. Eso plantea el problema de establecer qué son, qué significan hoy día los dos grandes partidos norteamericanos.

El Partido Republicano, el *Grand Old Party*, entró a partir de la Gran Depresión y de la victoria de Roosevelt en 1932 en un largo período de decadencia que ni siquiera se restaura con doble triunfo de Eisenhower en 1952 y 1956. En plena época del *New Deal*, con sus políticas keynesianas intervencionistas, el GOP parece quedarse sin mensaje y no sólo no alcanza la Casa Blanca de 1932 a 1968, salvo el paréntesis de Eisenhower, sino que suele quedarse en minoría en ambas Cámaras del Congreso, especialmente en la de Representantes. Y ello a pesar de que, en contra de la idea que le presenta como un partido esencialmente conservador, el GOP seleccionó sus candidatos a la Presidencia durante los años treinta, cuarenta y cincuenta entre el ala moderada progresista. Así es como el fuertemente desideologizado Nixon pacta en 1960 con Nelson Rockefeller, cabeza de esa tendencia, y elige como compañero de “ticket” a otro representante de la misma, Henry Cabot Lodge.

El Partido Republicano gira a la derecha a partir de 1964, cuando se presenta como candidato del mismo a la Presidencia Barry Goldwater, que aunque es derrotado imprime su sello en el partido plantando la semilla que fructificará con Reagan. David S. Broder, comentando la autobiografía de Goldwater, aparecida recientemente, piensa que así como la derrota del demócrata Al Smith en 1928 pone las bases del triunfo de Roosevelt en 1932, “la campaña de Goldwater remodeló al Partido Republicano de manera que le permitió ganar cuatro de las cinco elecciones siguientes”. Broder entiende que a partir de entonces el Partido Republicano deja de estar radicado en el Nordeste y se mueve al Oeste y al Sur, muy especialmente hacia el *Sun Belt*, la zona más expansiva de los Estados Unidos (David S. Broder, “Mr, Conservative shows the candidates the way”. *International Herald Tribune*, 5 de octubre de 1988).

Los éxitos del Partido Republicano a partir de 1980, con la victoria de Reagan, no fueron, en absoluto, fruto de la casualidad, sino de un largo y serio trabajo de reflexión ideológica al que contribuyeron algunos de los más prestigiosos *think tanks* norteamericanos, como la Hoover Institution o la Heritage Foundation. Al mismo tiempo, Reagan logra romper la tradicional coalición que apoyaba al Partido Demócrata. Aparecen así los “demócratas de Reagan”, clave, en buena medida, de sus triunfos y del propio éxito de Bush en 1988. Sureños, jóvenes, hispanos y otras categorías tradicionalmente votantes demócratas dan una buena parte de sus votos a los republicanos.

Al mismo tiempo, el Partido Republicano logra ser el único que habla en función de los intereses globales del país, mientras que los demócratas permanecen presos de su habitual inclinación a ponerse al servicio de los intereses sectoriales. A pesar de todo, los republicanos no logran consolidar mayorías en las Cámaras del Congreso, que sigue siendo un reducto demócrata, como se ha mostrado en las últimas elecciones de 1988. Pero ya no es un partido en decadencia, casi en caída libre, como era visto por muchos después del Watergate, que provocó la dimisión de Nixon. En 1976, tras la elección de Carter, el *New York Times* no veía claro el porvenir del GOP ni creía que Reagan, entonces con sesenta y cinco años, pudiera ser su candidato en 1980. Para el periódico la causa era el “intenso fanatismo ideológico de los republicanos conservadores”. Y comentando la derrota de Ford y del senador Buckley, sentenciaba que “ni una personalidad amable ni un conservadurismo ortodoxo son suficientes para reedificar las decaídas bases del en tiempos denominante GOP” (Editorial del *New York Times* en *International Herald Tribune*, 13-14 de noviembre de 1976). Cuatro años después, la arrolladora victoria de Reagan demostraba lo erróneo de ese diagnóstico.

Si el Partido Republicano ha sabido llevar a buen puerto su renovación, no se puede decir lo mismo del Partido Demócrata. Conscientes del agotamiento del credo liberal, que constituía el signo de identidad del partido desde el *New Deal* de Roosevelt, los demócratas han intentado huir de los peores excesos de un liberalismo que se estimaba había tocado fondo con la derrota de Mondale en 1984. Se trataba de evitar la imagen que identificaba a los demócratas con la subida sistemática de los impuestos, el aumento del gasto público y el intervencionismo del poder público. Todo eso consistía, en suma, en abandonar el liberalismo —la “*L Word*” de la campaña de Bus—, identificado con el extremismo, y buscar nuevos horizontes que supusieran la valoración positiva de la empresa, del mercado, del beneficio y de la competitividad. A eso tendían los llamados “nuevos demócratas”, cuya actitud parecía encarnada por Dukakis, que empezó insistiendo en el crecimiento económico y no en la política de redistribución, como había sido hasta ahora habitual en las plataformas de su partido. Así es como Walter Shapiro podía escribir que “Dukakis es el primer candidato postliberal del partido”, aunque quedaba en el aire el problema de su identidad, pues “los demócratas han perdido la voluntad

de definirse a sí mismos” (“The party's new soul”, en *Time*, 25 de julio de 1988).

En todo caso, Dukakis fue incapaz de articular de un modo coherente esa nueva actitud y los demócratas se han presentado en la campaña sin una identidad definida. Dukakis ha dado palos de ciego, y tras rechazar su carácter de liberal acabó presentándose como continuador de la tradición de Roosevelt, Truman y Kennedy. Para las nuevas generaciones, los *baby-boomers*, todo eso sonaba a viejo, y así no es extraño que los jóvenes hayan votado por Bush.

Esta situación de desfonde no es de ahora mismo, y ya hace tres años, Stuart Eizenstat, un antiguo consejero de Carter, advertía del peligro de que el Partido Demócrata se convirtiera en “un partido con una estrecha base regional en el Nordeste y el Medio Oeste, las áreas de crecimiento más lento de la nación, sin una amplia dimensión nacional”. Para este analista, la razón de esta situación es que “los políticos demócratas o sus planteamientos políticos han hecho que los votantes pierdan la fe en la habilidad del partido para el liderazgo presidencial, para promover la prosperidad a través del crecimiento económico estable, facilitando la igualdad de oportunidades a todos los americanos, sin preferencias para nadie, y utilizando el poder de los Estados Unidos para defender la libertad en todo el mundo” (Tom Wicker, “The US Presidency: Republican for good”, en *International Herald Tribune*, 19 de junio de 1985). Los resultados de 1988 con el triunfo de Dukakis sólo en tres Estados del Nordeste (Nueva York, Massachusetts y Rhode Island), tres del Medio Oeste (Wisconsin, Minnesota e Iowa) más Oregon, Washington, Hawai, Virginia del Oeste y el distrito de Columbia muestran lo certero de este diagnóstico en el que también se identifican ya los temas básicos de la campaña de Bush: prosperidad, paz y liderazgo de los Estados Unidos en el mundo. El hecho de que el análisis proceda de un hombre de Carter muestra que no es complicado determinar los temas que mueven al electorado. Sólo es preciso constituir con ellos un mensaje atrayente, algo que, sin duda, no ha sabido hacer Dukakis.

## Las perspectivas de Bush

Como ya hemos señalado al principio de este artículo, Bush se enfrenta con una situación complicada por el hecho de que ambas Cámaras del Congreso están dominadas por mayorías demócratas. Los analistas de los *think tanks*, sin embargo, aseguran que ambas ramas del poder federal se van a ver forzadas a cooperar, y se han oído expresiones como “gobierno de coalición” y “asociación competitiva” (*Competitive partnership*).

Inmediatamente después de las elecciones se suscitó la cuestión del *mandato* de Bush, argumentándose por algunos que, supuesto que los grandes temas no se habían debatido durante la campaña, el candidato triunfador llegaba al poder sin un mandato definido de los electores. Pero, como subrayó Charles Krauthammer, si un candidato se propone introducir

grandes cambios necesita “una agenda ratificada por un voto masivo” (*landslide*), pero si opta por la continuidad, basta con que obtenga una mayoría, aunque sea por un solo voto. Y está fuera de duda que si se le puede asignar un programa a Bush, ése está, precisamente, marcado por la idea de continuidad (Charles Krauthammer, “Don’t deny Bush his legitimacy”, en *International Herald Tribune*, 12-13 de noviembre de 1988).

Se ha subrayado también que, dado el carácter pragmático de Bush, su política será mucho menos ideológica que la de Reagan. Bush representaría así un reaganismo sin Reagan y sin ideología. Los primeros nombramientos que ha hecho Bush y que han distinguido a personas conocidas por su pragmatismo, como James Baker, Nicholas Brady o John Sununu, alimentan esta interpretación. El efecto de estos pasos iniciales ha sido inmediato como muestra la preocupación de los sectores más conservadores del Partido Republicano. John Buckley, uno de los ideólogos del conservadurismo, ha llegado a decir que “cuando se contemplan las designaciones de Bush es como si la revolución de Reagan no hubiera sucedido”. Y ha llegado a aludir a una “venganza del *establishment*”. Estos mismos sectores conservadores empiezan a estar preocupados por su futuro en Washington y a sentirse incluso desplazados y se está haciendo perceptible un cierto reagrupamiento en torno a Dan Quayle, el único, por el momento, del ala derecha del GOP que cuenta con una posición asegurada en la nueva Administración. Estos grupos están ya públicamente recordándole a Bush que debe su elección a un presidente conservador, Ronald Reagan, y a un clima de opinión conservador. Bush, por su parte, parece decidido a no prestar demasiada atención a unos elementos ideologizados en exceso, a los que considera “marginales”.

Bush se enfrenta con el reto de mantener la prosperidad, para lo que es preciso que los grandes indicadores macroeconómicos, como la tasa de crecimiento, la inflación y el paro, se mantengan en los niveles favorables en que los ha recibido de Reagan. Pero su peor herencia es el doble déficit del presupuesto y de la balanza comercial. Por lo que hace a este último, el mal comportamiento del dólar en los días siguientes a la elección hizo pensar a algunos que una de las vías para remediarlo podría ser empujar el dólar a la baja. Esta posibilidad fue desmentida inmediatamente. Supuesto, además, que Bush rechaza las barreras aduaneras y está a favor de la libertad de comercio, sólo queda la vía de aumentar la competitividad de los productos norteamericanos, que ha perdido muchas batallas, especialmente frente a la agresividad comercial japonesa.

Por lo que hace al déficit público nadie cree que sea posible abordar su reducción sin un cierto incremento de los impuestos. El problema es que ahí sí que hay un mandato concreto, pues si algo repitió Bush durante la campaña fue la famosa frase: *Read my lips: No new taxes*. Los analistas entienden, sin embargo, que los líderes del Congreso presionarán para que una parte de la reducción del déficit provenga de las rentas más altas. La insistencia de Bush durante la campaña en reducir hasta un 15 por 100 el tipo más alto del impuesto sobre los beneficios del capital, que ahora está en el 33 por 100, no va a facilitar las cosas. La Comisión Económica Na-

cional, formada por representantes de ambos partidos, deberá hacer cuanto antes propuestas coherentes en ese aspecto.

En política exterior y de defensa, Bush parece tenerlo más fácil, tanto por su experiencia reconocida en este campo como porque basta aquí conseguir la trayectoria iniciada por Reagan. Proseguirán las negociaciones para la reducción de armamentos, y aunque no inminentemente, es probable que se firme el Tratado START, que en principio supondría la reducción en un 50 por 100 de los misiles estratégicos. Es también previsible que se avance en el tema de la reducción de armas y tropas convencionales en Europa. Los Estados Unidos deberán también negociar con sus aliados de la OTAN, a los que se pedirá que asuman una parte más significativa en la defensa y seguridad colectivas. Otros problemas que ocuparán a Bush serán los relativos a la situación en América Central y al sempiterno problema del Oriente Medio.

# La esencia de la ‘perestroika’

Alexandre Zinoviev

**D**irigido principalmente a los espectadores occidentales, Gorbachov está ofreciendo, dentro de una atmósfera de euforia general y de mixtificación, un espectáculo de cambios grandiosos.

Mi postura, al igual que la de otros muchos “renegados”, no es de hostilidad sino de realismo. Bienvenidas sean todas las reformas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población, pero me parece que, en lo esencial, la *perestroika* de Gorbachov no es más que una reestructuración verbal, es decir, una inundación de discursos, resoluciones, decisiones, artículos de Prensa y publicaciones, seleccionadas por los medios de comunicación al servicio de la ideología y de la propaganda.

La parte efectiva del cambio es ínfima. Por otra parte, los cambios han existido siempre en la URSS; en los tiempos de Stalin, en los de Kruschev y en los de Breznev. Los partidarios de Gorbachov intentan ahora achacar a Breznev los vicios inherentes al régimen soviético y, por tanto, inevitables bajo cualquier dirección. Por ello, esos vicios subsistirán cuando los sucesores de Gorbachov hagan a éste, a su vez, responsable de las dificultades permanentes de la vida soviética. De hecho es una cuestión de rutina que no representa nada de verdaderamente novedoso con relación a la historia soviética pasada, si se exceptúa una renovada demagogia particularmente exagerada. Y esta realidad no tiene en el fondo gran cosa que ver con las formulaciones verbales y las gesticulaciones de los dirigentes soviéticos que la disimulan.

Yo no niego la sinceridad de Gorbachov. Pero todos sabemos que el infierno está empedrado de buenas intenciones. Andropov, Breznev, Kruschev y Stalin también tenían buenas intenciones. Ese es el último criterio a tomar en consideración cuando se juzga a un gobierno. En primer lugar, es preciso examinar la adecuación entre la actividad del Gobierno, las posibilidades reales y las necesidades del país. Las palabras y los proyectos de Gorbachov son grandiosos. Más se les pueden oponer muchísimos peros para limitarlos y neutralizarlos. Entre los numerosos peros los más

---

**Alexandre Zinoviev** es uno de los primeros especialistas soviéticos en Lógica Matemática. En 1972 obtuvo la cátedra de esta disciplina en la Universidad del Estado de Moscú y la ejerció hasta 1977, en que fue destituido. Exiliado en Alemania federal desde 1979, entre sus principales obras publicadas en el exilio figuran *Homo sovieticus*, editada en París.

importantes se refieren a la estructura misma del país, a las leyes positivas de su gran colectividad, al sistema de poder y de gobierno, a las relaciones internas de ese sistema y de la sociedad en su conjunto. El poder, dentro de la sociedad comunista, está lejos de ser todopoderoso. La acción del secretario general del Partido Comunista está limitada por los otros miembros del Politburó; y por el aparato del Comité Central. La acción del aparato del Partido está limitada por las otras instituciones del régimen y del Gobierno. Las exhortaciones y las órdenes de los jefes están limitadas por las condiciones de trabajo y de vida de la población. La actividad de cada administración o de cada empresa está limitada por otras administraciones y por otras empresas. Si la dirección del Partido insta a la población a dejar de beber y a trabajar mejor, no se sigue de ello que las gentes dejen de beber y se pongan a trabajar mejor, como desean sus dirigentes. E, incluso, si la masa de los trabajadores decidiese trabajar mejor, no se sigue de ello que lo consiga. Existe una estructura permanente de la colectividad y una estructura permanente de las administraciones y de las empresas que no es tan fácil modificar. Un cambio, incluso ínfimo, en el gigantesco mecanismo de la sociedad, depende de una multitud de otros elementos del mismo mecanismo. No se trata aquí de burócratas aislados que no quieren cambios. Se trata del sistema conjunto de las relaciones sociales que transforma en burócratas conservadores a todos aquellos que trabajan en su interior.

Hay que añadir a esto el que las gentes ocupan posiciones diferentes en la sociedad; que sus intereses no coinciden e, incluso, que a veces son abiertamente opuestos. Igualmente, el sistema de poder y de gobierno también es heterogéneo. Situaciones conflictivas salen a la luz constantemente. Allí, para sobrevivir, es preciso pensar en salvar la propia piel antes que al país, haciendo pasar los intereses personales por encima de los generales. En consecuencia, lo principal no es la acción que se acomete y proclama, sino su apariencia: es necesario: que todo tenga el aspecto de funcionar de acuerdo con el plan preestablecido, conforme a las decisiones tomadas. Las cosas se hacen, evidentemente. Pero sólo en parte. Y no como se querría y como se anuncia en los informes. El sistema social posee el sello de máxima eficacia y ningún Gobierno está en condiciones de sobrepasarlo.

El desconocimiento de todos esos peros es excusable por parte de los moralistas y por parte de aquéllos que no tienen más que una noción vaga de las leyes de funcionamiento de ese inmensamente complejo sistema social al que ellos mismos no tienen acceso, ni siquiera en los escalones inferiores del poder. Pero cuando hombres investidos de poder desconocen esos peros y se comportan como si sus gestos y sus llamadas demagógicas fueran suficientes para reorganizar radicalmente la vida de esa sociedad gigantesca, no puede salir de ahí más que un aventurismo irresponsable y una mentira deliberada. Y todo apoyo que se otorgue a ese género de dirigentes ciegos o hipócritas se convierte en complicidad.

El acceso de Gorbachov al poder supremo ha implicado muchos cambios personales que han causado impresión en Occidente. Pero ¿es ese el

signo de una reestructuración real de la sociedad soviética? En ningún caso. Es la secuela habitual de todo cambio de dirección en el sistema soviético. Pero se da la circunstancia de que el caso presente es especial, pues este cambio comenzó bajo Andropov y no pudo ser detenido por el breve renacimiento del breznevismo que se reinstaló en el poder en la persona de Ghernenko. De manera que Gorbachov no ha sido el iniciador del proceso, se ha limitado a continuarlo. Por ello se tiene la impresión de que lo ha realizado más rápidamente que sus predecesores. Además, ese proceso ha coincidido con el relevo natural de las generaciones. Pasarán algunos años y los "jóvenes" dirigentes soviéticos llegados al poder habrán envejecido. Se encontrarán frente a una realidad objetiva que no se puede modificar por resoluciones del Comité Central y consignas demagógicas. El inmenso país continuará de todas formas viviendo tal como le permiten las condiciones y las leyes de la vida social y no como prescriben los arribistas del partido, desmesuradamente activos y vanidosos. Estos últimos se apresurarán a hacer lo que hacían sus "viejos" predecesores: condecorarse con medallas, atribuirse ascensos, pronunciar discursos y *satisfacer* sus propias necesidades, siempre crecientes, de bienes materiales.

Es evidente que hay ciertas cosas que dependen de la edad de los dirigentes, de las administraciones y de las empresas. Pero en realidad ¿es eso tan importante como parece? La sustitución de los viejos dirigentes por otros relativamente jóvenes no garantiza por sí misma una mejora de la dirección. Un buen sistema puede funcionar bien con dirigentes viejos y un mal sistema funcionará mal incluso con jóvenes. Para que el sistema de dirección funcione más o menos bien es necesario organizarlo de manera que sea independiente de las cualidades individuales de sus dirigentes.

Los ataques de Gorbachov contra el aparato administrativo e incluso contra el aparato del partido han hecho efecto. Pero, en boca de un *apparatchik* profesional, esos ataques son de una demagogia evidente. Si el aparato burocrático se ha desarrollado en el país y se ha apoderado del poder, no es a causa de la incuria de los dirigentes. El aparato burocrático ha surgido de forma natural de la base misma de la sociedad. Sin ese aparato el comunismo es tan imposible como lo sería el capitalismo sin dinero, sin beneficio, sin competencia o sin Bancos. La colectivización de los medios de producción, a escala del país, y la centralización de toda la vida económica en un organismo social único, engendra necesariamente un sistema burocrático gigantesco. Ese sistema posee leyes de funcionamiento inflexibles, independientes de toda resolución del Comité Central y de toda invocación de los dirigentes. En ese sistema se puede relevar de un puesto cualquiera a un hombre, pero no se puede suprimir el puesto mismo. Y si tal supresión ocurre, un nuevo puesto tomará el lugar del anterior. El puesto determina también el comportamiento de su poseedor. Un desvío con relación a la norma no suprime la norma misma.

La decisión de Gorbachov de elegir a los responsables entre varios candidatos y, lo que es más, en votación secreta, proviene de la misma demagogia. El proceso de reproducción del poder se ejerce de dos dife-

rentes maneras: 1) por elección de candidatos preseleccionados; 2) por elección de candidatos a través de un voto de la base.

El primer procedimiento es el –característico– de la sociedad comunista. El segundo, que es accesorio y está sometido al control del poder, disimula la naturaleza no elegible de ese mismo poder. En realidad la selección de los hombres que han de formar parte del sistema se efectúa por organismos e individuos destinados a ese efecto, por lo que el papel determinante vuelve a aquellos que ya poseen el poder. De manera que el sistema de poder se reproduce con el mismo material humano. Además, la elección se efectúa entre numerosos candidatos, no solamente entre dos o tres. Por lo tanto, Gorbachov está derribando puertas ya abiertas de antemano. Pero, incluso, si su propuesta fuera aceptada, la naturaleza del sistema de poder no se modificaría en nada. Y si a pesar de todo, las elecciones tuvieran lugar con decenas de candidatos, todos serían elegidos de antemano por los organismos correspondientes, de acuerdo con sus propios criterios. Las diferencias que los distinguiesen serían tan insignificantes que no podían ser tenidas en cuenta. E incluso, si llegase a haber una diferencia importante perdería inmediatamente toda significación desde el momento en que el candidato elegido entrara en funciones. En la sociedad soviética no es “el hombre quien caracteriza el lugar”, sino “el lugar el que configura al hombre”.

Incontestablemente, la elección misma de Gorbachov al puesto de secretario general del Comité Central y el hecho de que se le autorizase a hacerse pasar por un “gran reformador” son índices de la situación real del país. Yo quisiera subrayar aquí una particularidad: los problemas actuales de la Unión Soviética, aunque internos, son consecuencia de sus relaciones con Occidente. Sin la existencia de este último las condiciones de vida de la población soviética serían declaradas paradisíacas y se llegaría prácticamente al comunismo integral. Pero resulta que Occidente se ha convertido en la medida, en la referencia obligada de todo lo que se hace en serio. El objetivo real de la nueva dirección es llegar a que el país no aparezca tan retrasado con relación a Occidente y a fortalecer la sociedad soviética bajo todos los aspectos, en primer lugar en el plano militar, para afianzar sus posiciones en su competencia con Occidente. Los dirigentes soviéticos tienen más que nunca necesidad de Occidente para sobrellevar sus dificultades internas y para consolidar su posición en el mundo. Esa necesidad ha determinado la expresión verbal de la *perestroika* y los gestos de los dirigentes soviéticos, dirigidos principalmente a impresionar a los occidentales.

Desde ese punto de vista examinemos la intención de Gorbachov de aumentar la producción hasta el nivel mundial más alto. El nivel de rendimiento más alto es, por el momento, el de los grandes países occidentales. Por ello, la Unión Soviética está siempre tratando de alcanzarlos. Convencidos, por su amarga experiencia, de que eso no es tan fácil, los soviéticos abandonan, de momento, su antigua consigna: rebasar a Occidente. Pero hasta la mera pretensión de alcanzarlo aparece hoy como un “gran desafío”. ¿Hasta qué punto es esa pretensión realista? Resulta imposible con-

testar a esa pregunta, pues la respuesta es función de multitud de factores. Si tomamos en serio la propuesta de Gorbachov y no como una simple consigna ideológica, tendremos una respuesta clara. Pero si percibimos tras esa fraseología una necesidad concreta de la sociedad soviética, realizable a su manera, la respuesta será otra. Se puede medir la producción de un país y comparar los resultados de diferentes países por métodos diferentes. Se puede tomar como unidad de comparación un obrero medio de una profesión dada, una empresa media o un sector determinado de la industria, pero también se puede tomar la sociedad en su conjunto. Se puede medir y comparar en función de un solo índice o de varios. Se pueden elegir diferentes períodos. Una vez hecho esto se pueden perseguir objetivos diferentes. Una cosa es abordar el problema desde el punto de vista de la competencia en el mercado mundial y otra comparar las posibilidades de supervivencia en una futura guerra mundial: En una palabra, pese a la nueva formulación de la antigua consigna, el fondo de las cosas sigue siendo turbio por completo. ¿Conseguirán los dirigentes soviéticos realizar sus pretensiones? La contestación a esta pregunta es cuestión de interpretación. Si Gorbachov se mantiene en el poder, la propaganda soviética presentará cualquier resultado como un éxito brillante, mas sus adversarios lo presentarán como un fracaso.

Hay otra cuestión que reviste mayor interés: ¿por qué los dirigentes soviéticos se plantean el problema de la productividad? Hay incontestablemente razones históricas en el retraso de la economía soviética con relación a los países avanzados de Occidente. Es incontestable que el anterior equipo dirigente cometió numerosos errores. Pero sería superficial e insuficiente limitarse a esas explicaciones. El origen del problema debe buscarse en las relaciones fundamentales, es decir, en las relaciones humanas dentro de una sociedad dada, las cuales determinan todas las demás y son predominantes. Las relaciones económicas no son determinantes más que en un solo tipo de sociedad: la sociedad capitalista. Por eso el problema de la productividad no se plantea en este caso, ya que la eficacia está asegurada en razón de las mismas relaciones de producción de la sociedad. Ahora bien, el fundamento de la sociedad comunista no está constituido por las relaciones económicas, sino por relaciones que yo llamaría comunales, es decir, las relaciones en el interior de los grandes grupos humanos condicionados a su vez por la necesidad de vivir y trabajar como un todo social único a través de las generaciones. En ese caso las relaciones económicas se derivan de las relaciones comunales y dependen de ellas. Por ello existen en la sociedad comunista fenómenos tan aberrantes (desde el punto de vista capitalista) como las empresas no rentables, la ausencia de paro y una política de precios en lugar de una economía de mercado.

Las relaciones comunales de la sociedad comunista implican un estancamiento, justamente dentro de la esfera de producción, y una tendencia general al descenso de la eficacia. En virtud de las condiciones fundamentales de la actividad humana, la rentabilidad del trabajo de los individuos, de los grupos, de las empresas y de las administraciones, dentro

de la sociedad comunista, dependen muy poco de los esfuerzos individuales, muy poco de los individuos, de su espíritu de iniciativa, del riesgo que asuman y de los otros fenómenos característicos del dinamismo de la sociedad capitalista. La mayor parte de las gentes no se interesan por el crecimiento de la producción a gran escala y durante períodos prolongados. Y todas las tentativas individuales de ese género tropiezan rápidamente con el sistema totalitario de organización de la sociedad, en el que predominan no ya la concurrencia y la libre empresa, sino las trabas y los entorpecimientos mutuos.

El gorbachovismo es sobre todo una tentativa de vanidosos funcionarios del partido para confundir a los ingenuos occidentales. También es una tentativa para eludir las leyes objetivas del régimen soviético. Al imponer a la sociedad soviética los criterios occidentales de rentabilidad económica, Gorbachov desprecia las ventajas de esa sociedad. De hecho no vence las dificultades, sino que las traslada para más tarde, pero generando nuevas dificultades, aún más graves, que se manifestarán en los años próximos. Sin embargo, la sociedad se adapta bien a la situación. Aparentando aplicar las instrucciones de Gorbachov, millones de soviéticos se comportan, de hecho, tal como les obligan las condiciones objetivas.

El equipo de Gorbachov ha accedido al poder cuando el movimiento disidente ya había sido aplastado. Ese equipo actuó como si no hubiera motivo para su presencia, como si hubieran llegado simplemente para liberar al partido de un pretendido error brezneviano. ¿Qué ocurre en realidad? Antes de llegar a la cúspide, los gorbachovianos pasaron por los niveles intermedios del poder. Efectuaron su ascensión sacrificándose más que los otros. Sirvieron a sus jefes con un celo especial. Si no hubieran actuado así, ni siquiera hubieran alcanzado los escalones inferiores del poder. El aplastamiento del movimiento disidente es su principal "mérito". Fue uno de los principales triunfos de su carrera. De, esa manera demostraron a sus jefes que eran capaces de barrer la oposición en provecho de la propia dirección.

En época de Krushev y de Breznev las revelaciones efectuadas sobre el pasado reciente y la crítica de la propia sociedad soviética constituían un privilegio de la oposición. Al haber perdido los dirigentes, la ideología y la propaganda soviéticas, la iniciativa de la crítica y su control, se encontraban en posición defensiva. Al aplastar la oposición y a su base social, las autoridades conquistaron el derecho de criticar a su sociedad y considerar dicha crítica como una prerrogativa propia. Con la llegada de Gorbachov han ido tan lejos en esa vía que muchos en la URSS y en Occidente creen ver una nueva era en la historia soviética. En efecto, los discursos pronunciados por los dirigentes soviéticos, si antes y después del XXVII Congreso del Partido, para no tomar más que este ejemplo, hubieran sido, diez años antes, condenados como calumniosos hacia la sociedad soviética. Ahora bien, no se trata en absoluto de una revulsión de sentido democrático. Los dirigentes soviéticos han podido hacer tal autocrítica porque han perdido el sentido de oposición política al régimen. Gracias a esa crítica –que ya no es

peligrosa— los dirigentes han ganado la reputación de valerosos partidarios del cambio. La crítica de la sociedad soviética, que en un pasado reciente realizó la oposición, perdió toda su eficacia desde el momento en que se produjo la confesión oficial de todos los errores cometidos. La dirección de Gorbachov ha turbado y embrollado de tal manera la atmósfera moral e intelectual alrededor de la oposición —sobre todo en los ambientes de la emigración soviética en Occidente y en los medios de comunicación occidentales— que, en el presente, ni siquiera los especialistas son capaces de distinguir entre la oposición sincera al régimen soviético y las operaciones montadas por KGB para ahogar desde sus inicios a esa misma oposición y privarla del apoyo de Occidente si llegase a sobrevivir. La liberalización “de Gorbachov” no es de hecho más que una especie de aldea Potemkin política que trata de inducir a error a la opinión pública occidental, a desacreditar la crítica de la sociedad soviética por parte de la oposición y a impedir se inflame de nuevo el movimiento opositor del interior.

La supresión del exilio de Sajarov le ha valido a Gorbachov en Occidente la reputación de “liberador de Sajarov”. Pero hay una gran diferencia entre la apariencia y el fondo de las cosas. Ese gesto de Gorbachov es de hecho un testimonio de la victoria del régimen sobre las tendencias opositoras en el país. Actualmente Sajarov ya no es peligroso y cobijándose tras su nombre las autoridades podrán extirpar toda traza o tentativa de una oposición más profunda y más radical que la de los disidentes. Se puede permitir a Sajarov que diga lo que quiera. Pero el problema está en saber qué puede querer decir y si lo que dice puede atemorizar a las autoridades. Se ofrecen a los medios de comunicación occidentales exclusivas informativas que atraen la atención de la opinión pública hacia hechos que no tienen nada de sensacional y que pretenden reafirmar “la unidad política y moral de la sociedad”.

Hagamos finalmente algunas consideraciones a propósito de la *glasnost*. ¿Qué es realmente ese fenómeno que la propaganda soviética llama hipócritamente “transparencia”? Por su misma naturaleza la sociedad comunista es profundamente hostil a la transparencia, tal como se la concibe en los países occidentales es decir, en una sociedad democrática fundada sobre el derecho. La obsesión por el secreto impregna la sociedad comunista en todas sus fibras. Administraciones, oficinas, institutos de investigación, fábricas (en las que todas las actividades son secretas), reuniones a puerta cerrada, instrucciones confidenciales, sistema generalizado de dejar pasar, compromisos de no divulgación, secciones especiales..., ¿qué es lo que no se ha podido inventar? El objetivo de ese potente sistema consiste en ocultar a los suyos y a los demás lo que pasa en el país, a limitar al máximo la esfera de información de los ciudadanos. Por añadidura, el reino del secreto hace que la demagogia ideológica, la desinformación, la mentira y la propaganda sean menos vulnerables. El secreto da mayor peso a las autoridades a ojos de la masa mal informada. Las resoluciones secretas tienen mayor impacto cuando advienen a las masas bajo la forma de rumores. Bajo esas condiciones es más fácil, igualmente, perseguir a alguien por “divulgación de secreto de Estado” o por “calumnia hacia el régimen”. Sólo en último lugar es el secreto un medio téc-

nico de defensa contra los enemigos, los espías y los estafadores. La función principal del secreto es confundir la atmósfera social y la conciencia de los ciudadanos. Es un medio de fortalecer a la sociedad y al poder.

Este sistema, a lo largo de toda la historia soviética, ha dado muestras amplias de su valía. El sistema es inmutable y seguirá siendo un elemento obligado del régimen comunista hasta su último día.

¿Cuál es entonces el sentido de la “transparencia” proclamada por Gorbachov? ¿Cuáles son los hechos puestos de manifiesto dentro del marco de la *glasnost*? ¿Por qué, en qué sentido, bajo qué ópticas y por quién? Hay transparencia y “transparencia”. La primera es una forma de organización social que presupone la existencia dentro del país de instituciones y de personas susceptibles de hacer públicos todos los hechos de la vida social sin pedir autorización a las autoridades. Para realizarlo poseen medios de difusión y de información independientes de las autoridades. Y por difundir informaciones verídicas no son sancionados. La *glasnost* de Gorbachov no es más que una solapada medida ordenada desde la cúspide y realizada bajo el control de las autoridades, como procedimiento ideológico de propaganda y de gobierno.

Ese procedimiento ha sido siempre utilizado en diversos grados a lo largo de la historia soviética, porque la selección de informaciones y la forma de presentarlas son monopolio del poder. Toda transparencia independiente del poder está considerada como una calumnia hacia el régimen, como propaganda hostil o incluso como espionaje a favor de países occidentales. El hecho de que se hable de la *glasnost* con entusiasmo exagerado se explica sólo por las actuales condiciones. Hace algunos años la transparencia era una de las reivindicaciones de la oposición.

Ahora que el movimiento de oposición ha sido aplastado, las autoridades se han apropiado de alguna de sus consignas.

Gorbachov y los suyos no han llegado al poder para liberalizar o democratizar la sociedad soviética. Su objetivo era ocupar ciertas posiciones en la jerarquía social, consolidarlas y utilizarlas en provecho propio. Han sido admitidos al poder con la esperanza de que supieran contener el deslizamiento del país hacia una crisis generalizada, ahogar todas las tendencias opositoras que escapaban al control de las autoridades, fortalecer la potencia militar del país, mejorar la imagen de marca de la Unión Soviética en el mundo, desconcertar a la opinión pública occidental, utilizar a Occidente en interés de la Unión Soviética desmoralizándole y dividiéndole por todos los procedimientos. Gorbachov hace y hará lo mismo que los Stalin, Kruschev, Breznev y Andropov, pero en condiciones diferentes y con procedimientos más sutiles. Por supuesto, no podemos desear el que su vanidad desmesurada, su aplomo y su insuficiente comprensión de la estructura social del país no le conduzcan demasiado lejos en sus ímpetus reformadores, como fue el caso de Kruschev. En ese caso conocerá la misma suerte que aquél.

Pero es más probable que, habiendo asimilado la lección experimental de Kruschev, evolucione en el sentido de un breznevismo mejorado. En ese caso, una de sus acciones sería bajar lentamente el precio del vodka y

poner sordina a la campaña antialcohólica del Comité Central y de la Prensa.

Las reformas de Gorbachov son medidas artificiales que imponen al país fenómenos incompatibles con la naturaleza misma de la sociedad comunista. Son de alguna manera drogas políticas y sociales que sólo pueden actuar de manera provisional. Pero tan inmenso país no puede vivir largo tiempo bajo los efectos de la droga, su efecto se irá debilitando y después desaparecerá por completo. En ese momento el Gobierno soviético estará obligado a sustituir la política de la zanahoria por la del garrote, lo cual conviene mucho más a la naturaleza del régimen.

Yo no excluyo la posibilidad de un cambio y de una mejora radical de las condiciones de vida en Rusia. Pero para llegar a ello no basta con esperar pasivamente los favores o las órdenes que vengan desde arriba. Es necesario efectuar una verdadera lucha social con todas sus consecuencias: revueltas, insurrecciones, aparición de organizaciones clandestinas, crítica de todos los aspectos del régimen, entre ellos la organización social y la propia ideología, lucha general contra el control total del individuo por parte de la colectividad, las autoridades, los órganos de represión y la propaganda.

La actividad reformadora de las autoridades no tendrá efectos reales más que cuando deje de ser el resultado de cálculos interesados de los dirigentes soviéticos y se convierta en la inevitable consecuencia de una amarga y dura lucha social.

Porque las leyes de la evolución histórica son válidas, igual que para otros, para la propia sociedad soviética.

# Gorbachov no debe ser el árbitro de nuestra seguridad

Manfred Woerner

**T**ras su nombramiento como secretario general de la OTAN, Manfred Woerner es entrevistado por Jean-Paul Picaper, corresponsal de Política Exterior en Bonn. El político alemán expone en esta entrevista los esfuerzos defensivos germano-occidentales, la contribución a los gastos de la Alianza y la nueva presión financiera que van a exigir las denominadas “armas inteligentes”. Se refiere también a la actitud de los países mediterráneos miembros, a los proyectos inmediatos de la Alianza y a las negociaciones de desarme convencional. Las declaraciones del secretario general de la OTAN cobran renovado interés tras la propuesta de reducción de fuerzas soviéticas en Europa, formuladas por Gorbachov en su discurso ante la ONU a principios de diciembre.

**Picaper:** Señor ministro: su sucesor en Bonn, Ruppert Scholz, ha recibido de usted una situación presupuestaria en trance de mejorar. Pero, ¿está de acuerdo con eso el actual ministro de Finanzas?

**Woerner:** Sí. En diversas ocasiones el canciller ha confirmado la concesión de nuevos créditos. Ahora bien, nosotros tenemos establecida una planificación a largo plazo que alcanza hasta el año dos mil uno. ¿Viviremos todavía en ese momento? En todo caso los verdaderos problemas aparecerán a mediados de los años noventa. Se cree a menudo que la Bundeswehr tiene hoy problemas financieros. Eso no es así. Pero sí los tendrá a medio plazo.

Los partidos en el Gobierno –cristianodemócratas (CDU-CSU) y liberales (FTP)– han ratificado la concesión de los créditos propuestos por el canciller. Tengo la esperanza de que esos créditos se inscriban en la planificación gubernamental a medio plazo. Yo he preparado las disposiciones intelectuales indispensables para ello.

A lo largo de los cuatro primeros años de mi mandato dispuse de mucho dinero. Incluso pude economizar algunos millones. Es sólo ahora cuando el dinero empieza a faltar. De momento nos vamos arreglando; pero la progresión lineal actual no será suficiente para mantener nuestra

---

**Manfred Woerner**, secretario general de la OTAN desde julio de 1988 y ministro de Defensa de la RFA hasta el 18 de mayo, es entrevistado por **Jean-Paul Picaper**, corresponsal en Bonn de Política Exterior y del diario “Le Figaro”, de París.

fuerza de combate de los años noventa. He luchado por conseguir que se tome conciencia de este problema y creo haber rendido un buen servicio a mi sucesor. El canciller deberá dotar de mejores medios financieros al nuevo ministro. Scholz llega en un buen momento; necesitará algo de suerte, pero el canciller también está interesado en su éxito. Yo se lo deseo y, por lo demás, sería bueno para el secretario general de la OTAN el que su propio país haga algunos excesos financieros.

**P.** Si las negociaciones Este-Oeste llegan a buen término, sobre todo en materia convencional, los proyectos de desarme ¿aliviarán financieramente a la OTAN?

**W.** Creo que debo continuar la obra de mi predecesor, lord Carrington, insistiendo en el imperativo de mantener nuestros esfuerzos de defensa. Gorbachov no debe ser el árbitro de nuestra seguridad. Las negociaciones serán largas y complicadas y no se pueden esperar resultados hasta los tres o cuatro próximos años.

**P.** De todas formas, las nuevas armas “inteligentes” ¿no aumentarán el gasto de armamento? ¿Podremos pagarlas?

**W.** Pienso que podremos adquirirlas sin problemas. No olvide que la capacidad de nuestra economía también crece. El porcentaje del PNB de los países de la OTAN consagrado a la defensa no ha aumentado a lo largo de los años. Más bien ha disminuido, incluso. Y, sin embargo, nuestra capacidad de defensa se ha mantenido. Naturalmente, no se trata de duplicar nuestros gastos, pero necesitamos hacer aumentos moderados que sean soportables por nuestra economía.

**P.** ¿No van a pedir los americanos que los europeos se hagan cargo, en mayor medida, de los gastos de la defensa?

**W.** Esta solicitud de participación en los gastos aparece periódicamente en vísperas de las elecciones americanas. Sin embargo, pienso que, a causa principalmente del déficit americano, en esta ocasión sobrevivirá a las elecciones, podría llegar a convertirse en un problema permanente. No se le puede considerar como una cuestión bilateral, germano-americana, franco-americana, etcétera, sino como un problema global de la OTAN. Permítame que subraye dos aspectos:

– El *burden sharing* no debe quedar reducido a cuestiones financieras. Veamos, por ejemplo, el problema de los vuelos a baja altura en Alemania: setenta mil horas semanales de vuelo sobre regiones de alta densidad demográfica e industrial. Diariamente recibo cestos enteros con cartas de protesta; los ciudadanos se agrupan para manifestarse; es una carga específica, desconocida por los americanos, que incumbe a los europeos. Otro ejemplo: la no participación europea en las medidas adoptadas frente a las situaciones de crisis. Ya que no participamos podríamos, por lo menos, abstenernos de hacer observaciones ofensivas. Ese tipo de observaciones en voz alta ha estropeado más el buen clima entre nosotros y los Estados Unidos que el hecho de participar con un cero uno o un cero dos por ciento de más o de menos en los índices presupuestarios.

– No hay que contemplar ese problema financiero sólo desde el punto de vista del *in-put*, sino también desde el del *out-put*. Es algo que me

gustaría decir, también, a los americanos. El rendimiento tiene que ser mensurable. Por ejemplo, los franceses y nosotros tenemos servicio militar obligatorio; un recluta cuesta menos de la mitad que un soldado profesional y tiene casi el mismo rendimiento. Los que mantienen un Ejército profesional tienen gastos de personal mayores, frente a un rendimiento que no es, en ningún modo, superior. He ahí los argumentos que deben desarrollar los europeos. Dicho lo cual, debo insistir en un punto: todos deben hacer más. Mis advertencias no se dirigen a nadie en particular; se dirigen a todo el mundo.

**P.** Volvamos a los vuelos a baja altura. ¿No se ha hablado de practicarlos en Turquía o en Marruecos?

**W.** En Turquía podríamos entrenar apenas una escuadrilla. Marruecos ha sido evocado porque los belgas practican allí vuelos de entrenamiento. Es algo sobre lo que se podría pensar; pero no creo que sea una solución practicable porque está plagada de obstáculos. La infraestructura, el problema lingüístico –al menos para nosotros los alemanes–, el transporte de aviones y pilotos, son difíciles. Los belgas sólo han enviado un pequeño número de aparatos y han tenido problemas de alojamiento para sus pilotos, instalados en hoteles...

En estos momentos la OTAN busca una base de entrenamiento para sus fuerzas aéreas y tenemos a dos países como candidatos: Turquía y Canadá. Anatolia está en competencia con Goose Bay (Labrador). Pero no hay allí suficientes aeródromos. A lo sumo absorbería el diez por ciento de nuestros ejercicios aéreos, lo cual no representa un desahogo sustancial.

Para los carros tenemos un polígono de tiro en Canadá, otro en Gran Bretaña, varios aquí en Alemania, naturalmente, pero el mayor de todos está en Shyloo.

## **Descartada una crisis de la OTAN**

**P.** Todos estos problemas ¿son graves para la Alianza?

**W.** No. La OTAN acaba de apuntarse el mayor éxito de su historia; ha sido debido a nuestra firmeza y a nuestra solidaridad. Los problemas de los cuales hablamos han existido siempre y existirán siempre, no afectan a los fundamentos de la OTAN que son sanos. Cada una de las naciones de la OTAN sabe que su propia seguridad y la de la Alianza se identifican. Si la Alianza se disolviese, la seguridad de cada uno de los Estados miembros quedaría reducida a menos de la mitad. Esta convicción está anclada tan fuertemente en el espíritu de los gobernantes que hay que descartar la posibilidad de una crisis de la Alianza. Hay problemas materiales difíciles de resolver, pero que no afectan a la fuerza de la OTAN.

**P.** ¿Y las poblaciones de esos países?

**W.** Sólo puedo hablar de mi propio país. Conozco bien Francia y sé que los franceses no son motivo de preocupación. Por lo que se refiere a Alemania, la situación es más ambigua: el ochenta por ciento de nuestra población aprueba la OTAN, pero cada vez hay menos gente que apruebe

nuestra estrategia defensiva. Y es que ya no se percibe la amenaza: cuarenta años de paz y la ofensiva sonriente de Gorbachov han dado lugar al olvido. Paradójicamente eso no ha hecho disminuir el aprecio que los alemanes tienen por la OTAN; por contra, necesitamos requerir un sí más extenso a la estrategia de la Alianza.

**P.** ¿Qué opina usted sobre la actitud de los Estados mediterráneos que pertenecen a la OTAN?

**W.** Cualquiera que ésta sea no creo que pueda influir en desfavor de la OTAN. Por lo que se refiere a España creo, por el contrario, que su entrada en la OTAN –incluso siendo una adhesión por etapas y aunque aún se discuta– hace tomar conciencia, poco a poco, de que la OTAN no es en sí misma negativa. Creo que es una cosa favorable.

**P.** Y Francia, ¿se está aproximando a la OTAN?

**W.** De una forma muy clara, incluyendo la población, con excepción del Partido Comunista. Dicho lo cual hay que añadir que existen, por ejemplo, constantes en la política francesa que no permiten pensar, dentro de un futuro previsible, en un retorno a la integración militar. Francia tratará de conservar su soberanía en materia de decisión nuclear. Pero, junto a ello, crece la voluntad de cooperar en el seno de la OTAN. Francia es uno de los más leales miembros de la Alianza y es un país con fuerte espíritu de defensa nacional.

He hablado de crisis de confianza, pero el asunto del Golfo ha sido un caso contrario en el que se ha visto funcionar la solidaridad: Francia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica e Italia han enviado navíos al Golfo Pérsico y nosotros, al menos, hemos enviado barcos al Mediterráneo para testimoniar nuestra solidaridad. Eso ha sido percibido positivamente por los Estados Unidos. Por otra parte, creo que la UEO –a la que España y Portugal están en trance de adherirse– puede servir para concentrar las fuerzas europeas sin hacer competencia a la OTAN.

Por lo demás, la falta de dinero nos va a obligar a homogeneizar armamentos y equipos. Mi predecesor, lord Carrington, tomó ya una primera iniciativa en ese sentido; fue lo máximo que pudo hacer. Mis esperanzas no son excesivas; los egoísmos nacionales son muy fuertes.

**P.** Exactamente. Los franceses construyen el “Rafale” y ustedes el “EFA”.

**W.** Soy uno de los padres del proyecto de caza europeo, del “EFA”. Se trataba de un programa europeo destinado a incluir a Francia. Lamento profundamente que Francia se haya separado. Creo que se trata de una decisión, en cuyo origen está la influencia de la industria de armamento, que Francia, hoy, no adoptaría. No hay ningún argumento válido contra un avión europeo construido en común. En aquel entonces insté repetidas veces a M. Henu, después he visitado en dos ocasiones a Mitterrand, una acompañado de nuestro ministro de Economía, Bangemann, en nombre del canciller. Intimamente estoy convencido de que los responsables franceses lamentan la decisión tomada, aunque no se atrevan a confesarlo públicamente.

Ciertamente podemos cooperar fabricando en común algunos elementos de ese avión; pero eso no aporta gran cosa. La industria aeronáutica europea ha dejado escapar una gran oportunidad o, cuando menos, sólo la ha aprovechado parcialmente. Los franceses tendrán ahora que intentar vender su "Rafale" al precio que les ofrezcan. Los mercados de exportación son estrechos y los americanos se ríen para sus adentros. Si no lo hacen es porque los británicos, nosotros los alemanes y pronto, sin duda, los españoles y los italianos, vamos a construir el caza europeo.

**P.** ¿No se hubieran podido comprar aviones americanos?

**W.** Las promesas de modernización de los aparatos americanos no son más que una astucia para dividir a los europeos. El "Super Hornet" sólo existe sobre el papel. Los precios ofrecidos no se corresponden con la realidad. Pregunte a los canadienses cuánto pagan por el "F-18". Ciertamente, no soy hostil hacia los americanos, he hecho mucho a favor de la cooperación con ellos y continuaré haciéndolo a través de mis nuevas funciones. Pero también digo a mis amigos americanos: si queréis compañeros tenéis que dejarles cierta autonomía, y ése no sería el caso si nuestra industria aeronáutica y espacial deja de existir y nos limitamos a producir bajo licencia. Tener colaboradores desventajados por su retraso tecnológico no puede ser un interés americano a largo plazo. Esa es la razón por la que, con plena conciencia, nos hemos pronunciado a favor de un caza europeo; va en ello la supervivencia de nuestra industria aeronáutica y espacial.

¿Cómo podrían nuestras industrias competir, en otros sectores, con las americanas si no construyen el avión de combate? En ese caso podemos olvidarnos del Airbus. Si nuestras empresas, por ejemplo, no pueden estudiar el problema número uno, es decir, la neutralización del sobrecalentamiento de los reactores, es el final de MTU. Esta empresa alemana fabricante de reactores es la menor de todas, mucho más pequeña que la SNECMA. No quiero que dentro de diez años MTU haya quedado reducida a la mendicidad. Deseo seguir siendo un colaborador en tanto que europeo.

## **Las armas nucleares están en el corazón de la disuasión**

**P.** La cristalización de una conciencia europea ¿puede perjudicar la Alianza?

**W.** Uno de los componentes de la disuasión consiste en la formación de una identidad de Europa occidental en materia de política de defensa, con el objetivo de reforzar la aptitud de la Comunidad de Estados Europeos para hacer frente a la Unión Soviética con el apoyo de nuestros aliados americanos. La situación geográfica de los alemanes, en la región central de la confrontación militar Este-Oeste, nos impone ciertas obligaciones. Por ejemplo, es necesario que la Alianza pueda repeler ataques sorpresa y evitar la rápida ocupación, por el adversario, de territorios

fronterizos. Hay que tener en cuenta que el treinta por ciento de la población de la República Federal y el veinticinco por ciento de su potencial industrial se encuentran en una zona, a lo largo de la frontera, de sólo cien kilómetros de profundidad, en donde existen, asimismo, siete concentraciones urbanas. Es preciso que las fuerzas aliadas estén concentradas allí, sobre suelo alemán, en primera línea, para defensa del frente. De esa manera no se nos podría aislar lanzando un ataque contra las tropas alemanas o contra objetivos alemanes.

Al mismo tiempo, ésa es la razón por la que el compromiso político de los Estados Unidos de desplegar un paraguas nuclear y convencional sobre Europa resulta indispensable. La presencia de un importante contingente de tropas americanas sobre el suelo alemán, incluido Berlín, es igualmente necesario para concretar ese compromiso y garantizar, de hecho, una solidaridad con los Estados Unidos. Como consecuencia de sus derechos a disponer en exclusiva de las armas nucleares instaladas sobre suelo alemán, las tropas de los Estados Unidos nos proporcionan una protección incomparable. Es, en fin, indispensable mantener la unidad política y estratégica de la región atlántica cubierta por la Alianza, comprendida en las condiciones de seguridad que se acuerden con la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia. Es preciso, finalmente, reforzar la capacidad de la OTAN para dominar las crisis políticas y militares en Europa.

El corazón de la disuasión, por supuesto, son las armas nucleares. Debido a su existencia Europa no ha conocido guerra alguna desde el conflicto mundial. Son armas terribles a las que no intentamos glorificar y cuyo uso todo el mundo desea, con justicia, evitar. La seguridad de Europa depende de la existencia de un número mínimo de tales armas y del mantenimiento de la capacidad de escalada nuclear a todos los niveles, hasta alcanzar el nivel de las armas estratégicas. Quien pretenda eliminar las armas nucleares dejaría a Europa a merced de guerras convencionales, sin eliminar por ello, por completo, el riesgo nuclear.

Obviamente el número mínimo de armas indispensables para mantener la paz debe permanecer, igualmente, eficaz. Es, precisamente, por eso por lo que no comprendo el debate en torno a la modernización de los misiles de corto alcance. El Pacto de Varsovia moderniza sin cesar sus armas nucleares sin solicitar nuestra autorización. Pero, al fin y al cabo, ése no es un problema inmediato. Los cohetes LANCE serán operativos hasta 1995. No existen sucesores sobre los que tengamos que decidir. Su modernización habrá de ser decidida en una concepción occidental de conjunto. Ese concepto deberá armonizar la prosecución del desarme y las necesidades de nuestra seguridad.

**P.** Se habla de establecer, este otoño, en Viena, nuevas negociaciones sobre el desarme convencional. ¿Usted lo aprueba?

**W.** Las negociaciones sobre desarme nuclear INF, START han tenido éxito o adelantan. Desde el punto de vista europeo debería tener prioridad el control de los armamentos convencionales. Con armas nucleares ni se desencadenan guerras ni se ocupan territorios. Las armas nucleares sirven para evitar la guerra. Por contra es en el terreno convencional donde se

encuentra la diferencia entre la capacidad del Pacto de Varsovia para la invasión y la incapacidad de la OTAN para el ataque.

**P.** Pero ¿cómo convencer a los soviéticos de que deben desarmarse, en materia convencional, en mayor medida que el Oeste?

**W.** Mire usted, ésa es una manera de pensar típicamente occidental. ¿Cree usted que Gorbachov se plantea problemas de conciencia a propósito de lo que él exige de nosotros? Yo me limito a tomarle la palabra. Ha dicho: el que tenga más debe suprimir más. ¿Es pues mi pretensión inmorral? Si tiene más que nosotros es preciso que suprima más que nosotros. No hago más que repetir lo que él mismo ha dicho. ¿Soy yo responsable de que haya instalado en el centro de Europa dieciséis mil carros más que nosotros? Debe sacarlos del sitio en que los instaló. No pretendo que tenga menos carros que nosotros, sino que tenga un número igual al nuestro. ¿Por qué ha de ser esto inaceptable?

Pero no es de esto de lo que se trata en primer lugar. Es necesario que los soviéticos y nosotros dejemos de lanzarnos cifras a la cabeza. Es preciso que nos entendamos en el terreno de los principios, que son muy simples.

En ciertas regiones, situadas en una zona que va desde el Atlántico a los Urales, hay que fijar niveles iguales. Si me pongo de acuerdo con los soviéticos sobre este aspecto no hay ninguna necesidad de hablar de cifras. En una segunda etapa se podrían determinar esos niveles. Y en una tercera etapa cada uno suprimiría lo que sobrepasase del nivel establecido. En una cuarta etapa se podría proceder a hacer verificaciones. Así expresado resulta un poco más sencillo de lo que sería en realidad, pero no hay otro método.

Pero los soviéticos, con toda intención, hacen exactamente lo contrario. Quieren empezar por confrontar las cifras. No debemos enredarnos en ese juego, sino atenernos a nuestros principios. Haciéndolo podemos aludir a las palabras del mismo Gorbachov. Hacer otra cosa sería peligroso e improductivo.

La estructura de una estrategia es algo que no se expresa sólo con cifras. He hablado de "incapacidad para la ofensiva". ¿De qué se trata? Cada uno debe tener la garantía de que el otro –con independencia de sus intenciones– no esté en condiciones de proceder a ataques en profundidad sobre su territorio ni a llevar a cabo ofensivas sobre grandes espacios. Nosotros, en el Oeste, no tenemos ni una ni otra de tales capacidades. No me estoy refiriendo a las intenciones –Gorbachov tiene, verdaderamente, otras preocupaciones distintas de las de atacarnos–, se trata sólo de las capacidades.

**P.** La Unión Soviética afirma que, en Europa, existe equilibrio convencional entre el Este y el Oeste.

**W.** Fíjese que todas las afirmaciones que apuntan a suponer la superioridad del Oeste en ciertos aspectos convencionales se fundan en elementos no cifrables e inverificables, tales como:

– La calidad de las armas (el veintiuno de noviembre último el diario “Vorwaerts”, del Partido Socialista, publicó un artículo titulado “Por la noche Rusia está ciega”);

– el grado de preparación para el combate, de las divisiones;

– la calidad de los recursos;

– la eficacia de los reclutamientos;

– o bien se habla de la moral, del grado de formación y de la fiabilidad de los soldados.

¿Y si todas esas suposiciones se revelaran falsas? No son más que hipótesis y resultan ser indemostrables.

Por contra el Pacto de Varsovia, que habla sin cesar de desarme, continúa armándose sin cesar. Le pondré algunos ejemplos: la puesta a punto de dos nuevos ICBM nucleares, el SS-25 (transportable por carretera) y el SS-24 (transportable sobre raíles); la puesta a punto de nuevos SLBM (SS-N-23); de nuevos bombarderos (el Bear, con misiles de crucero, y el Black-jack) y nuevos submarinos (el Delta IV de propulsión nuclear). En el sector convencional, entre 1984 y 1986, se han fabricado anualmente 1.600 carros de combate. Recordemos, además, la construcción de nuevos helicópteros (Havoc y Hokum). Hablemos, también, de nuevos aviones (Fitter, Frogfoot y Fencer D y E para el ataque aéreo y el MIG-29 Fulcrum y el Flanker SU-27 entre los cazas). Esta relación dista de estar completa.

El requerimiento del Pacto de Varsovia, hecho desde Sofía el 30 de marzo de este año, dirigido a los Estados miembros de la OTAN, comporta, aparte de algunos elementos positivos, componentes peligrosos. Apunta, esencialmente, a la “disuasión nuclear” que constituye el esqueleto de nuestra seguridad. Exhorta a “los pueblos” a impedir la espiral de armamentos, a emprender nuevos caminos y constata la nocividad de los nuevos medios convencionales, nucleares o químicos.

Lo malo es que estas declaraciones están en contradicción flagrante con la práctica militar de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia.

# Europa y la seguridad: la reactivación de la Unión Europea Occidental

Alfred Cahen

**L**a reactivación de la Unión Europea Occidental (UEO) constituye un importante acontecimiento tanto para el proceso de construcción de una Unión Europea como para la Alianza Atlántica. Este relanzamiento se inició en los años 1984-85 y ha continuado desde entonces.

La UEO tiene su origen en el Tratado de Bruselas del 17 de marzo de 1948, modificado por los Acuerdos de París del 23 de octubre de 1954. En sus inicios cuenta con cinco miembros: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y Reino Unido. Se ampliará en 1954 con la incorporación de Italia y la República Federal Alemana para permitir a esta última –tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa– el acceso a la Alianza Atlántica y a la OTAN.

La UEO tiene una doble vocación: europea y atlántica. Desde el punto de vista de Europa es obvio que el problema de la seguridad existe desde el inicio mismo del proceso de construcción europea, comenzado hace ahora unos cuarenta años.

Es notable, en este sentido, que el primer documento diplomático suscrito bajo la perspectiva de este proceso haya sido un Convenio –el Tratado de Bruselas– consagrado esencialmente –pero no exclusivamente– a los temas concernientes a la seguridad de Europa occidental.

Este acuerdo es alcanzado con voluntad decididamente europea. Basta para convencerse de ello con leer el encabezamiento –"Tratado de colaboración en materia económica, social, cultural y de legítima defensa colectiva"<sup>1</sup>– y el preámbulo.

La UEO ha permanecido fiel hasta hoy a esta vocación europea reforzada aún más con ocasión de su reactivación. También lo sigue siendo la solidaridad atlántica en la que desde su origen inscribe su acción. La evolución de la Alianza Atlántica y de la OTAN por una parte y de la Unión Europea Occidental por otra no ha sido idéntica. Pero la solidaridad exis-

---

**Alfred Cahen** es secretario general de la Unión Europea Occidental (UEO).

tente desde el principio entre estas instituciones no ha perdido nada de su esencia a lo largo de su existencia.

¿No permitió la ampliación del Tratado de Bruselas a Italia y a la República Federal Alemana en 1954 la adhesión de esta última a la Alianza Atlántica y a su estructura militar integrada? Además, ¿no ha quedado formalizada la relación especial existente entre la OTAN y la UEO con un nuevo artículo IV añadido por los Acuerdos de París al Convenio suscrito en la capital belga? Este nuevo artículo IV se expresa, en efecto, en estos términos:

“En la ejecución del Tratado, los Estados parte y los organismos creados por ellos en el marco del Tratado cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Para evitar toda concurrencia con los Estados Mayores de la OTAN, el Consejo y la Agencia (se refiere a la Agencia de Control de Armamentos) se dirigirán a las correspondientes autoridades militares de la OTAN para, toda información y consejo sobre cuestiones militares.”

La reactivación de la UEO emprendida en 1984-85 confirmará esta relación entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea Occidental.

¿Por qué se consideró necesaria una reactivación? Entre 1954 y 1973 esta Organización desempeñó un papel de importancia. Pero durante esta primera época de su existencia la Unión Europea Occidental se reveló incapaz de llevar a cabo lo que –desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa– habría debido ser su principal objetivo: la creación y el desarrollo de una identidad europea en materia de seguridad.

Desde ese momento la UEO iba a contentarse cada vez más con ejercer, a la sombra de la OTAN, funciones que –lejos de ser insignificantes– revelarían una naturaleza cada vez más rutinaria.

En 1973 perderá su último gran papel político<sup>2</sup>. Entra, en estas condiciones, en una especie de letargo, hasta el punto de que su Consejo ya no debía reunirse a nivel de ministros. Esto, evidentemente, privaba a la Organización de todo impulso político. Tan sólo su Asamblea parlamentaria permanecía viva y se empeñaba en reclamar a la vez el relanzamiento de la organización y el desarrollo de una dimensión europea de la seguridad. Pero a falta de un Ejecutivo ministerial al que dirigirse, su acción se desarrollaba relativamente en vano. Ni que decir tiene que cuando los Estados miembros se decidieron a reactivar la UEO, la inspiración dada por las resoluciones de la Asamblea les fue de gran ayuda. El sueño de la UEO iba a durar diez años.

Cabe preguntarse las razones que llevaron a los Estados miembros a tomar la decisión de reactivarla en 1984-85.

Parece que hay que buscar la respuesta en el doble contexto en el que la Organización se inscribe desde sus inicios. Es decir, la solidaridad atlántica y el proceso de construcción europea.

En el ámbito del proceso de construcción europea las cosas habían progresado. La construcción europea comportaba con las Comunidades una dimensión económica y con la cooperación política europea una di-

mención de política exterior. Pero continuaba faltando una dimensión de seguridad a pesar de los esfuerzos desplegados en este sentido.

No han faltado, en efecto, tentativas. Se multiplicaron en los años sesenta y setenta, pero sin resultado alguno. Sin embargo, existe una institución cuya vocación desde siempre parece que debiera ser convertirse en el centro a partir del cual podría surgir una dimensión europea de la seguridad: la Cooperación Política Europea.

Pero ¿a qué responde la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea? Se trata de un intento de armonización de las posturas de los "Doce" en temas de política exterior. Ahora bien, ¿qué es una política exterior sin su prolongación de seguridad? Parecía entonces natural observar un desarrollo de la Cooperación Política en esta dirección.

Durante los años ochenta diversos Estados lanzaron iniciativas interesantes con el fin de asignar formalmente a la Cooperación Política unas competencias sustanciales en el tema. Estas iniciativas sólo han alcanzado éxitos relativos o relativos fracasos. Actualmente, esta Cooperación Política se manifiesta competente para tratar los aspectos económicos y políticos de la seguridad, pero no la seguridad en sí misma y considerada en su conjunto.

¿A qué se deben estos éxitos a medias o fracasos relativos? Quizá al recuerdo del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa. Pero sobre todo al hecho de que tres países miembros de lo que entonces aún era los "diez" –Dinamarca, Grecia e Irlanda– no podían aceptar sin reservas una total dimensión europea de la seguridad.

Es el momento en que los otros "siete" iban a decidir crearla entre ellos y reactivar con este fin una organización de la que no se valían desde hace unos diez años, pero que permanecía a su disposición: la Unión Europea Occidental.

El asunto debía avanzar con relativa rapidez y la decisión debía completarse en tres etapas sucesivas:

- Una conferencia de ministros de Asuntos Exteriores en París el 12 de junio de 1984.
- Una conferencia de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en Roma el 26 de octubre de 1984.
- Una conferencia de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en Bonn el 22 de abril de 1985.

En la conferencia de Roma se adopta la declaración que constituye, de algún modo, el "Acta de Renacimiento" de la Unión Europea Occidental.

De las condiciones en las que la Unión Europea Occidental fue reactivada y de la Declaración de Roma, se deduce que la "nueva UEO" se afirma –a modo de esbozo de una dimensión europea de la seguridad– como uno de los elementos del proceso de construcción europea, al lado de las Comunidades y de la Cooperación Política, y esto a pesar de ser sus miembros siete y no doce. Esto tiene diversas consecuencias. Apuntemos las siguientes:

– En primer lugar, la Unión reactivada debe mantener unas continuas relaciones de coordinación y cooperación con las restantes dimensiones europeas.

– Toda modificación en la composición de los demás ámbitos de Europa –y en particular de las Comunidades y de la Cooperación Política– le atañe.

– Por último, si la UEO reactivada es realmente una pieza del proceso de construcción de Europa, todo cambio significativo en la evolución de la integración europea no puede dejar de repercutir también en ella. Porque si los “Doce” llegaran a manifestar su disposición, sin segundas intenciones, a dotar a Europa de una verdadera dimensión de seguridad, ello constituiría un hecho nuevo susceptible de influir profundamente y de forma inmediata en los destinos de la Unión Europea Occidental, que podría verse obligada a interrogarse sobre su futuro y a integrarse en la principal corriente de constitución europea.

Pero este esbozo de dimensión europea de seguridad, constituido por una UEO reactivada, se sitúa también en el contexto de solidaridad atlántica, y no fuera de él, sino, de alguna forma, en el interior de la Alianza. Toda la historia de la Organización se orienta en este sentido, y la Declaración de Roma es clara al respecto.

Es obvio que tal situación implica para la Unión Europea Occidental reactivada la necesidad indispensable de mantener un contacto tan estrecho como sea posible y unas eficaces relaciones de coordinación con la Alianza en su conjunto y con cada uno de los aliados que no forman parte de los “siete”.

Dicho esto, la Unión Europea Occidental tiene su propio papel a desempeñar. ¿En qué consiste este papel? El relanzamiento de la Organización deja intacto el contenido del Tratado de Bruselas tal como queda modificado por los Acuerdos de París y particularmente la alianza extremadamente exigente que crea entre los Estados miembros<sup>3</sup>.

Pero la Declaración de Roma añade al papel de la UEO una dimensión nueva y de suma importancia al considerarla como el centro europeo de reflexión común y de concertación entre sus Estados miembros sobre los problemas de seguridad. Debe, pues, afirmarse como una cooperación política europea en este campo. En este sentido debe consagrarse a crear un diálogo entre sus Gobiernos destinado a desembocar en unas posiciones concertadas, incluso comunes. De este modo logrará a la vez una identidad europea de la seguridad y a partir de ésta una conciencia europea del tema. El diálogo democrático, es decir, público, que su Asamblea parlamentaria puede volver a mantener con el Consejo de Ministros revisite, en este último punto, una importancia fundamental.

\*\*\*

¿Asume la UEO este nuevo papel? No cabe duda que la reactivación de la Organización se ha enfrentado a algunos obstáculos. ¿Cuáles han sido?

En primer lugar, un obstáculo con el que se topan todas las instituciones europeas: el carácter intermitente del movimiento europeo entre los Estados interesados. Raramente quieren todos estos Estados la misma cosa, en el mismo momento y con la misma intensidad. Es un fenómeno que pesa sobre las Comunidades Europeas tanto como sobre la Cooperación Política. Este fenómeno ha sido particularmente patente en una organización recientemente reactivada como la Unión Europea Occidental.

Al lado de los motivos en común que los “siete” tenían para relanzar la Organización, algunos Gobiernos tenían los suyos propios, que no siempre coincidían. Hubo de emprenderse una tarea de armonización que aún hoy se revela necesaria en alguna ocasión.

El carácter delicado de las competencias de la UEO también ha desempeñado un papel. ¿No es la defensa lo que está más íntimamente ligado a la soberanía nacional? Una Organización internacional llamada a jugar tal papel sólo puede progresar con infinita prudencia,

Además, la UEO constituye una especie de “Organización híbrida”, situada entre la constitución europea y la solidaridad atlántica. Sin dejar de afirmarse, debe evitar los perjudiciales conflictos con las restantes instituciones europeas o atlánticas.

Por último, la UEO había dormido durante diez años y ahora había que despertarla.

Todo esto explica por qué han tenido que pasar dos años para que la UEO reactivada desempeñara las funciones que le habían sido asignadas.

Hoy, por lo demás, aún perduran algunas dificultades como la que concierne al reagrupamiento y a la reestructuración de sus órganos administrativos. Por razones históricas, éstos se reparten entre dos capitales, Londres y París. El Consejo de Ministros de la Organización ha decidido, con razón, que deberían ser reunidos en un solo lugar y reestructurados con objeto de servir con la eficacia deseada a la nueva UEO. Hasta el momento no se ha llegado aún a un acuerdo sobre este lugar y las negociaciones prosiguen con este fin.

Estos obstáculos, sin embargo, no han impedido que la UEO relanzada se afirme y que desde mediados de 1986 desempeñe su papel de modo efectivo y pueda enorgullecerse de unos resultados impresionantes.

En primer lugar se ha convertido en una cooperación política europea en materias de seguridad. El secreto del éxito de la cooperación política reside en el hecho de que reúne en su seno a todos los que tienen responsabilidad en las capitales y autoridad en el ámbito de la política exterior. Lo mismo se puede decir hoy en el marco de la UEO en lo que concierne a la seguridad. Los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa se reúnen al menos dos veces al año y sus más cercanos colaboradores (directores generales, directores político-militares y expertos<sup>4</sup> de los Ministerios de Asuntos Exteriores, junto a sus homólogos de los Ministerios de Defensa) hacen de igual modo a un ritmo cada vez más intensivo. Nótese que la UEO es el único marco en Occidente en el que se sientan juntos los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa.

Si se exceptúa el Consejo de Ministros –que, sin embargo, interrumpió sus reuniones de 1973 a 1984– todos estos órganos intergubernamentales son nuevos. Su actividad es coordinada por el Consejo permanente, con sede en Londres, y formado por los embajadores acreditados en la Corte de San Jaime y por un alto funcionario del Foreign y Commonwealth Office.

Por otra parte, la Unión Europea Occidental ha creado entre sus Gobiernos un diálogo permanente que suscita posiciones convergentes en el campo de la seguridad. Gracias a las numerosas reuniones de los responsables de los Gobiernos y a la creación de una red especial de télex que enlace a esos siete Gobiernos (el WEUCOM), la Organización ha conseguido crear un diálogo permanente en cuestiones de seguridad. Este diálogo lleva hoy a posturas convergentes o comunes en el tema. Esto quedó probado de forma notoria casi inmediatamente después de la cumbre que reunió en Reikjavik, en octubre de 1986, al presidente Reagan y al secretario general Gorbachov. Ante el giro de los acontecimientos, los “siete” de la Unión Europea Occidental sintieron la imperiosa necesidad de ponerse de acuerdo y reaccionar de forma conjunta. Estuvieron en disposición de hacerlo a partir del 13 de noviembre y comunicaron inmediatamente sus puntos de vista a sus aliados, y en particular a los Estados Unidos.

Posteriormente se ha repetido el mismo fenómeno, particularmente con respecto a las negociaciones entabladas en materia de dominio armamentístico.

Además, la UEO ha comenzado a desarrollar una dimensión europea de la seguridad. Los siete Estados miembros se han dado cuenta con rapidez de que la convergencia de opiniones sobre cuestiones de actualidad relacionadas con su seguridad respondía a algo más fundamental: los intereses europeos que existen en este campo a largo plazo.

La constatación de este hecho no es nueva. Ya lo había hecho notar la Alianza Atlántica en la declaración ministerial de Ottawa (19 de junio de 1974), en la que subrayaba la unidad de la Alianza frente a la amenaza que acecha a todos los aliados, pero con un, reconocimiento de la vulnerabilidad específica de Europa, es decir, su posición particular y, en consecuencia, sus intereses especiales y las opciones que de ellos derivan. Pero nunca se había intentado definir esos intereses. Tarea a la que se consagró la UEO a petición de sus Estados miembros, y en particular de Jacques Chirac, entonces primer ministro francés, quien desde la tribuna de la Asamblea reclamaba –en diciembre de 1986– la redacción de un documento que precisara los “principios de la seguridad de Europa occidental”. La tarea era difícil y los trabajos iban a durar unos nueve meses, pero cada uno de los participantes tenía la voluntad política de llevarlos a término. El amplio entendimiento alcanzado, así como un lenguaje común, tuvieron reflejo en una ponencia a partir de la cual el Consejo Ministerial, reunido en La Haya en octubre de 1987, pudo adoptar una “Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad”.

Esta "Plataforma" constituye un acontecimiento de gran importancia, ya que con ella comienza a nacer una identidad europea en el campo de la seguridad.

De nuevo se sitúa, expresa y decididamente, en el doble contexto que caracteriza a la Unión Europea Occidental desde su creación: el de la construcción europea y el de la solidaridad atlántica.

Gira en torno a tres grandes órdenes de ideas: las condiciones de la seguridad europea, sus criterios y las responsabilidades al respecto de sus Estados miembros en el triple nivel de defensa, control de armamento, diálogo y cooperación entre el Este y el Oeste.

Por último, la Unión Europea Occidental ha permitido a sus miembros afirmar su solidaridad en una zona situada fuera del área europea o atlántica, pero en la que su seguridad, en el sentido más amplio de la palabra, se encuentra amenazada.

Los documentos constitutivos de la UEO prevén expresamente la posibilidad de que sus Estados miembros se pongan de acuerdo sobre las consecuencias para Europa de situaciones de crisis surgidas en otras regiones del mundo.

En este sentido, los "siete" reaccionaron en agosto de 1987 a la situación que se estaba desarrollando en el Golfo Pérsico y que amenazaba la libertad de navegación. A partir del 20 de agosto de 1987 se iniciaron consultas políticas entre los Gobiernos. Como fruto de éstas, pero en el marco de operaciones nacionales, cinco países de la UEO –Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido– enviaron buques a la región, mientras que los dos restantes países expresaban su solidaridad con los demás miembros. Los dos Estados en cuestión son la República Federal Alemana y Luxemburgo. La RFA no puede, por la interpretación que da a su Constitución, tomar parte en tales operaciones. Ni siquiera aceptó reemplazar en el área de la Alianza a las unidades que habían sido enviadas a la región del Golfo. En cuanto a Luxemburgo, que no dispone de la flota necesaria, tomó la iniciativa de aportar una contribución para financiar las operaciones. Estas fueron coordinadas a la vez *in situ* y a nivel de almirantazgos bajo la tutela de la UEO.

Conviene insistir en el hecho de que es la primera vez que se establece este tipo de cooperación a nivel de Europa occidental.

Los progresos de la reactivación de la Unión Europea Occidental se inscriben en un movimiento general de cooperación creciente entre los aliados europeos. Este movimiento se desarrolla en tres niveles: un nivel bilateral, un nivel multilateral y un nivel europeo atlántico.

El nivel bilateral es el de la cooperación entre miembros europeos de la Alianza Atlántica, cooperación que tiende a multiplicarse y cuya última manifestación es la instaurada entre Italia y España (cumbre hispano-italiana del 11 de julio de 1988).

El nivel multilateral es, evidentemente, el de la UEO, considerada, claro está, en la perspectiva del conjunto de la constitución europea y teniendo en cuenta la finalidad política de Comunidades y sus actividades en el campo de la cooperación en materia de armamento.

El nivel euro-atlántico está integrado por el Eurogrupo y el Grupo Europeo Independiente de Programas.

La primera pregunta que se puede plantear al respecto es si el hecho de que los europeos inscriban su seguridad en estos tres contextos no constituye para Europa una fuente de confusión y para la Alianza un motivo de división. Yo no lo creo así, siempre que sean respetadas una serie de condiciones definidas por el antiguo secretario general de la OTAN, Lord Peter Carrington, condiciones que tuve ocasión de discutir con él y que reciben mi total adhesión. Estas condiciones son las siguientes:

– Las actuaciones de los foros bilaterales y de la UEO deben ser compatibles con los objetivos y las actuaciones de la Alianza, y las actuaciones de los foros bilaterales deben ser compatibles tanto con las actuaciones y los objetivos de la UEO como con los de la Alianza.

– Estas actuaciones deben ser transparentes, de modo que los aliados que no son miembros de la UEO ni de los foros bilaterales estén suficientemente informados de lo que allí acontece para no sentirse excluidos. Esto es válido por igual para los miembros de la UEO que no son miembros de foros bilaterales.

– Por último, las actuaciones de los foros bilaterales deben ir dirigidas a reforzar el compromiso de sus miembros en el seno de la UEO y sus actividades, como las de la UEO, deben fortalecer el compromiso de sus socios en el seno de la Alianza.

Este estado de cosas suscita una segunda pregunta sobre el lugar que ocupa la UEO en esta constelación de cooperaciones entre aliados europeos.

Fiel a su doble vocación europea y atlántica, la UEO ha evitado – desde el inicio de su reactivación – toda nociva redundancia con respecto a las instituciones existentes, ya sea en el marco del movimiento de construcción de Europa o en el de la Alianza. Se trata de una política general que se manifiesta particularmente en el campo de la cooperación en materia de armamento. Esta cooperación constituye el objeto de la actividad de los dos foros más importantes:

– El de las Comunidades europeas en el marco de su política industrial y bajo la perspectiva de una eventual organización del mercado.

El del GEIP, cuya actividad ha alcanzado una importancia y un rigor notable desde hace varios años y que continúa desarrollándose en la actualidad bajo la presidencia española y el impulso del ministro español de Defensa, señor Serra, quien, por otra parte, tuvo desde la tribuna de la Asamblea parlamentaria de la UEO en diciembre de 1987 una notable intervención acerca de las actividades del GEIP.

En estas circunstancias, la UEO no tiene la intención de reiterar lo que otros foros hacen –y de forma muy activa–. No obstante, al estar constituida por Estados cuyas opciones estratégicas –entendidas en su más amplio sentido– son parecidas y homogéneas desde el punto de vista industrial, la UEO podrá dar, a través de sus Estados miembros, y siempre que se considere necesario, un útil impulso político tanto en el seno de las Comunidades como en el GEIP. Y esto con más razón por pertenecer to-

dos sus miembros a las Comunidades y al GEIP. Es una tarea a la que se consagra en la actualidad.

Pero esta preocupación por evitar las redundancias con respecto a otras instituciones no impide que la UEO relanzada se afirme y se manifieste a la vez como una dimensión europea de la seguridad y un esbozo de pilar europeo de la Alianza. Sus recientes trabajos lo prueban.

El problema de una eventual ampliación de la Unión Europea Occidental queda planteado desde el inicio mismo del relanzamiento de la Organización. Desde 1954, la UEO cuenta con siete miembros. Pero los avances de su reactivación han suscitado la atención de otros Estados. Desde 1984, España y Portugal vienen manifestando su interés en entrar en la UEO. Posteriormente, Grecia y Turquía han hecho otro tanto.

El Tratado de Bruselas modificado prevé expresamente la posibilidad de adhesión de nuevos miembros a la Organización, toda vez que su artículo 11 estipula que “los Estados parte podrán decidir de común acuerdo invitar a cualquier otro Estado a adherirse al presente Tratado en las condiciones convenidas entre éstos y el Estado invitado [...]”.

Además, los “Siete” han afirmado en todo momento que no quieren formar un “club cerrado” y que tienen la intención de abrir su Organización en el momento apropiado a otros países europeos que compartan su régimen democrático y sus opiniones político-estratégicas.

Al mismo tiempo, siempre han deseado que una eventual ampliación no dañase la cohesión de la UEO. Esto explica que hayan querido esperar, antes de tomar cualquier iniciativa al respecto, a que la UEO se encontrara realmente relanzada.

Dicho esto, ¿cuáles son los criterios en el caso de la eventual adhesión de un nuevo Estado?

Tanto de la Declaración de Roma como de la “Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad” se deduce que el nuevo Estado miembro ha de pertenecer a la Alianza Atlántica. Esto no significa que haya que formar parte de la estructura de la OTAN, en la que, por otra parte, no participa uno de sus actuales Estados miembros: Francia.

Estos documentos –así como el Tratado de Bruselas modificado– señalan que el nuevo Estado que se incorpora a la UEO debe adherirse plenamente al proceso de construcción europea. ¿Significa esto que debe entrar a formar parte de las Comunidades europeas y de la cooperación política? La “Plataforma” lo sugiere cuando se refiere al Acta Unica Europea, recordando sin ambigüedad que los “Siete” la han firmado “como miembros que son de la Comunidad Europea”. De todas formas, este punto se discute aún en el seno de la Unión Europea Occidental.

Por último, y es evidente, el nuevo país miembro debe aceptar plenamente lo que puede considerarse como el “acervo de la UEO”; es decir, el contenido del Tratado de Bruselas reformado, de la Declaración de Roma y de la “Plataforma”.

Bajo esta perspectiva, deberá estipular durante las discusiones preparatorias cómo tiene la intención de inscribirse en la identidad europea de Seguridad, cómo considera su solidaridad con los demás miembros y su

contribución a la seguridad europea considerada en el contexto de la seguridad atlántica común.

De este modo se han entablado discusiones preparatorias para la adhesión de España y de Portugal. España ha expresado con claridad su interés por la Unión Europea Occidental en diversas ocasiones:

– Desde el Gobierno, en el “Decálogo” concerniente a la política española de seguridad, que el presidente del Gobierno, Felipe González, presentó a las Cortes el 23 de octubre de 1984; y a continuación en el comunicado final publicado tras el encuentro de los ministros de Defensa español e italiano celebrado el 12 de diciembre de 1985 (Italia ostentaba entonces la Presidencia de ejercicio de la UEO).

– Desde el Parlamento, en la moción de las Cortes del 27 de diciembre de 1985.

– Desde los partidos políticos, en el documento del PSOE titulado “Una política de paz y seguridad para España”, difundido en diciembre de 1985.

Este interés me fue confirmado personalmente por el presidente del Gobierno, Felipe González; el ministro de Asuntos Exteriores, señor Fernández Ordóñez, y el ministro de Defensa, señor Serra, cuando tuve el honor de visitar oficialmente España, en enero de 1986, invitado por el Gobierno de Madrid.

La pertenencia “de pleno derecho” de España y de Portugal al movimiento de integración europea es un hecho. Sin estos países esta integración no sería completa. No puede ser de otro modo: la historia de Europa debe mucho a la historia de España y de Portugal, la cultura de Europa debe mucho a su cultura. La contribución que ambos países pueden aportar al edificio europeo en todos los planos –político, económico, etcétera– es demasiado importante como para prescindir de ella. Además, su vocación de participar es manifiesta. Con este espíritu se unieron a las Comunidades Europeas y a la cooperación política. Y con este mismo espíritu han manifestado su interés por la Unión Europea Occidental, el mismo espíritu con que los miembros de ésta decidieron, el 19 de abril de 1988, invitarles –como primeros Estados que manifiestan su interés en acceder a la UEO– a entablar negociaciones con vistas a su adhesión.

En efecto, después de tres años de esfuerzos, la UEO podía considerarse reactivada. Lo demostraba la adopción por su Consejo de Ministros de la “Plataforma, sobre los intereses europeos en materia de seguridad” el 27 de octubre de 1987. Por lo que en la siguiente reunión, el 19 de abril de 1988, sus ministros decidirían dirigir a Madrid y a Lisboa la oferta de comenzar las discusiones que abrieran a los dos países la posibilidad de entrar en la UEO.

Los términos en los que se expresa su decisión son los siguientes:

“El Consejo de Ministros de la UEO ha tomado nota de que Portugal y España, plenamente comprometidos en la construcción europea y miembros de la Alianza Atlántica, han manifestado formalmente que están dispuestos a adherirse al Tratado de Bruselas reformado, que aceptan sin reserva y en su totalidad la Declaración de Roma del 27 de octubre de

1984 y la "Plataforma" adoptada en La Haya el 27 de octubre de 1987, y que están dispuestos a participar plenamente en su desarrollo.

En consecuencia, el Consejo de Ministros de la UEO ha decidido invitar a Portugal y España a entablar las negociaciones necesarias con vistas a su eventual adhesión conforme al artículo 12 del Tratado de Bruselas reformado."

Las negociaciones con Portugal y España se emprendieron formalmente en La Haya el 26 de mayo. Con posterioridad, y hasta el momento de escribir estas líneas, ha habido dos encuentros más en la sede de la Secretaría General, en Londres, el 21 de junio y el 6 de julio. Hay varios más en proyecto para la segunda mitad de 1988. Los ministros de la Unión Europea Occidental evaluarán los progresos de las negociaciones en su próxima reunión, el 14 de noviembre de 1988.

El objetivo de estas negociaciones es:

- Dilucidar los problemas jurídicos y evaluar sus implicaciones.
- Informar a los dos países interesados de las obligaciones que los actuales miembros de la UEO aceptan.
- Asegurarse de que estos dos países son conscientes de todas las consecuencias de su eventual incorporación a la Organización, tanto en lo que concierne a los aspectos políticos como militares de la misma.
- Precisar su disposición a comprometerse plenamente al respecto.
- Concretar con los dos Estados interesados las formas en que contribuirán a los objetivos de la "Plataforma" y a su desarrollo.

Estas discusiones con Portugal y España se desarrollarán en un excelente clima. Señalemos que las negociaciones UEO-Portugal tienen lugar de modo diverso.

¿Qué se puede deducir de todo lo dicho? Los problemas relativos a la seguridad de Europa occidental se inscribieron a la vez, entre finales de los años setenta e inicios de los ochenta, en una serie de contextos estáticos en lo que concierne a los acontecimientos en la URSS, la evolución de las relaciones Este-Oeste y la relación transatlántica.

En los últimos tres años todo ha cambiado y estos contextos estáticos han dado paso a una situación nueva caracterizada por un movimiento cada vez más intenso.

Entonces, un rígido inmovilismo marcaba las posiciones de Moscú. Hoy las marca una política dinámica en la que puede que ciertos aspectos —particularmente en el campo de las relaciones exteriores y de la seguridad— sean de carácter táctico, pero que tienen, sin embargo, una gran importancia y sustancia, aunque su expresión es en ocasiones extremadamente imprecisa. Entonces las relaciones Este-Oeste vivían un aumento de la tensión. Hoy el diálogo está a la orden del día, sobre todo en el campo del poder armamentístico, en el que las negociaciones han tomado un ritmo desconocido desde hace mucho.

Antes la Alianza Atlántica vivía en una situación de "statu quo". Hoy no es lo mismo. Desde luego, los acontecimientos que se viven en la URSS y en el seno del Pacto de Varsovia, así como en las relaciones Este-Oeste, bastarían para explicar la actual situación. Pero a esto hay que añadir

otro elemento de igual importancia: el gran debate que tiene lugar a ambas partes del océano sobre el futuro de las relaciones transatlánticas.

De este modo, Europa occidental se encuentra entre unas relaciones Este-Oeste en plena evolución y una relación transatlántica que atraviesa innegablemente un período de transición.

Nunca ha sido tan imperiosa para ella la necesidad de ponerse de acuerdo y actuar –no. sólo reaccionar– de forma conjunta. De no hacerlo, corre el riesgo de convertirse, de modo creciente, en un objeto, dejando de ser actor en el escenario internacional.

También existe el peligro de que sus Estados, frente a una situación tal, caigan en la tentación de adoptar reacciones diferentes, es decir, divergentes. Esto sería nefasto tanto para el proceso de construcción europea como para la Alianza Atlántica.

Por el contrario, si los europeos se muestran capaces de trabajar juntos se fortalecerá el movimiento de construcción de Europa, sobre todo con la perspectiva de 1992. También se reforzará la Alianza, pues no sólo estarán capacitados para asumir mejor sus responsabilidades, sino también para crear un mayor equilibrio y desarrollar una mayor eficacia en Europa.

A esta colaboración indispensable la UEO puede contribuir con su doble contexto de inicio de una dimensión europea de la seguridad y de esbozo de pilar europeo de la defensa.

La “Plataforma sobre los intereses europeos en materia de seguridad” proporciona desde ya una experiencia considerable para que, en el marco de la solidaridad atlántica, sus Estados miembros puedan hacer oír su voz en lo que concierne a su concepción de la defensa, pero también su visión de los problemas relacionados con el poder armamentístico y el diálogo Este-Oeste.

Bajo esta perspectiva y con el impulso de la presidencia británica – que sustituyó el pasado 1 de julio a una presidencia holandesa muy dinámica y que puede enorgullecerse de un notable balance<sup>5</sup> –la UEO ha definido un programa de acción ambicioso pero concreto, cuyos principales puntos son:

- Cumplir con los compromisos contenidos en la “Plataforma” de la UEO y, en la medida de lo posible, utilizarlos para fomentar mayores contribuciones concretas a la defensa común.

- Emplear la UEO como espacio de concertación sobre los temas de actualidad relacionados con la seguridad y el dominio armamentístico con el fin de hacer una aportación europea más coherente con las discusiones de la Alianza.

- Desarrollar la UEO como ámbito que permita a los países miembros una coordinación de sus aproximaciones a los temas relativos a otras zonas.

- Asegurar un: resultado satisfactorio de las negociaciones sobre la ampliación de la UEO a España y Portugal.

La ejecución de este programa debería permitir a la Organización alcanzar a largo plazo –pero en un futuro suficientemente cercano– el obje-

tivo que le asigna la “Plataforma” y que ya ésta comienza a ejecutar, que es: “Desarrollar una identidad europea en materia de defensa que sea más coherente y traduzca de modo más eficaz los compromisos solidarios suscritos (por los miembros) en el Tratado de Bruselas reformado y en el Tratado del Atlántico Norte.”

## NOTAS

1. Nótese que la Organización perdería rápidamente sus competencias económicas, culturales y sociales en favor de la OECE, del Consejo de Europa y de las Comunidades europeas desde el momento en que éstas fueron creadas.

2. Desde 1957 –año de la entrada en vigor de los Tratados de Roma– hasta 1973 –año de la Adhesión de Gran Bretaña a estos Tratados, así como el Tratado de París por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero– la UEO había servido de punto de encuentro entre los “seis” y Gran Bretaña.

3. Su artículo V prevé que “en el caso de que uno de los Estados firmantes fuera objeto de una agresión en Europa, los otros le prestarían, conforme a las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, militares o no”.

4. Expertos en cuestiones de seguridad en el Mediterráneo, en asignación y gestión de recursos defensivos, etcétera.

5. Cada país ejerce la presidencia por un período de un año de forma rotativa (1 de julio - 30 de junio).

# Las relaciones Este-Oeste y los procesos de control de armamentos

Carlos Alonso Zaldívar

**E**n un análisis breve sobre las relaciones Este-Oeste y el desarme –como pretende ser éste– no cabe entretenerse con referencias históricas. Sin embargo, tampoco resulta posible abordar este tema desconociendo el reciente acuerdo INF (8-12-87). No tratando de dar por sentado su significado positivo o su gran importancia, sino para traer a colación la polémica que la celebración de este Tratado ha suscitado en Europa. En esta polémica se debaten las grandes cuestiones de fondo que subyacen a las diferentes apreciaciones existentes sobre el sentido y el alcance que puede tener la reducción de armamentos en la conformación futura de las relaciones Este-Oeste.

La conclusión del acuerdo sobre misiles nucleares de alcance intermedio constituye para algunos –entre los que me cuento– un paso positivo para la seguridad europea que ha abierto el camino hacia nuevas y más importantes reducciones de armamentos. Otros consideran, sin embargo, que el acuerdo INF representa algo así como un traspie que debe ser corregido rápidamente introduciendo nuevos sistemas nucleares en Europa Occidental y reforzando las fuerzas convencionales de la Alianza.

Estas diferencias de apreciación, en el fondo, remiten a dos maneras diferentes de ver los problemas de seguridad en el mundo en que vivimos. Los que lamentan el acuerdo INF están preocupados por evitar una guerra como la de 1939 –premeditada por un nuevo Hitler– y sólo conciben unas relaciones Este-Oeste que, como hasta ahora, estén dominadas por la confrontación militar. Por eso, llegando al extremo, algunos de los que se sitúan en este campo denunciaron la cumbre Reagan-Gorbachov como un nuevo Munich.

Los que defendemos la bondad del acuerdo INF estamos más preocupados por la posibilidad de una guerra como la de 1914, producto de un

---

**Carlos Alonso Zaldívar**, diplomático, es asesor del ministro de Asuntos Exteriores y ministro consejero en la Embajada de España en Washington. En este trabajo reproduce en sus aspectos fundamentales la ponencia que presentó en el Seminario hispano-francés sobre la Seguridad Europea, convocado por la Fundación José Ortega y Gasset.

encadenamiento de circunstancias no premeditadas ni deseadas por nadie. Además, vemos posibilidades razonables de que la política de Gorbachov permita introducir en las relaciones Este-Oeste una mayor dosis de diálogo y cooperación política. Por eso nos tomamos muy en serio la declaración Reagan-Gorbachov de que “una guerra nuclear no puede ser ganada y, por lo tanto, no debe ser librada”.

Estas diferencias de temores y esperanzas son comprensibles. No soy de los que pretenden descalificar los temores a un ataque premeditado tachándolos de paranoia. Desgraciadamente, estos temores encuentran base sobrada en la Historia. Una Historia que muestra cómo los seres humanos hemos terminado empleando, todas las armas que fuimos capaces de inventar; lo que hace imposible descartar a la ligera la hipótesis de que también las armas termonucleares lleguen a emplearse (las bombas atómicas ya fueron empleadas). Sin embargo, también sabemos que si esa hipótesis llega a hacerse realidad puede representar el fin de la civilización.

Nuestra generación se enfrenta, pues, con una disyuntiva muy seria: o quebramos una regla milenaria del comportamiento humano o, si esta regla sigue vigente, corremos el riesgo de que termine quebrándonos a todos. No hay duda de que debemos intentar quebrar la regla. Pero ¿cómo? Aquí es donde nacen las grandes diferencias sobre el desarme y su papel en el futuro de las relaciones Este-Oeste. Para unos, es la propia existencia de las armas nucleares lo que ofrece la mejor garantía para impedir su empleo. Para otros, la mejor manera de conseguir que las armas nucleares no lleguen a emplearse nunca es hacerlas desaparecer.

### **¿Garantía o riesgo nuclear?**

Los cuarenta años de la era nuclear han trascurrido presididos por el primer criterio y sus derivaciones. Estas derivaciones son muy importantes, pues la experiencia ha puesto de relieve que incluso los que se manifiestan más convencidos de que la existencia de armas nucleares es una garantía efectiva contra la guerra, de hecho no han podido sustraerse al temor de que, pese a todo, la disuasión pueda fallar algún día. Esto les ha llevado a diseñar sus arsenales nucleares de manera adecuada, no únicamente para disuadir, sino también –llegado el caso– para combatir una guerra nuclear y prevalecer en el combate. Es fácil reconocer esta evolución en las doctrinas y los arsenales nucleares de estadounidenses y soviéticos. Y también puede apreciarse en las previsiones de Francia sobre la futura estructura de su arsenal nuclear.

Hasta el momento, el único contrapunto a esta experiencia de cuarenta años es el acuerdo INF. Aunque su significado dista mucho de ser unívocamente interpretable, es un hecho que representa la primera destrucción de una serie de armas nucleares desplegadas y la prohibición de desplegar otras armas equiparables. De aquí que el Tratado INF pueda ser visto como un primer paso orientado por el criterio de que la mejor mane-

ra de conseguir que las armas nucleares no lleguen a emplearse nunca es hacerlas desaparecer.

La posibilidad de que el Tratado INF, así interpretado, potencie la idea de que se debe y se puede avanzar hacia un mundo desnuclearizado, resulta muy grave para quienes ven en la existencia de las armas nucleares la mejor garantía para evitar la guerra. De aquí sus reticencias al Tratado INF, su interés en que se vea seguido por nuevos despliegues de otras armas nucleares y su prevención ante posibles acuerdos ulteriores que eliminen otras categorías de armas nucleares.

En la mayor parte de los casos, los críticos del Acuerdo INF no plantean directamente sus motivaciones últimas. Tampoco les resulta fácil utilizar en contra del Tratado los criterios cuantitativos de paridad o equilibrio porque, en este caso, juegan a favor de Occidente. Sus críticas son más sofisticadas y resultan interesantes, pues remiten a otras cuestiones clave en materia de reducción de armamentos.

Por ejemplo, consideran que el Tratado INF resulta perjudicial para la Alianza Atlántica porque debilita el “acoplamiento nuclear”, que es vital para la seguridad de Europa. También les parece negativo porque, al reducir las fuerzas nucleares, incrementa la importancia de las convencionales, terreno en el que la Alianza se encuentra en inferioridad. Veamos estos argumentos más de cerca.

¿Afecta la destrucción de los INF al acoplamiento nuclear? Hay que decir de una vez por todas que el “acoplamiento nuclear” no depende del emplazamiento y las características de unas armas específicas, sino de la manera en que los soviéticos perciben la disposición del presidente de los Estados Unidos a emplear sus armas nucleares contra la URSS en caso de agresión de ésta contra Europa occidental. Dada la complejidad de este proceso, lo único que puede afirmarse seriamente es, por un lado, que mientras existan armas nucleares norteamericanas la posibilidad del acoplamiento existe, y, por otro lado, que por más y mejores armas nucleares norteamericanas que se desplieguen en cualquier sitio, nunca estará plenamente garantizado que el acoplamiento funcione. Sin los misiles INF el acoplamiento seguirá siendo, pues,, tan posible y tan incierto como con los misiles INF.

Pero, además, cabe preguntarse: ¿Es conveniente para la seguridad europea la existencia –existencia siempre especulativa– de este acoplamiento? Respecto a esto también hay que hablar claramente: Lo vital para la seguridad europea es impedir que se produzca una guerra nuclear o convencional. En la medida que el “acoplamiento nuclear” sirve para disuadir estas guerras, bienvenido sea; pero en la medida en que pueda resultar un acoplamiento concebido para combatir una guerra en condiciones más favorables, su efecto será generar comportamientos preventivos en el adversario y erosionar la disuasión, por lo que debe ser evitado.

Con otras palabras, en realidad nadie sabe si tras la destrucción de los INF estaremos “más” o “menos” acoplados nuclearmente con los Estados Unidos. Pero hay motivos para pensar que estaremos “mejor” acoplados. En Europa continuarán existiendo abundantes, cabezas nucleares norteamericanas que pueden llegar a la Unión Soviética. Es cierto que desapa-

recerán los misiles capaces de hacerlo con la máxima precisión. Pero la precisión de los misiles puede resultar muy importante en los cálculos sobre cómo “combatir” una guerra nuclear; pero no se requiere ninguna precisión determinada para “disuadir” una guerra. Desde luego, para esto ni son imprescindibles los INF, ni resultan necesarios nuevos despliegues de armas nucleares, ni es imperativo conservar todas las restantes armas nucleares ya desplegadas en Europa.

Veamos el argumento de que el Acuerdo INF es, cuando menos, peligroso porque al reducir las fuerzas nucleares aumenta la importancia de las fuerzas convencionales, y en este terreno la URSS tiene ventaja.

En primer lugar cabe decir que es más que dudosa la existencia de una relación clara entre la “cantidad” de lo nuclear y la “importancia” de lo convencional. Desde luego, esta relación, en caso de existir, no tiene por qué ser relevante mientras lo nuclear remanente supere muchas veces en capacidad destructiva a lo convencional con que se enfrenta. Pues bien, tras la retirada de los INF, continuará existiendo en Europa occidental una capacidad explosiva nuclear equivalente a unas 10.000 Hiroshima. Pero hay algo más. Realmente no hace falta disponer de ningún arma nuclear para amenazar con represalias; nucleares a la Unión Soviética. Basta disponer de armamento convencional capaz de destruir sus centrales nucleares amenazando con llenar el país de Chernobyls. Se puede, pues, pensar en ejercer una disuasión nuclear con armas convencionales. Si estas ideas suenan un tanto heterodoxas, ello no indica que no sean ciertas. Sólo pone de manifiesto hasta qué punto el pensamiento militar dominante concede un peso desproporcionado a lo nuclear.

Ahora bien, no es necesario compartir las anteriores ideas para comprender que por el camino del desarme Europa puede preservar y mejorar su seguridad. Basta con no pretender que una serie de ideas-dogma sean aceptadas acríticamente. Entre estas ideas se podrían señalar algunas como las siguientes: “La Historia ha demostrado que el equilibrio convencional no garantiza la paz”; “la desnuclearización es un objetivo soviético”; “el acoplamiento requiere necesariamente armas nucleares norteamericanas desplegadas en Europa”; etcétera. A fin de cuentas, conviene no olvidar que la historia no demuestra nada; que la desnuclearización total, por muy remota que se vea, no puede dejar de ser un objetivo de los países no poseedores de armas nucleares firmantes del TNP; o que el acoplamiento entre Europa y los Estados Unidos funcionó en la I y la II Guerras Mundiales.

Aferrarse dogmáticamente a criterios como los citados anteriormente a manera de ejemplo, no es una muestra de madurez o de prudencia. Simplemente *representa un* intento de mantener el cuadro de la seguridad europea en los mismos términos que durante los pasados decenios. Pero cada día hay más elementos que permiten considerar que este empeño es utópico. Utópico, y además de la peor clase de utopía: que pretende volver atrás, olvidando que incluso el futuro más remoto está siempre más cerca que el pasado más próximo.

## **Los auténticos problemas**

Mientras en los Estados Unidos y en Europa occidental prevalezca la posición de quienes se sienten confortablemente instalados en el tradicional esquema de confrontación militar Este-Oeste, marcharemos a remolque de los acontecimientos y de quien demuestre mayor iniciativa. Este último tiene nombre: Gorbachov. Ahora bien, no tiene por qué ser así. Europa conoce bien sus problemas de seguridad y no tiene por qué renunciar a encontrar para ellos, en el próximo futuro, soluciones mejores que las que han existido hasta el momento.

En términos de capacidades militares, los principales problemas que enfrenta la Alianza Atlántica son: 1) una notable superioridad soviética en misiles nucleares de alcance inferior a 540 kilómetros; 2) un grave desequilibrio en armamento químico, y 3) unas peligrosas asimetrías en importantes categorías de armas convencionales.

La OTAN lleva veinte años intentando eliminar estos desequilibrios "al alza". Para ello ha invertido fortunas y, pese a que los gastos de armamento de la OTAN son mayores que los del Pacto, de Varsovia, no lo ha conseguido. Sin embargo, con el acuerdo INF, la OTAN ha logrado eliminar la superioridad soviética en dos sistemas de armas nucleares. ¿No es lo más sensato tratar de seguir el ejemplo INF en otros campos? La eliminación de cualquier asimetría negativa para Occidente representará un aumento de la seguridad; y, en principio, no hay por qué supeditar la eliminación de unas disparidades a la previa eliminación de otras.

El retraso en la eliminación global de las armas químicas perjudica a Occidente y amenaza con una proliferación incontrolada. Las dificultades residen en la verificación. Pues bien, los derechos de inspección intrusiva y de vigilancia, permanente, que se han establecido en el acuerdo INF, marcan el camino para acabar con esta categoría de armas de destrucción masiva. En cuanto a los misiles nucleares de alcance inferior a 500 kilómetros, la superioridad soviética se podría eliminar negociando un equilibrio a la baja para estos sistemas que tan negativamente singularizan la posición de Alemania. En el terreno convencional el interés de Europa occidental reside en eliminar las capacidades de ataques: masivos y por sorpresa. ¿Por qué no acordar cuanto antes criterios sobre cantidades, equipos y despliegues, coherentes con este fin, y proceder después a las reducciones necesarias por ambas partes?

Con el acuerdo INF se han abierto éstas y otras posibilidades hasta ahora remotas. Nadie se asombra en Europa de que Estados Unidos y la Unión Soviética se encaminen a acordar la reducción a la mitad de sus sistemas estratégicos ofensivos. Pero algunos no podemos por menos que asombrarnos de que, mientras tanto, haya europeos que no contemplen la posibilidad de reducir las 10.000 cabezas nucleares, los 65.000 tanques, los 20.000 aviones, las 300 divisiones y los 10 millones de hombres que se enfrentan cara a cara entre el Atlántico y los Urales.

Todo cambio profundo genera incertidumbre. Cada paso debe ser bien medido. Pero igualmente importante es tener una idea clara de hacia dónde

de se camina. Pensando en términos viables y en un futuro próximo, la seguridad europea podría asentarse militarmente sobre un dispositivo de disuasión nuclear desplegado en Europa muy reducido (integrado básicamente por el francés, el británico y unos pocos sistemas norteamericanos y soviéticos de alcance intermedio), y en unas fuerzas convencionales que, por ambas partes, presenten un tamaño, estructura y despliegue, inadecuados para llevar a cabo ataques ofensivos y masivos.

Entre tanto, las fuerzas estratégicas ofensivas de la URSS y los EEUU se podrían reducir hasta el orden de unas mil cabezas y debería existir un acuerdo de no desplegar sistemas estratégicos defensivos que cuestionasen la posibilidad de que el más débil pudiera disuadir al más fuerte y de prohibición total de armas químicas. Paralelamente, en el marco de la CSCE, habría que acordar mecanismos contrastables de respeto de los derechos humanos y programas de cooperación económica y cultural entre el Este, el Oeste y los Neutrales y No Alineados.

Depende de como se mire, un escenario como el anterior puede parecer un cambio profundo de la situación actual o un retoque superficial de la misma. En mi opinión reviste algo de los dos aspectos. En términos militares, aunque los recortes de las cifras resultaran dramáticos, continuaría estando basado en una filosofía de disuasión en base a una combinación de fuerzas nucleares y convencionales. Sin embargo, el reajuste a la baja de estos dispositivos tendería a traducirse en una disminución de la confrontación militar cuya manifestación central ha venido siendo la carrera de armamentos. Al mismo tiempo, se estaría desarrollando una dinámica de diálogo y cooperación política y económica. En conjunto, para ambas partes, vendría a representar algo así como el ensayo de una nueva fórmula de competición entre el Este y el Oeste llevado a cabo sin prescindir por completo de las andaderas tradicionales.

### **¿Política ficción?**

He tachado de utópicos los intentos de mantener en el futuro el cuadro tradicional de la seguridad europea. Además, me atrevo a considerar viable, a no largo plazo, un escenario como el anterior. ¿En qué pueden fundamentarse estas apreciaciones?

Últimamente, cuando se habla de posibilidades nuevas en el campo de la política internacional, todas las miradas tienden a volverse hacia Gorbachov. Desde luego Gorbachov no cesa de sorprender a todo el mundo. Pero ¿qué decir de Reagan? Quizá no haya habido cambio más dramático en la política internacional de los últimos tiempos que el que representa el paso del "evil empire" al "real friend". Cuando ocurren tantas cosas sorprendentes más vale mirar lo que pasa tras el escenario.

Pues, bien, en los Estados Unidos, entre bastidores, pueden apreciarse algunas cosas interesantes. Los aumentos en gastos de defensa, característicos de la etapa Reagan, hace ya tres presupuestos que se han transformado en reducciones, en términos reales. Pese a ello, sumados a un

servicio de la deuda creciente, ambos capítulos devoran la mitad del presupuesto federal. La otra mitad se revela insuficiente para ayudar a cubrir las demandas básicas de educación, sanidad y atención infantil de sectores cada vez más amplios de la población. Por supuesto, todos quieren remediar esto, pero nadie quiere oír hablar de subidas de impuestos y muchos temen que se debilite la defensa. Al mismo tiempo una mayoría piensa que los productos norteamericanos son víctimas de una competencia desleal desde el extranjero y muchos consideran que hay que incrementar la inversión productiva civil en el país.

Este “cocktail” económico-psicológico, bien agitado, está produciendo teorías sobre la “reforma de la defensa”, sobre el “burden-sharing”, sobre “devolution” o sobre “discriminate deterrence”. En términos prácticos, la virtualidad de estos condimentos académicos reposa en dos posibilidades: primera, que los europeos gasten más en defensa y/o segunda, que pueda lograrse una cierta acomodación con Gorbachov. En estos momentos parece que la mayoría de los norteamericanos consideran más probable lo segundo que lo primero. Yo creo que no les falta razón. ¿Ustedes qué opinan? Por ahora, los europeos no damos más que largas o disgustos, y Gorbachov siembra esperanzas todos los días. Los europeos invocamos conceptos “soft” como la solidaridad aliada y Gorbachov argumenta abiertamente sus propuestas desde los “hard facts” de la situación económica soviética.

Éste es un lenguaje que se entiende muy bien en los Estados Unidos. A fin de cuentas, los propios norteamericanos también están empezando a plantearse que una defensa fuerte no puede seguir basándose en déficits sistemáticos. La idea de que la guerra nuclear no puede ganarse y no debe librarse, adquiere en los Estados Unidos más fuerza que en Europa por la simple razón de que ese tipo de guerra representa la única amenaza inmediata para el continente norteamericano. Es en este temor a lo nuclear donde encuentra eco la IDE. Pero la idea de “suficiencia nuclear” que, dentro de su ambigüedad, supone que los soviéticos renuncian a disponer de capacidades de “first strike”, compite a la hora de tranquilizar temores con la IDE y tiene la ventaja de ser mucho más barata. En materia convencional, las propuestas de “defensa no ofensiva” en Europa son vistas por algunos como una vía interesante para ahorrar gastos y para sacudir, lo que consideran, actitudes “freeriding” de los aliados europeos.

Desde Europa occidental algunos se pueden empeñar en repetir que las palabras de Gorbachov son cantos de sirena. Pero Gorbachov va acompañando sus palabras con hechos: control sobre el terreno de los acuerdos de armamento, retirada de Afganistán, progresos en la solución de los conflictos regionales, etcétera. Mientras tanto, lo que llega de Europa con discursos en los “burden-sharing”, nunca significa lo que entienden los norteamericanos, esto es, que los europeos paguen más. Sin embargo, nos oyen repetir que en 1992 vamos a ser más competitivos y más ricos. En cuanto a los mensajes de Casandra sobre el futuro de Gorbachov, que de vez en cuando lanza Europa, para la mayoría de los norteamericanos no representan “good news”.

## **La poderosa inercia**

Lo dicho anteriormente no pretende afirmar que esté en marcha una dinámica imparable. Hay una nueva dinámica que está en marcha; pero, como tantas otras veces en la Historia, las poderosas fuerzas de la inercia pueden pararla. Nada más fácil que reclamar la necesidad de reducciones asimétricas de armas convencionales y, al mismo tiempo, bloquear en la práctica cualquier avance en esta dirección. Hay muchos motivos para pensar que este tema puede resultar crítico para el proceso en curso.

El procedimiento de estas negociaciones que deberán tener lugar entre 23 países y referirse a un marco más amplio de 35, ofrece magníficas oportunidades para el filibusterismo. Los problemas técnicos que plantea la definición contrastable de los niveles globales de fuerzas de partida son serios. Mayores serán los que habrá que resolver para ponerse de acuerdo sobre qué es adecuado para impedir ataques masivos y por sorpresa de cada bando. Además, las propuestas de fuerzas en cuestión deberán satisfacer complicados requerimientos de composición nacional y de emplazamientos geográficos.

Habrà que superar dificultades todavía peores. Probablemente es más fácil convencer a las Fuerzas Armadas de ambos campos de la conveniencia de prescindir de unas cuantas cabezas nucleares que de una buena parte de sus tanques. Por otro lado, aunque inicialmente se acoten los sistemas a reducir, sin tardar mucho se llegará a un punto en que, si se quiere avanzar, habrá que introducir en el juego nuevos sistemas. Finalmente, antes o después se hará evidente la imposibilidad de mantener una muralla china entre lo convencional y lo nuclear.

En resumen, se puede decir que resulta muy fácil someter a un discreto sabotaje diplomático el incipiente proceso de negociaciones sobre estabilidad convencional. Quien lo intente probablemente se empeñará, en una campaña de sacralización de lo nuclear. A fin de cuentas, la existencia de desequilibrios convencionales es la mejor coartada para el mantenimiento de los sistemas nucleares. Dudo que una campaña así pueda ganar muchas voluntades en el conjunto de los países europeos. Me parece más probable que agote la paciencia con que la RFA espera que se inicie el desarme convencional y acentúe la frustración que produce a todos los alemanes el riesgo de que su territorio quede acotado como el virtual campo de tiro nuclear de Europa.

Por otra parte, la sacralización de lo nuclear alentará los movimientos hacia su proliferación en la cuenca del Mediterráneo. En esta región la confirmación de que Israel dispone de un arsenal nuclear –sin que ello haya promovido reacciones– empuja a ciertos países musulmanes a fabricar el suyo y a dotarse de armamento químico como sucedáneo de lo nuclear. La combinación de estas armas químicas con la proliferación de misiles balísticos en Oriente Medio sitúa a un nuevo nivel los riesgos que incuba la región mediterránea.

Finalmente, si no se progresa en el desarme convencional, se progresará en el rearme convencional y en el nuclear. ¿Tendrán los alemanes

que volver a alargar el servicio militar? ¿Introducirá Gran Bretaña la conscripción? ¿Se hará algún otro compromiso solemne entre los países aliados para aumentar los gastos de defensa un 5 por 100 anual en términos reales? ¿Quién lo cumplirá? ¿Quién será el De Gaulle que convenza a la opinión pública europea de la bondad de las armas nucleares? Las respuestas a estas preguntas, y a otras semejantes que se podrían formular, representa el precio de dejarse llevar por la inercia.

## **El Memorándum de Kissinger**

Kissinger acaba de escribir un "Memorándum para el próximo presidente de los Estados Unidos". Al principio destaca que "estamos ante una extraordinaria oportunidad para dar forma a un futuro mejor", y en la última línea dice que "el reto consiste menos en adivinar los propósitos de Gorbachov que en definir los propios". Entre las páginas que separan ambas frases insiste en que "América debe elaborar un nuevo concepto estratégico y geopolítico". Son páginas con más prevenciones que soluciones, y más críticas que propuestas. Pero, sobre todo, son páginas "americanas". Quiero decir con esto que Kissinger se esfuerza por encontrar la mejor manera de defender los intereses de los Estados Unidos en la nueva situación. Su empeño no se detiene ante la existencia de intereses difíciles de reconciliar. Por ejemplo, "lograr que el "burden-sharing" deje de ser un "slogan", para convertirse en una política", y evitar al mismo tiempo que "la influencia americana disminuya en Europa".

Entre meandros viene a decir que si los aliados europeos comprendemos que "Gorbachov parece intentar debilitar la Alianza Atlántica" y que "hay un riesgo real de que con una reducción simbólica de fuerzas en el este de Europa los soviéticos paralicen un rearme serio de Occidente", debemos estar dispuestos a gastar más en defensa y a aceptar nuevas armas nucleares norteamericanas para mantener impermeable, incluso a los intercambios económicos, la frontera defensiva oriental de los Estados Unidos –que es la que pasa entre las dos Alemanias–. Mientras tanto, Washington intentará levantar una nueva frontera defensiva en el espacio y reorientará recursos escasos hacia Asia, donde tienen que manejar dos complicados equilibrios de poder: uno en el Norte, entre China, Japón y la URSS; otro en el Sur, entre Japón, India y la URSS. Nada dice Kissinger de Centroamérica ni del Oriente Medio, lo que cabe interpretar como un tácito consejo de que los europeos nos despreocupemos de estos feos temas y dejemos hacer a los Estados Unidos.

No estoy criticando a Kissinger. ¡Ojala hubiera un Kissinger europeo! Pues, precisamente por serlo, diría cosas bastante diferentes a las del Kissinger americano. Este mismo, pensando quizá que el esquema anterior sólo puede servir para ganar tiempo, apunta en su artículo otra posibilidad. Dice que "se puede pensar en una casa común europea que se extienda desde la frontera soviética polaca hasta el Atlántico organizada en torno a una Europa occidental unida", y que "bajo un sistema como éste

se podría concebir una drástica reducción de todas las fuerzas extranjeras –incluyendo las de los Estados Unidos– que podría revolucionar, los conceptos presentes de seguridad”.

Ante esto, el autor confiesa que no puede resistir la tentación de sugerir al doctor Kissinger que modere sus impulsos revolucionarios y contemple la eventualidad de avanzar hacia una Europa semejante por la reformista vía de ir dando pasos progresivos en materia de reducción de armamentos, respeto a los derechos humanos y cooperación económica y cultural.

### **Visto desde España**

Mi intención en estas páginas ha sido poner de manifiesto que aferrarse al mantenimiento del sistema de defensa vigente durante estos años es un error, porque la vía de la reducción de armamentos ofrece en estos momentos grandes oportunidades para mejorar la seguridad europea y las relaciones Este-Oeste. He tratado de argumentar pensando en el interés general de Europa. Pero no quiero ocultar que una serie de circunstancias específicas facilita que los españoles veamos con más simpatía que recelo las posibilidades que abre la reducción de armamentos.

España ha estado ausente de los grandes conflictos internacionales de este siglo; un efecto de esto es que la percepción de amenazas exteriores –y concretamente de la amenaza soviética– es mucho más baja entre los españoles que en el resto de Europa. Nuestro país sufrió una dictadura de cuarenta años, pero en buena parte se ahorró cuarenta años de cultura de guerra fría. A diferencia de otros pueblos europeos, los españoles no les debemos a los norteamericanos ni liberaciones ni planes Marshall. Nuestro Estado no ofrece todavía los niveles de servicios sociales y de infraestructuras públicas que son propios de Europa occidental; mientras esto sea así, es difícil pensar que el Gobierno español pueda incrementar los gastos de defensa mucho más de lo que ya se ha hecho en los últimos años. Nuestra industria militar dista mucho de ser un sector decisivo en el empleo, en la investigación o en la exportación; es decir, en España no hay un influyente complejo militar/industrial. Para colmo –quizá sea por Palomares– está claro que a los españoles no nos gustan nada, nada, las armas nucleares.

Estas características españolas ¿representan defectos o virtudes? Dios me libre de contestar a esta pregunta. Pero una cosa está clara. Todas ellas sintonizan con las posibilidades que se abren para impulsar una nueva etapa de relaciones Este-Oeste con menos confrontación y más diálogo y cooperación, y para desarrollar un sistema de seguridad para Europa más europeizado, menos nuclearizado y no entendido exclusivamente en términos militares.

# La cooperación europea en asuntos de seguridad: una perspectiva española

Antonio Remiro Brotóns

**L**a *seguridad* es un objetivo y una percepción. Es el objetivo primordial de una política de defensa y es la percepción social que de ella se deduce cuando está bien concebida y ejecutada. Desde la perspectiva del Estado, la *seguridad* se vincula a la conservación de sus elementos esenciales –la población, el territorio y la organización independiente del sistema político, económico y social– frente a cualesquiera amenazas exteriores.

1. Dados los fines que persigue, la política de defensa no se configura como una política sectorial, sino de *concentración* de acciones sectoriales primordialmente orientadas a situar al hipotético *enemigo* ante un escenario en el que su victoria es imposible o demasiado costosa para que merezca la pena intentarla (*disuasión*) o, más ambiciosamente, a eliminar las causas objetivas del conflicto, estimular la confianza recíproca; apostar por el arreglo pacífico de las controversias, identificar intereses comunes y colaborar en su realización (*distensión*). Cuando esto último se consigue– la búsqueda de la *seguridad* se transforma cualitativamente, elevándose al concepto superior de la *paz*.

2. Cuando un Estado considera asociada su seguridad a la de otros otorga un papel esencial a la dimensión exterior de su política de defensa, estableciendo nexos de cooperación– que se formalizan en tratados y se proyectan en *alianzas* que, cuando prosperan, desarrollan por su misma naturaleza un entramado orgánico que condiciona –y a veces determina– las iniciativas de cada uno de los países *aliados*, compensados por la oportunidad de participar en la concepción y ejecución de una política común de defensa a menos que uno o varios de ellos, por su posición hegemónica, acaben suplantándola o sofocándola.

La *seguridad* del *grupo* se asienta básicamente en su capacidad de *disuasión* sobre el hipotético enemigo. La disuasión se construye con los *amigos*; pero si la potencialidad disuasoria del grupo se concentra

---

Antonio Remiro Brotóns es catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid.

en uno de ellos la seguridad de los demás deviene clientelar y, por tanto, se debilita.

*La distensión* sólo es posible mediante la cooperación con el *enemigo*; pero cuando es exclusivamente protagonizada por Estados en situación de hegemonía la *paz* de los grandes puede hacerse a costa de la *seguridad* de los pequeños.

3. No es ocioso recordar estos conceptos cuando se habla de la cooperación europea en asuntos de seguridad. Europa es una entidad geográfica políticamente partida en *dos bloques*, cada uno de los cuales hace del, otro su hipotético enemigo, y la existencia de algunos eslabones sueltos no altera esta realidad elemental. A la cabeza de ellos se encuentran sendas potencias en situación de hegemonía, una de las cuales no es europea y la otra lo es sólo parcialmente. No hay, pues, en sentido estricto, *una* seguridad europea; hay, por lo menos, dos objetivos y percepciones de seguridad encontradas y, a su servicio, dos políticas y dos mecanismos de cooperación hegemonizados por grandes potencias que hacen depender la seguridad de sus aliados europeos del objetivo y percepción de su propia seguridad, una vez fracasados los tempranos intentos de establecer con las Naciones Unidas un sistema institucionalizado de seguridad colectiva a escala universal.

4. En las circunstancias actuales pretender una cooperación entre todos los países europeos es jugar, bajo la dirección de las grandes potencias, la carta de la *distensión* al servicio de la paz en Europa, gracias a foros como la Conferencia de Seguridad- y Cooperación en Europa (CSCE), en la que participan los *neutrales*, o las conversaciones para la reducción mutua -y equilibrada de fuerzas convencionales (MBFR) que se celebran en Viena entre países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

España participa en estos foros y en estas conversaciones *dentro del grupo* al que pertenece y atribuye la mayor importancia a su continuidad. El Gobierno español es consciente, sin embargo, que en el solar continental la paz, a través de la distensión mediante medidas de desarme, en particular por lo que hace a las armas nucleares, reposa fundamentalmente en procesos de -negociación conducidos por las grandes potencias y no en la cooperación de los países europeos. Aquéllas son el *core*; éstos, el *coro*. Dentro de él el Gobierno ha entonado los tonos más agudos de las propuestas de desarme, apoyando ardorosamente el tratado de eliminación de los cohetes de alcance intermedio (INF) o *euromisiles*, firmado en Washington el 7 de diciembre de 1987, así como las negociaciones de un acuerdo que extendería la medida a los cohetes de alcance entre los quinientos: y los mil kilómetros e incluso -de progresar las negociaciones sobre armas químicas y convencionales- a los cohetes *tácticos* (de alcance inferior a los quinientos kilómetros).

5. No es ésta, sin embargo, la primera acepción que viene a la mente cuando en un país de la Europa occidental se habla de la cooperación europea en asuntos de seguridad. La cooperación -y la seguridad- en la que se piensa inmediatamente es la de los países europeos alineados con

Estados Unidos en el *bloque* occidental (referente geográfico que no ha de ser entendido rigurosamente).

Este *bloque* se articula en la organización derivada de la aplicación del Tratado del Atlántico Norte, catalizadora de una cooperación y nutrición de una seguridad *atlánticas* cuya relación con la cooperación y la seguridad *européas* han de ser establecidas, muy especialmente en un momento en el que las relaciones globales entre Estados Unidos y la Unión Soviética entran, con la firma del Tratado de Washington sobre los INF, en una nueva etapa.

6. El esclarecimiento de este punto es necesario. Para el pensamiento más proatlántico se trata de reforzar, bajo la impulsión norteamericana y para garantizar el propio compromiso de los Estados Unidos con esta Europa, lo que desde el presidente J. F. Kennedy se llama el *pilar europeo* de la OTAN. Estados Unidos anima, sin duda, esta concepción, que le permite encajar el esfuerzo de los miembros europeos de la Alianza dentro de un esquema más vasto de intereses universales y liberar sus propios recursos, desplazándolos a otras zonas.

Hay, no obstante, quienes contemplan la cooperación europea, de forma más atrevida, como una búsqueda de *autonomía* que permita a los países europeos compartir con Estados Unidos las responsabilidades como un *verdadero aliado* y no como un *satélite de lujo*, sin implicarlos en iniciativas norteamericanas *fuera de área* cuando su seguridad no está realmente en entredicho. Partiendo de esta idea algunos, yendo al extremo, podrían concebir la cooperación como un paso hacia una opción de defensa específicamente europea, capaz de trascender a sus limitaciones y dependencias actuales y de romper la bipolaridad soviético-norteamericana sobre la que básicamente descansa la seguridad del Viejo Continente. Naturalmente, esta concepción suele desagradar a los Estados Unidos en relación directa con su grado de radicalismo.

7. Si tuviéramos que localizar la política del Gobierno español dentro de una de las concepciones apuntadas de la cooperación europea en materia de seguridad, creo que lo más acertado sería descartar la primera y pronunciarse por la segunda con una cierta añoranza de sus manifestaciones más ambiciosas.

La primera, en efecto, ha de ser descartada por las reservas que inspira el *atlantismo* puro y duro, reflejadas en las *condiciones* puestas a la *permanencia* en la Alianza Atlántica: no incorporación a la estructura militar integrada, reducción progresiva de la presencia militar de Estados Unidos en España y prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. No se trata, ahora, de examinar el acierto de un Gobierno al limitar las consecuencias del cambio sobrevenido en una posición de principio ni de apreciar hasta qué punto las condiciones de la permanencia, están siendo observadas. Basta con señalar que con ellas se retringe la cooperación canalizada a través de la Alianza.

Las *condiciones* puestas a la *permanencia* de España en la Alianza Atlántica, unidas al apoyo radical de las iniciativas tendentes a la formulación y desarrollo de una cooperación europea en el ámbito de la seguri-

dad, inclinan a opinar que el Gobierno español no entiende con ello reforzar el *atlantismo*, sino teñirlo de *européismo*, respondiendo a un planteamiento que encuentra un amplio eco en la opinión pública, a diferencia de cualquier otro que quiera girar sobre la Alianza, inmediatamente identificada con Estados Unidos. El presidente, Felipe González, tras argumentar repetidamente que con la permanencia en la OTAN compartíamos el sistema de seguridad del resto de los países europeos occidentales, tal como históricamente se había articulado después de la segunda guerra mundial, se ha mostrado sumamente crítico para con la falta de un *discurso común coherente* por parte de estos países. Admitiendo que la seguridad  *europea*  está vinculada a la seguridad atlántica, ha insistido en que los miembros europeos de la Alianza debían buscar la convergencia con los Estados Unidos sobre la base de una posición *unitaria*.

Por último, la opción europea  *autóctona*  es un amor de renunciación, de esos que han sabido cantar magistralmente Los Panchos, al que ocasionalmente ha puesto letra la mayoría parlamentaria. Léase, por ejemplo, la resolución aprobada por la comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados el 21 de abril de 1987 donde se dice que: “A la vista del nuevo contexto internacional, España... impulsará el esfuerzo de seguridad europea y la creación de órganos comunes de decisión tanto de cara a reequilibrar las relaciones en el seno de la Alianza como para...  *emprender el camino que haga algún día viable la opción específica de seguridad europea* ” (D. de S., Comisiones, núm. 114, p.4441, énfasis añadido).

Este noble propósito encaja perfectamente en un proceso de integración que, de no extenderse a la seguridad, será irremediamente eunuco, y cuenta además, en un país con un difuso sentimiento antinorteamericano, con la simpatía popular. Ahora bien, si invocarlo puede tener cierta utilidad retórica, no parece que de momento pueda vertebrarse sobre él un proyecto realizable a corto plazo. La literalidad misma de la resolución parlamentaria es a este respecto bien significativa:  *emprender el camino que haga algún día viable la opción específica de seguridad europea...*  La seguridad de los países europeos sigue basándose en una capacidad de disuasión nuclear que sólo Estados Unidos está en condiciones de aportar, aunque con el paso del tiempo se haya ido erosionando la credibilidad de la garantía norteamericana. Las reacciones, ante la situación originada por la retirada de los euromisiles y la forma en que fue negociada, han sido reveladoras. La contemplación de la seguridad de los países europeos como una pieza en el tablero en que los grandes debaten a solas su propia seguridad ha desasosegado a más de un Gobierno en Europa, atormentado ante la insinuación de que los Estados Unidos podían desenganchar su seguridad de la de los países europeos. En algunos países miembros de la Alianza, particularmente en la República Federal de Alemania, aterra pensar que los Estados Unidos decidiera dejarnos  *solos* , una inquietud que el Gobierno de Washington se ha apresurado a aprovechar cuando sus intereses han entrado en conflicto con los de otros miembros: recuérdese, por ejemplo, cómo se estimularon los sentidos europeos presentando una eventual  *vuelta a casa*  de los F-16 surtos en Torrejón –que el Gobierno

español quería y quiere fuera de su territorio— como el primer repliegue de un contingente norteamericano al otro lado del Atlántico.

8. Un número relativamente alto de organizaciones intergubernamentales formalizadas mediante tratado y de agrupaciones informales basadas en acuerdos políticos o no normativos se ha venido ocupando de la cooperación interestatal en los diferentes sectores que interesan a la seguridad europea. Pero ello, lejos de ser siempre un índice de su fortaleza, lo ha sido a menudo de su fragilidad, particularmente porque ha faltado hasta ahora el organismo capaz de *conducir* el proceso, estimulándolo políticamente y ordenando sus aplicaciones.

Mirando hacia el futuro, ese papel *conductor* podía ser entregado bien a la insípida UEO, bien al mecanismo de *Cooperación Política Europea (CPE)*, empíricamente puesto en marcha por los países miembros de las Comunidades Europeas en la década de los setenta y formalizado jurídicamente en el Título III del *Acta Única Europea* de 17 de febrero de 1986 (“BOE” del 2 de diciembre).

9. En mi opinión, si la elección pudiera haberse resuelto en sus mismos términos, hubiera debido prosperar la candidatura de la CPE, dada su más amplia composición y el hecho de que los Estados que en ella participan están involucrados en un proceso de integración, aunque éste, por ahora, no se extienda a la política exterior ni a la defensa, abruptamente extrañada del mismo al fracasar en la década de los cincuenta la proyectada Comunidad Europea de Defensa (CED). En el artículo 30.6 del Acta Única Europea los países miembros de las Comunidades, sin perjuicio de la más íntima cooperación que entre algunos de ellos pueda establecerse en el ámbito de la UEO y de la Alianza Atlántica, han reconocido por fin que “una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior” y se manifestaron, en consecuencia, dispuestos a “una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos *políticos y económicos* de la seguridad” y resueltos a “preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias” para ello, actuando “en los casos en que resulte conveniente, en el marco de las instituciones y órganos competentes”.

Desgraciadamente, las expectativas que esta disposición pudo levantar inicialmente se han disuelto con rapidez. El Acta no ha bastado para cristalizar la voluntad política de cooperación que faltó en el pasado a algunos miembros —como Dinamarca, Grecia y la República de Irlanda (que tampoco es miembro de la Alianza Atlántica)— y las dificultades para incluir los aspectos políticos y económicos de la seguridad en el mecanismo de la CPE, se han renovado, haciendo del artículo 30.6 del Acta, recién positivado, letra muerta. No parece, pues, que las iniciativas para avanzar en la construcción de una *Comunidad Europea* a través de una política de seguridad común sean para mañana.

10. La circunstancia de que los países más reacios a cooperar en el ámbito de la CPE no son miembros de la UEO ha conducido a los demás —que sí lo son (Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Luxemburgo)

go, República Federal de Alemania) o aspiran a serlo (España y Portugal)– a volver los ojos hacia esta Organización, adormecida durante tantos años, asignándole el papel conductor de una cooperación en la que no desean participar, por diferentes razones, todos los miembros de las – Comunidades Europeas. Ha de señalarse además que la UEO cuenta entre sus gracias, que ciertamente no son abundantes, con una asamblea que puede jactarse de ser el único órgano parlamentario europeo competente para debatir cuestiones de defensa.

Así, tras una insustanciosa, casi vegetativa, juventud la UEO se encamina desde la Declaración de Roma de 27 de octubre de 1984 a una madurez que inesperadamente se promete apasionante, pero que podría acabar siendo la decepcionante aventura de una otoñal sin historia sofocada por los prejuicios.

11. Conviene señalar que el Gobierno español, que se ha incorporado a agrupaciones informales como el *Eurogrupo*, hoy algo marchito, y el *Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP)*, volcado con dispar fortuna a la forja de una industria *européa* de defensa a partir de proyectos concretos, ha tratado de introducir los aspectos políticos de la seguridad en el marco de la CPE y manifestó desde fecha muy temprana su disposición para incorporarse a la UEO si sus miembros se decidían a sacarla del sopor y abrían la puerta a otros Estados.

En efecto, ya el 23 de octubre de 1984, cuatro días antes de que los miembros de la Organización suscribieran la Declaración de Roma, el presidente del Gobierno, Felipe González, afirmó en el punto 6 de la propuesta de una política de paz y seguridad hecha en el Congreso de los Diputados que la participación de España “sería *deseable*, aunque –añadía– haya que ver antes –creo– los resultados de nuestro proceso de integración en una Europa unida”. (En una primera edición del Acta de Sesiones un error de transcripción hizo que el presidente aconsejara esperar “los resultados de nuestro proceso de integración en *Estados Unidos*”, afirmación que, partiendo de su despropósito, podía dar lugar a comentarios poco piadosos, sobre todo en las actuales circunstancias; el error fue inmediatamente salvado en la publicación parlamentaria, pero para entonces ya había escapado de la sede del Congreso y se puede constatar en autorizadas recopilaciones como la de la *OID, Actividades, textos y documentos de la política exterior española*, 1984, página 425, y *España y la OTAN, textos y documentos*, edición preparada por C. del Arenal y F. Aldecoa, Madrid, 1986, página 249.)

Un año después el Pleno del Congreso, en resolución de 27 de diciembre de 1985, originada en una moción presentada por la Minoría Catalana, expresó su apoyo a la incorporación de España a la UEO, apoyo que fue reiterado por la Comisión de Asuntos Exteriores de esta Cámara en resolución de 21 de abril de 1987, con un solo voto en contra y una abstención, y el 10 de mayo de 1988 nuevamente por el Pleno al aprobar una moción presentada por Miguel Herrero R. de Miñón (AP), de la que se separaron sólo los diputados del CDS, IU–EC y algún otro del Grupo Mixto.

12. Francia, que viene representando un papel señero en la reactivación de la UEO, se convirtió en su seno, junto con Italia y la República Federal de Alemania, en el principal abogado de la adhesión española. Pero la entrega programática y la disponibilidad de principio manifestada por el Gobierno español para cooperar con los otros países europeos en el ámbito de la seguridad se vio socavada por las reticencias que en algunos de los miembros de la Organización –los más proatlantistas– despertaban los términos que condicionan la permanencia de España en la Alianza Atlántica.

¿Hasta qué punto son éstos compatibles con la cooperación europea a través de una Organización *complementaria*, no alternativa, de la OTAN, que es en todo caso el único brazo operativo con el que cuentan? Seguramente quienes formulan la pregunta esperando una respuesta negativa pueden pasar, aunque sea fastidiosamente, por la reducción de la presencia militar de los Estados Unidos en España –concretada en la retirada de Torrejón de los setenta y dos F-16 del Ala 401, a los que ha habido que encontrar acomodó en Italia en una operación que va a costarle quinientos millones de dólares al fondo de infraestructura de la Alianza, que no cuenta con aportación española–, admitiendo *pro forma* que se trata de un problema *bilateral*; pero no han de pasar por planteamientos que perjudiquen las doctrinas de la defensa adelantada o de la disuasión nuclear endosadas por todos los miembros de la UEO.

La *plataforma* sobre los intereses de la seguridad europea, aprobada por los países miembros de la UEO en La Haya el 27 de octubre de 1987, confirmó, en efecto, su compromiso con la defensa adelantada (III, a, 4) y con la defensa nuclear (II, 2 y 4), y exigió que la asociación de otros Estados se inspirase en los mismos principios, estuviese animada por la misma determinación y se tradujese en la asunción compartida de riesgos y cargas, fundamental para la cohesión aliada (III, a, 3). En ese momento, convertida la aceptación de la *plataforma* en condición *sine qua non* de la adhesión, tanto el presidente del Consejo como el secretario general de la Organización manifestaron, refiriéndose a España, que podría ser perjudicial para todos la incorporación a la Organización de países que no compartiesen los mismos puntos de vista. España, replicó el portavoz del Gobierno español, no estará presente en la UEO “si eso supone abandonar alguna de las condiciones establecidas en el referéndum sobre la Alianza Atlántica”.

Después de alentar la *resurrección* de la UEO, potenciar su imagen muy por encima de lo que merecían sus exiguas realizaciones y apostar por el futuro ofreciendo repetidas veces su candidatura, la UEO respondía que en las actuales circunstancias y sin una larga clarificación previa de las consecuencias concretas de la posición española en la OTAN la incorporación de España podía *debilitarla*... ¿Acaso un Gobierno que se pronunciaba inequívocamente por una política de cooperación europea podía verse abocado a permanecer al margen de ella por los *mínimos* en que quería situar su participación en la política de cooperación atlántica y la dislocación que pretendía para su relación con los Estados Unidos? El

Gobierno español, decepcionado por esta actitud, también debía sentirse preocupado, pues la Organización parecía manifestarse más *atlántica (y subordinada) que europea (y autónoma)*.

**13.** ¿Qué ha ocurrido para que seis meses después, el 18 de abril de 1988, el Consejo de la UEO decidiese invitar a España –y a Portugal– a iniciar conversaciones de cara a la adhesión? ¿Qué ha ocurrido para prever que tal vez antes de finalizar el año podría formalizarse la invitación de ingreso y éste ser efectivo en 1989?

Según un punto de vista, el Gobierno español ha cedido y va a servirse de la UEO como tapadera para colar como cooperación europea acciones y compromisos incompatibles con los términos de permanencia en la Alianza Atlántica refrendados en marzo de 1986. Este punto de vista es compartido tanto por la enojada oposición de izquierda como por el CDS, que, de mejor humor, se recrea en la suerte, y por la oposición de derecha, cuyo atlantismo es fuente de gozo interior. Como es lógico, el Gobierno y la mayoría parlamentaria socialista afirman, en sentido contrario, la compatibilidad de las condiciones de la permanencia en la Alianza con las obligaciones deducidas de la participación en la UEO, y cabe suponer que esta discrepancia animará un debate parlamentario que en otras latitudes sería absolutamente impensable.

Para despejar esta cuestión es preciso tener en cuenta que si bien la UEO y la OTAN son organizaciones internacionales dotadas de personalidad independiente, la primera reposa sobre la estructura militar de la segunda. En opinión de algunos, los órganos de la UEO acabarían actuando como grupo de presión atlántico sobre el Gobierno español, moviéndole a concesiones que, particularmente por lo que hace a la doctrina nuclear, tendrían su principal beneficiario en un país –Estados Unidos– que no es parte en la UEO y defraudarían las condiciones de la permanencia de España en la Alianza. No obstante, aunque es una posibilidad que no ha de descartarse –y cuenta incluso con la simpatía de quienes desearían para España un *status* atlántico incondicional–, no proyecta, un futuro inevitable. Se trata de determinar, más allá de las afirmaciones programáticas, qué es realmente lo que la seguridad europea necesita *hoy* de España buscándole acomodo dentro de las condiciones de su permanencia en la Alianza mientras éstas, por su refrendo popular, sigan definiendo el marco de la postura oficial.

Para ello, dejando a un lado la condición de reducir progresivamente la presencia militar de los Estados Unidos en territorio español, conviene ponderar el juego que ofrecen las otras dos.

**14.** Como se sabe, la contribución militar que España se propone hacer a la Alianza: Atlántica, fuera de la estructura integrada de mandos, excluye el estacionamiento de fuerzas fuera del territorio nacional, así como cualesquiera actividades cuya realización implique en algún momento un control operativo o táctico del mando integrado de Gibraltar (*Gibmed*), una coordinación de misiones a través del mismo o una actuación bajo control español de unidades británicas con base en el Peñón, y

reserva al Gobierno no español en todo caso la última palabra acerca de la intervención de unidades españolas en misiones de la OTAN.

En el marco de la UEO, y a través de acuerdos con los otros miembros, alguno de estos aspectos –como la exclusión del estacionamiento de fuerzas en el extranjero o la reserva de la decisión final acerca de la intervención de unidades españolas en una misión determinada–, podrían adaptarse, de ser preciso, a los principios y aplicaciones de la defensa adelantada, y en consecuencia sería admisible que fuerzas españolas fueran puestas eventualmente por el Gobierno español, en situaciones de crisis, bajo *control operativo* –no bajo *mando*– OTAN, sin que de ello deba deducirse el incumplimiento de uno de los términos de la permanencia en la Alianza, cuya interpretación ha de estar animada por el propósito de favorecer una cooperación europea que en las circunstancias actuales pasa operativamente en gran medida por la OTAN. Francia, que no está integrada en la estructura militar de la Alianza, mantiene un Ejército de cincuenta mil hombres en la República Federal de Alemania susceptible de ser colocado en caso de crisis o conflicto, si así lo decide el Gobierno–francés, bajo control operativo de la OTAN.

Sólo el contencioso de Gibraltar entre España y Gran Bretaña se presenta, en este orden de cosas, como semillero de dificultades, con independencia del medio institucional en que se pretenda una cooperación militar. Dado que el Gobierno español está dispuesto a poner su política de seguridad al servicio de su política territorial y no a la inversa, la persistencia de este perverso problema colonial en tierra europea arruinará indefectiblemente cualquier fórmula de cooperación en la que hayan de participar ambos países. No ha de esperarse que un cambio de marco, europeo por Atlántico, mejore las posibilidades de cooperación. Sea cual sea el marco, la situación colonial de Gibraltar se configura como un factor decisivo en la modulación y modalidades de la contribución española a la defensa común. De ahí, en parte, las reticencias británicas a la adhesión de España a la UEO.

15. Al margen de ello, ha de recalcarse el aliento y la atención con que el Gobierno español ha seguido y sigue los proyectos de integración subregional, particularmente la *reflexión franco-alemana*, cuando en el otoño de 1987 Francia y la República federal, eje necesario de cualquier proyecto europeo viable, parecen catalizar en el contexto de la retirada de los euromisiles una política de defensa continental renovada, y los esfuerzos que él mismo ha desplegado con los otros ribereños europeos del Mediterráneo occidental –Francia e Italia– para establecer mecanismos de coordinación operativa en una zona estratégica de interés común, susceptibles más adelante de una armonización global.

Los más tangibles intereses comunes con estos países y las dificultades para promover una política de cooperación operativa a demasiadas bandas han favorecido, en efecto, la potenciación, al menos como etapa previa, de canales bilaterales privilegiados con Francia, sobre todo, y con Italia, los aliados del Mediterráneo occidental. El diseño de una política concertada que permita a los tres países garantizar en la mayor medida

posible la seguridad de una zona de común interés estratégico está siendo considerada por *grupos de reflexión* hispano-franceses, hispano-italianos y franco-italianos que tal vez más adelante confluyan. Los proyectos para controlar operativamente el Mediterráneo occidental mediante la coordinación de unidades aéreas y navales de los tres países y para hacer frente a situaciones de *crisis* están muy avanzados y, de prosperar, la política de cooperación europea tendría ahí una traducción subregional muy concreta, complementaria de la que Francia y la República Federal de Alemania pretenden catalizar en el corazón continental de la Europa occidental y en la que de una u otra forma también podría participar España (*ad ex.* si se crea una fuerza de acción rápida, con una unidad paracaidista helitransportada engarzada a la Fuerza de Acción Rápida francesa). Descartada, por las razones ya señaladas, una coordinación similar hispano-británica en la misma zona, la acción aeronaval conjunta con Francia e Italia podría ser contemplada desde la perspectiva española como un medio para disminuir comparativamente el papel que Gran Bretaña, a partir de Gibraltar, representa.

Por último, el énfasis puesto en la cooperación europea se ha traducido en un hervor de convenios bilaterales concluidos en la década actual con todos los países que son miembros de la UEO, salvo Luxemburgo. Concebidos como marco y motor, fuente de legitimación e impulso de acuerdos específicos o de aplicación, arreglos técnicos o particulares y contratos, a medida que se van haciendo realidad nos sitúan ante una abigarrada masa documental compuesta de instrumentos de muy distinta naturaleza, partes, contenido, régimen aplicable y nivel de publicidad (si es que se les concede alguna). En ellos destaca la dimensión tecnológica e industrial, pero en algunos (Francia, Bélgica) no falta la vertiente propiamente militar.

16. Por lo que se refiere a la *no nuclearización* del territorio español, el Gobierno, en su comunicación sobre Defensa y Seguridad al Congreso de 13 de abril de 1987, habló de *progresar en la instrumentación* de la decisión refrendada en marzo de 1986, pero no parece que los compositores nacionales hayan puesto nota alguna sobre el pentagrama, faltos de voluntad para elaborar una legislación que desarrolle y precise el principio establecido.

En mi opinión, sin embargo, la iniciación de las conversaciones con la UEO, igual que la negociación con los Estados Unidos, ha permitido autenticar las limitaciones de la no nuclearización posible.

En primer lugar, los términos refrendados no impedían ni impiden consentir la *doctrina nuclear* de la Alianza –que la UEO endosa– en la medida en que su aplicación no afecte al territorio español. Esa doctrina fue aceptada y respaldada en su día sin reservas por nuestro Gobierno, que el 20 de agosto de 1986 se incorporó de pleno derecho al Grupo de Planes Nucleares de la Alianza, y el 2 de marzo de 1988, en la *cumbre* de jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN, Felipe González no hizo más que reiterarlo al señalar que su Gobierno no abogaba por la desnuclearización de Europa.

En segundo lugar, los términos refrendados son incompatibles con una nuclearización permanente o estable del territorio español, pero no lo son inevitablemente con la nuclearización que podemos llamar *semoviente*, transitoria o inestable, que produce el transporte de armas nucleares por naves o aeronaves que naveguen por espacio aéreo o marítimo español, a condición de que la prohibición de *introducir* dichos ingenios se ponga a trabajar al más bajo rendimiento.

Esto no ha de entenderse como un ardid; leguleyo. La voz *introducir*, repescada del Tratado de Amistad y Cooperación hispano-norteamericano de 24 de enero de 1976, fue cultivada en los invernaderos monoclovis y trasplantada al tiesto –esto es, al texto– del referéndum porque su ambigüedad consentía al Gobierno una libertad de maniobra que otras voces –como el tránsito o el transporte– ponían en entredicho. Si la prohibición de *introducir* armas nucleares en el territorio español se entiende limitada a una recepción con *animus manendi*, el Gobierno podrá –contando con la autorización parlamentaria cuando pretenda obligarse internacionalmente mediante tratado–; permitir en supuestos determinados –y muy particularmente en situaciones de crisis– la circulación por espacio aéreo y por aguas interiores de aviones y buques con armamento nuclear, así como las escalas en puertos y aeropuertos. Es más, en los estrechos internacionales el paso en tránsito de unos y otros se verifica con independencia del criterio español y–aunque es más discutible– otro tanto cabría decir del paso inocente de buques en superficie con armamento nuclear por el mar territorial.

Finalmente, es innegable el servicio que las instalaciones de apoyo y autorizaciones de uso del territorio español brindan a la infraestructura nuclear de los Estados Unidos en Europa y, particularmente, en el Mediterráneo. Sobre todos estos puntos remito al artículo “*Armas nucleares y territorio español*”, que publiqué en POLÍTICA EXTERIOR en 1987 (núm. 1-3, pp. 112 y ss.).

Si la UEO que, como la –OTAN, no puede admitir *enclaves desnuclearizados* por decisión unilateral de uno de sus miembros, se entiende con España sobre estas bases, cobraría todo su sentido la carta remitida el 29 de marzo de 1988 por el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, al presidente en ejercicio de la Organización, expresando que el Gobierno español estaba dispuesto a aceptar sin reservas y enteramente la aplicación de todos los compromisos derivados de la participación en la misma, entre ellos los mencionados en la *plataforma* de La Haya.

No está de más llamar la atención, pues con ello se subraya el aliento *européista* del Gobierno español, acerca del doble estándar, atendiendo al interlocutor, que podría subyacer a sus planteamientos en este punto si, como parece, en la negociación con los Estados Unidos se insiste en expresar la prohibición de *introducir* armas nucleares en territorio español, sin precisar su significación, y lo más que se ofrece es una política de *tolerancia* por omisión del ejercicio de las competencias de verificación que como soberano territorial corresponden.

17. Estamos, en definitiva, ante una cuestión de concepción de los objetivos que a medio y largo plazo se pretenden con la cooperación europea en el ámbito de la seguridad y de elección de los mecanismos que mejor pueden canalizar su satisfacción.

Para unos se trata sólo de reforzar el pilar  *europeo*  de la Alianza Atlántica, colaborando con Estados Unidos en una política de seguridad  *global*  marcada básicamente por el Gobierno de quien ha venido sufragando más de la mitad de los gastos de la Organización y ha garantizado en el pasado con el arma nuclear la seguridad de sus aliados. La cooperación europea así entendida encuentra, como es obvio, el calor de los Estados Unidos y responde en la mayoría de los países a la necesaria adaptación a las circunstancias de nuestro tiempo de la actitud tradicional de sus Gobiernos, siempre preocupados por ajustar su seguridad  *nacional*  a la horma norteamericana.

Para otros, en cambio, una cooperación orientada exclusivamente en esa dirección no pondría término, ni siquiera atenuaría, la actual subordinación y dependencia europea en el ámbito de la seguridad y los riesgos que una situación semejante comporta, especialmente cuando Estados Unidos, actuando unilateralmente, rompe los valores de un sistema compartido, aducidos una y otra vez para justificar la  *asimetría*  de los  *bloques* , o quebranta la identidad europea alimentando la posibilidad de que la seguridad americana se desenganche de la del Viejo Continente.

Desde esta perspectiva, una Europa que se quiere integrada no puede renunciar a construir una política propia de seguridad, incardinada, ciertamente, en una política más amplia concertada sobre bases autónomas con Estados Unidos. Este protagonismo suscita, sin embargo, recelos en el otro lado del Atlántico y en los mismos países europeos no faltan quienes lo miran con desconfianza por sus elevados costes y el temor a incomodar al gran aliado; tampoco faltan quienes –en la prédica de un espacio de seguridad europeo que trascienda a los bloques– lo combaten por vertebrarse en la disuasión. En cualquier caso, si la seguridad está hipotecada no es posible una Europa unida que emerja como un auténtico  *poder*  en la escena internacional.

18. Es indudable que el Gobierno español, pasando por estos inconvenientes, ha hecho suya una concepción de la cooperación europea dirigida a construir con autonomía una política de seguridad y a presentarse con unidad en los foros atlánticos y está dispuesto, para lograrlo, a ir más lejos en sus compromisos con otros países europeos, bilateral o multilateralmente. Esta concepción ha encontrado en Francia su cabeza natural.

Una de las instancias multilaterales aprovechables a tal fin es la UEO, una Organización, de la que cabe servirse porque está ahí y no hay nada mejor formalizado; un foro de concertación y debate que, de antemano, no responde a ninguna de las concepciones en juego y que puede ser atraída por la una o por la otra de acuerdo con los alineamientos que en su seno puedan producirse. Precisamente por ello hay quien la prefiere a la OCE, que por su origen y nexos con las Comunidades se volcaría más naturalmente a una concepción autónoma de la seguridad europea.

Si la concepción que parecen sostener tanto Francia como España no prospera y, a la postre, la consolidación de la cooperación europea acaba simplemente en eslabón de la Alianza, como prefieren hoy países como la Gran Bretaña, podrá decirse con sentido histórico que aquel esfuerzo sirvió sólo para disipar discretamente las condiciones de permanencia en la OTAN impuestas por un Gobierno español reacio a aceptar las consecuencias más naturales de ese hecho y para facilitar a un Gobierno francés el retorno del hijo pródigo. Entretanto no debiera presumirse que así se escribirá la historia, negando la menor oportunidad a otras alternativas. Se trata de una apuesta apasionante para el futuro de Europa. Hagan juego, señores.

# Reflexiones sobre la imitación de las armas convencionales en Europa

Pierre Lellouche

**S**i bien es cierto que la intensificación en los últimos años del debate sobre desarme convencional se debe a un conjunto de factores (como la firma del acuerdo sobre fuerzas nucleares intermedias – INF– y la creciente importancia de las armas convencionales en las políticas de seguridad tanto del Este como del Oeste), no es menos verdad que el primer factor decisivo es ahora la dinámica que el señor Gorbachov ha imprimido al conjunto de los temas de desarme. El punto de partida de toda reflexión sobre las perspectivas del desarme convencional en Europa debe ser, pues, la comprensión de los objetivos de la Unión Soviética en cuanto al futuro del orden político y territorial europeo.

Se imponen, pues, a este respecto dos observaciones preliminares:

1. Quien dice desarme o reducción del dispositivo convencional en Europa dice también modificación inevitable del orden político-territorial heredado de la Segunda Guerra mundial, orden que se caracteriza por la presencia de fuerzas americanas y soviéticas en Europa Central. Aquí aparece el primer dilema, de tipo conceptual podríamos decir, que se le plantea a los occidentales: la imposición paulatina del *arms control*, a la vez numérico y puramente militar, tiende a ocultar por completo la diferencia fundamental entre la naturaleza de la presencia de Estados Unidos por una parte y la de la URSS por otra, en el seno de una Europa dividida. La primera, libremente consentida, forma parte del dispositivo de defensa de un conjunto de naciones democráticas. La segunda, impuesta por la fuerza de las armas hace cuarenta y tres años, supone la existencia en sí de regímenes cuya legitimidad sencillamente no existe. Pero la propia lógica del proceso iniciado –carro contra carro, división contra división– conduce no sólo a hacer olvidar esta dimensión fundamental del problema, sino incluso, en cierta medida, a conferir legitimidad, al considerarlo trivial, al papel del Ejército Rojo en Europa. Se ha hablado mucho en los últimos tiempos, tanto en el Este como en el Oeste, de la noción de re-

---

**Pierre Lellouche** es director del Instituto Frnacés de Relaciones Internacionales (IFRI), fundación privada con sede en París.

ducciones asimétricas entre una u otra categoría de armamentos. El problema, –y lo irónico de este asunto es que la propia noción de asimetría y su contrapartida lógica en materia de *arms control*, la *paridad* en el balance final de fuerzas– resulta en sí reconfortante, pues conduce a la idea falsa de una legitimidad igualmente simétrica entre las fuerzas de ocupación soviética en Europa del Este y las de Estados Unidos en el Oeste.

De ahí procede la dificultad para los occidentales: ¿cómo negociar sobre las fuerzas en presencia sin aceptar al mismo tiempo la simetría política resultante de estas fuerzas?, ¿cómo hacer para que la retirada eventual de todo o parte de las fuerzas de los dos grandes en Europa Central no implique una evolución del orden político no sólo en el Oeste, sino también en Europa del Este?

Lo que se observa perfectamente en estas condiciones es que la noción de *paridad*, inherente al *arms control*, carece de sentido en tanto en cuanto el nivel de armamentos planteado en la negociación no va a provocar los mismos resultados políticos de un lado y de otro. Y otra consecuencia: la reducción masiva de los dispositivos militares (como, por ejemplo, la propuesta en el Acta de Budapest), lejos de favorecer la “estabilidad” (objetivo manifiesto de la negociación), no hará, al contrario, más que aumentar la inestabilidad, en la medida en que las transformaciones políticas que una reducción de este tipo conlleva inmediatamente serán radicalmente diferentes en el Oeste (desmantelamiento *de facto* de la OTAN) y en el Este (donde la injerencia soviética no se vería afectada). De esta primera observación se deduce claramente que, desde el punto de vista de los intereses franceses, pero también del de los occidentales, el enfoque debe ser ante todo político, por etapas más que radical, y debe tender hacia resultados paralelos a los planes políticos y militares.

2. Segunda observación: el planteamiento de las negociaciones convencionales va a estar marcado en gran medida por el dinamismo de la diplomacia de Gorbachov. Desde luego, incluso en la época de la “inmovilidad brezneviana”, tan criticada en estos días en Moscú, la Unión Soviética siempre ha demostrado que concede una gran importancia a su “política de paz”. Con Gorbachov, sin embargo, el tema del desarme ha adquirido una importancia absolutamente fundamental, ya que representa la aplicación del “nuevo pensamiento” en el exterior. Se puede incluso afirmar que al lado de los cambios en el interior, en el ámbito cultural y político, el desarme parece constituir el objeto de las prioridades fundamentales del nuevo equipo soviético. Así, desde hace tres años, estamos asistiendo a un auténtico maremoto de propuestas y de acuerdos sobre el conjunto de los temas de desarme, ya sea el Tratado de Washington sobre los INF, los START, el desarme convencional y químico, sin hablar de acuerdos relativamente secundarios, como el de septiembre de 1986 respecto a las medidas de confianza en Estocolmo o, más recientemente, el acuerdo de mayo de 1988 con Estados Unidos sobre la creación de centros de reducción del riesgo nuclear. En este contexto resulta de

extrema importancia no considerar las futuras negociaciones sobre la estabilidad convencional como una iniciativa aislada, sino muy al contrario, como parte integrante de un conjunto más amplio que comprende el conjunto de las iniciativas soviéticas en los distintos ámbitos del desarme y cada una de estas partes se inscribe dentro de un proyecto político claro y coherente para la Europa de mañana.

Veremos más adelante que las iniciativas soviéticas (en los ámbitos nuclear y convencional), puestas una al lado de la otra, conducen a una estrategia militar coherente pero renovada, al servicio de objetivos geopolíticos permanentes: la puesta bajo tutela de la Europa del Oeste y la marginación de Estados Unidos.

Pero este conjunto de propuestas responde también a un objetivo político preciso: el de desmovilizar psicológicamente a las democracias occidentales, quitándoles el cimiento que hasta ahora venía legitimando sus esfuerzos en materia de defensa, así como a la propia Alianza Atlántica, es decir, borrar la imagen de enemigo potencial. La destrucción de los SS-20, la retirada de Afganistán, el anuncio de una doctrina militar estrictamente defensiva, el compromiso de abrir todas las instalaciones soviéticas a inspecciones sobre el terreno (condicionado, por supuesto, a una reciprocidad), todo ello tiene un mismo fin: sustituir de golpe la imagen de un imperio totalitario, militar y expansionista por la de una nación "normal", preocupada ante todo por su desarrollo económico. Desde este punto de vista, es inevitable que el considerable alcance de las propuestas soviéticas de desarme exacerbe el malestar antinuclear que persiste en Europa (después de diez años de lucha con los euromisiles), así como las crecientes presiones, tanto a nivel de los presupuestos de defensa como de la demografía, en la mayoría de los países occidentales.

En este contexto, Occidente corre un riesgo nada despreciable de "dar un patinazo" frente a la dinámica impuesta por los soviéticos. Un buen número de occidentales, y no de los menos notables, hablan ya de la experiencia Gorbachov como de una "oportunidad histórica" que debíamos aprovechar. La idea implícita es que Occidente no sólo está en condición de ejercer una influencia sobre el curso de las cosas en la URSS (idea que no es nueva), sino que incluso sería nuestro deber "histórico" hacerlo, ayudando al señor Gorbachov a vencer a sus adversarios "conservadores". ¿No ha explicado el propio señor Reagan, durante la última "cumbre" de Moscú, que en definitiva el señor Gorbachov se enfrentaba con las mismas presiones burocráticas que él? El peligro inherente de nuestras democracias, que consiste en proyectar sobre los demás la imagen que tenemos de nosotros mismos (*mirror imaging*) es particularmente pernicioso en el ámbito de la defensa y del desarme.

Muchos estarán tentados, en este ámbito particular, de tomar nuestros deseos por realidades, luego de determinar nuestras políticas de seguridad a partir de lo que consideramos como una evolu-

ción fundamental de la URSS, en perjuicio de los intereses permanentes de nuestros países en materia de seguridad.

La aceptación casi ciega de las declaraciones de intención soviéticas, así como el debate en curso sobre la necesidad “de alentar” los cambios tanto internos como de la política exterior de la URSS, son ya pruebas de este peligro.

Esta dinámica política nos puede llevar a dar una serie de pasos tentadores, como, por ejemplo, intercambiar palabras o promesas de actuar, guiados por consideraciones políticas a corto plazo o incluso, en el caso de ciertos países occidentales, por ambiciones electorales, que harán que nos juguemos para el futuro nuestros intereses en materia de seguridad.

Este peligro será tanto mayor en los próximos años cuanto que el ámbito del *arms control* sigue estando inevitablemente dominado por una fuerte dosis de bilateralismo soviético-norteamericano. Desde este punto de vista, el acercamiento de los dos Grandes en el transcurso de los tres últimos años es particularmente espectacular, en especial si se considera el enfriamiento en los inicios de la primera Administración Reagan: en menos de treinta meses hemos asistido a cuatro cumbres a nivel de jefes de Estado y a no menos de veintiséis reuniones soviético-norteamericanas a nivel de ministros de Asuntos Exteriores; es decir, más que el conjunto de los encuentros de concertación intraoccidentales en el seno de la OTAN, por supuesto, pero incluso en el seno de la CEE. A este respecto, no deben olvidarse las lecciones de Reykjavik y de la negociación del Tratado sobre la eliminación de las INF –en el que la precipitación y una desconcertante falta de consideración pudieron comprometer gravemente los intereses vitales de Europa en materia de seguridad–. Este bilateralismo también debería afectar a la futura negociación convencional, debido al papel fundamental que la presencia militar americana y soviética juegan en el orden políticomilitar de la Europa de la posguerra. Los soviéticos no dejarán de ofrecer a Estados Unidos –donde el debate sobre el futuro de la presencia de los GI sobre el Viejo Continente y la “división de la carga” en la Alianza vuelve al primer plano– todas las oportunidades de una retirada negociada, ya sea en el marco de intercambios bloque por bloque, ya al margen de las negociaciones o también jugando con las diferencias de enfoque intraoccidentales.

El conjunto de estos factores convergentes –dinámica soviética del desarme, dificultades internas en Occidente y creciente bilateralismo– indica que en el futuro nuestra política debería tomar tres precauciones esenciales:

1. Es ante todo crucial evitar que se cree un abismo entre la percepción y la articulación de los intereses respectivos de los europeos y de los norteamericanos en estas negociaciones. Un hiato así sería susceptible de crear las condiciones de una balcanización de las políticas occidentales de seguridad, que se traduciría rápidamente en otras tantas carreras separadas hacia el entendimiento y el desarme con Moscú; lo cual acabaría con una atomización *de facto* de las posi-

ciones occidentales e incluso de las europeas. Este peligro se aplica también al capítulo de los derechos humanos –ligado al proceso de desarme en Europa en el contexto CSCE–, en el que se corre el riesgo de ver a unos buscar el desarme por el desarme, mientras que otros basarían su enfoque en un equilibrio derechos humanos/desarme o incluso en la preeminencia de los aspectos políticos y humanos. Este problema adquiere una importancia particular para Francia, puesto que le plantea un problema de difícil resolución y que hace especialmente limitado su margen de maniobra en el proceso que ahora se inicia. Por una parte, el imperativo europeo le conduce a evitar el riesgo de ruptura euro–norteamericano, luego a hallarse involucrada –para tratar de hacer oír su voz– en un proceso necesariamente teñido de “bloque a bloque” y a su vez fuertemente impregnado de bilateralismo soviético–norteamericano. El riesgo es, por supuesto, que esta voz acabe por quedar cubierta por el proceso en sí, lo que podría acabar por poner a los responsables franceses en una situación particularmente difícil: o bien admitir una postura común que no está conforme con nuestras ideas o bien retirarnos brutalmente de la negociación.

Inversamente, resistir este proceso jugando la baza de la autonomía absoluta supondría correr el riesgo –de dejar a Francia en un aislamiento político creciente en Europa y de hacerle perderlo esencial de su influencia no sólo como actor de primera fila en el conjunto euro–norteamericano, sino también en la evolución de la negociación sobre el contenido.

2. Segunda preocupación esencial: la estrategia de negociación adoptada y el planteamiento de las relaciones Este-Oeste, en general, deben evitar caer en el error de los años setenta, en los que el *arms control* se convirtió en la piedra angular de la distensión. Por un lado, significaría olvidar que la nueva política extranjera soviética tiene por objetivo no la mera estabilización de la relación de fuerzas, sino una verdadera reestructuración del orden político y militar de la Europa de la posguerra: el desarme y la estabilidad convencional en un gran foro, desde el Atlántico hasta los Urales, no son, en efecto, más que instrumentos privilegiados de un fin político, el de la “casa europea común”. Significaría, por otra parte, convertir las relaciones Este-Oeste en rehenes de su dimensión estrictamente militar y arriesgarse a que la evolución favorable se invierta, teniendo en cuenta las dificultades inevitables con las que pueden encontrarse las negociaciones en temas tan complejos como el balance de fuerzas o el sofisticado régimen de inspección, indispensable para el desarme convencional. Si, como se dice a menudo, el objetivo prioritario de los occidentales es “desmilitarizar” el conjunto de las relaciones Este-Oeste, entonces no es seguro que un *arms control* excesivo sea el mejor medio para lograrlo. De forma paradójica, para que las armas pesen menos en las futuras relaciones Este-Oeste, habrá, al contrario, que ampliar el campo de estas relaciones más allá de las cuestiones militares *stric-*

*tu sensu*, mediante todo un conjunto, tan coherente como sea posible, de iniciativas en otros ámbitos políticos, económicos y humanos.

3. Finalmente debemos tener siempre presente la contradicción fundamental entre *reforma interna* y *revolución de la seguridad europea* que caracteriza al “nuevo pensamiento político soviético”. Por un lado, Mijail Gorbachov aprovecha cualquier ocasión para hacernos entender hasta qué punto la dirección de las reformas internas del sistema soviético es una empresa difícil y lenta, que requiere a la vez más tiempo, más paciencia y nuestro reconocimiento, incluso nuestra ayuda activa. En cambio, lo que se nos propone al mismo tiempo en el ámbito de la seguridad es nada menos que una revolución completa e inmediata del sistema de seguridad europeo, mediante la eliminación del “intolerable riesgo” inherente a la disuasión nuclear, la desnuclearización de Europa, la “reestructuración” de las fuerzas clásicas hacia la defensiva y reducciones drásticas de las fuerzas convencionales que lleven a la retirada de las tropas norteamericanas del Viejo Continente. Este contraste es no sólo flagrante, sino que además es a los ojos de Occidente como la firma de un verdadero cheque en blanco, en el que la simple promesa de una evolución interna en la URSS y de su injerencia en media Europa occidental sería cambiada por un modelo de seguridad en el que es muy difícil reconocer los intereses legítimos de los europeos. Los soviéticos deben comprender que, después de más de setenta años construyendo una potencia militar sin igual al servicio del imperio continental totalitario en el que se ha convertido la URSS, los europeos no pueden aceptar que se barra de un golpe un orden calificado de “viejo pensamiento”, sin disponer de pruebas tangibles de su verdadera superación. De hecho, se trata de una prueba política esencial de la sinceridad y de la voluntad real de la URSS en cuanto a su enfoque del desarme en Europa: la evolución hacia una seguridad realmente común debe comprender a la fuerza el reconocimiento por parte de la URSS de los intereses legítimos en materia de seguridad de los demás habitantes del Continente, empezando por el reconocimiento pleno y total de la legitimidad de la disuasión nuclear como medio para evitar la guerra y reforzar así la estabilidad del sistema. Del mismo modo debemos hacer que los soviéticos acepten que el desarme en Europa no es una dinámica que sólo ellos controlan en provecho propio, sino, necesariamente, un proceso por etapas ligado a la evolución interna del sistema soviético a nivel militar, pero también a nivel económico y humano.

Veremos más adelante cómo el objetivo prioritario de Francia –y de los occidentales en general– debería ser conseguir que los soviéticos reconozcan de entrada estos principios. Cosa que, a su vez, permitiría desbloquear– un buen número de puntos actualmente en litigio, en los que los occidentales se mantienen retirados a la defensiva (en particular, respecto a la inclusión de: aviones y de sistemas de doble capacidad, y en general, a todo lo ligado a lo nuclear).

\*\*\*

Una vez planteados estos principios, se trata de examinar las posiciones respectivas de los occidentales y de los soviéticos en un momento en que se está iniciando el complejo proceso de las negociaciones.

Empecemos por la URSS, ya hemos visto que lleva tres años dominando el juego diplomático.

Son cuatro las observaciones que debemos hacer a este respecto:

1. Para empezar, desde la llegada de Mijail Gorbachov al poder, la URSS ha tomado la iniciativa y es ella la que impone el ritmo al que evoluciona el juego diplomático entre el Este y el Oeste.

Si hoy día esta observación parece evidente, no lo era en 1985-86, considerando la situación de la URSS en aquel momento. En efecto, desde un punto de vista retrospectivo, el restablecimiento de las posiciones soviéticas resulta aún más espectacular. Volvamos, pues, hacia atrás a finales de 1985, la diplomacia soviética se encuentra aún bajo el impacto de su derrota en la batalla de los euromisiles: a pesar de la ola pacifista y de las divisiones en el seno de la Alianza Atlántica, el chantaje practicado en contra del despliegue de los Pershing había fracasado. En Gran Bretaña, en Alemania, en Italia, los Gobiernos que habían desplegado los Pershing, no sin esfuerzo, veían su decisión pasar por las urnas. Además, con relación al tema de las iniciativas de defensa estratégica (IDE) y de las armas estratégicas, los europeos se habían negado a participar en una cruzada contra el rearme norteamericano, denunciado como elemento motor de la carrera armamentista.

En tres años, esta situación ha cambiado radicalmente. La URSS, antes tachada de sociedad cerrada, esclerotizada, tendente a un refuerzo militar sistemático y con una política exterior estagnada, aparece hoy ante la opinión pública occidental como el primer promotor de la paz y de la seguridad internacional, a través de la propuesta de un sistema de seguridad verdaderamente común. Incluso en Estados Unidos se pudo comprobar, con ocasión de la cumbre de Washington, a finales de 1987, que el presidente Reagan no alcanzaba ni mucho menos el mismo nivel de popularidad que Mijail Gorbachov en los sondeos públicos. Hablando estrictamente de desarme, la URSS ha aceptado por primera vez el principio de la inspección *in situ* con ocasión del acuerdo de Estocolmo, ha firmado el Tratado de Washington, ha redactado con Estados Unidos los principios básicos de un tratado START y, por último, ha negociado un mandato para la estabilidad convencional en Europa. Y en todas estas cuestiones, son las propuestas de Moscú las que imprimen su dinámica a la evolución de las negociaciones.

2. A esta dinámica en todas las direcciones se añade una capacidad de adaptación de la diplomacia soviética hasta ahora desconocida. Esta muestra ahora una capacidad notable para cambiar radicalmente de orientación cuando así lo exige la situación político-diplomática, para delimitar y sacar partido de nuestras faltas, para reconocer sus

errores dando la vuelta a una situación en beneficio propio, todo ello con una comprensión clara de las contradicciones inherentes a las posturas occidentales.

La cuestión de las INF es, en este momento, el ejemplo más significativo de esta nueva flexibilidad. En efecto, Gorbachov reconoció ya en 1985 que la línea: Gromyko, al negarse a pagar el precio de la retirada de los despliegues occidentales, condujo a la URSS a un callejón sin salida, consciente al mismo tiempo de la trampa que la propia Alianza había preparado ya en 1981, con la propuesta Reagan sobre la opción cero. Lo más sorprendente aún es que Gorbachov reconociera su error al día siguiente de la cumbre de Reykjavik, en la que él mismo impuso un vínculo entre una solución al problema de la IDE y la adopción definitiva de la opción cero. Desde aquel momento, los acontecimientos podían desarrollarse con una lógica en apariencia inexorable: ruptura del vínculo en la negociación entre START-IDE-INF en febrero de 1987, aceptación de la primera opción cero con el fin de agravar el dilema nuclear que se les planteaba a los miembros de la OTAN, y en particular a Alemania, en el contexto post-INF.

Pongamos otro ejemplo, esta vez en relación con la IDE. A partir del momento en que los soviéticos entendieron que el programa norteamericano se encontraba gravemente amenazado por dificultades de orden fundamentalmente interno, ligadas ante todo a limitaciones presupuestarias y tecnológicas, la campaña de propaganda anti-IDE quedó interrumpida de repente en el verano de 1987. El compromiso respecto a la interpretación del tratado sobre misiles antibalísticos (ABM), adquirido con ocasión de la cumbre de Washington, podía permitir entonces a la Administración Reagan que se lanzara con decisión a la firma de un acuerdo START, mientras que el Congreso tomaba el relevo de la diplomacia soviética para limitar la extensión del programa IDE y obligar al mismo tiempo a la Administración a que cumpliera con sus obligaciones de acuerdo con los términos del Tratado ABM de 1972.

Citemos finalmente un tercer ejemplo, que no es menos significativo: el cambio espectacular de la postura tradicional de la URSS respecto a las inspecciones sobre el terreno. Desde el principio del proceso de Helsinki, la insistencia sobre la necesidad de un régimen de inspección sobre el terreno que comprendiera el territorio de la URSS y la negativa sistemática de los soviéticos se habían convertido en el tema recurrente de las negociaciones sobre el *arms control*, pero también en el primer argumento de los negociadores occidentales: la opacidad de la sociedad soviética, ¿acaso no constituía un límite insuperable a la hora de emprender un desarme real? Al aceptar el principio de la inspección sobre el terreno, primero en el marco de los acuerdos de Estocolmo, luego para la verificación del Tratado de Washington, la nueva diplomacia soviética responde a una de las condiciones esenciales planteadas por Occidente para que progrese el desarme en Europa, y también la negociación START con Estados Unidos. Más aún, los soviéticos pueden, incluso, permitirse tomarle la palabra a Occidente propo-

niendo un régimen de inspección sobre el terreno que además se extiende a todos los territorios, sin excepción; es decir, un régimen que por definición resulta difícil de aceptar para el Oeste y que obliga una vez más a los Gobiernos occidentales a replegarse a la defensiva.

La convergencia de estos ejemplos muestra que de ahora en adelante hemos de tratar con una diplomacia soviética mucho más eficaz que en el pasado. A este respecto, la futura negociación sobre la estabilidad convencional debería adquirir un ritmo y una intensidad mucho mayores que lo que el desarrollo de la experiencia de la Reducción de Fuerzas Mutuas y Equilibradas (MBFR) podría hacer pensar. En efecto, los soviéticos deberían hacer gala de constancia en sus iniciativas mediante propuestas en forma de "concesiones" asimétricas tentadoras y con objetivos políticos fundamentales a más largo plazo.

3. Es aún más fundamental que la diplomacia soviética haya conseguido imponer en dos años (y con la ayuda implícita de Estados Unidos) un marco de referencia y una definición de los parámetros de la seguridad europea perfectamente conforme con los intereses de la URSS –pero también perfectamente peligrosos para los intereses europeos en materia de seguridad.

Esto es así en particular en el tema de la desnuclearización, enunciado en primer lugar por el presidente Reagan en su discurso de la Guerra de las Galaxias en marzo de 1983, y que los soviéticos iban a asumir como propio. Desde el plan de desarme nuclear general y total para el año 2000, formulado por el señor Gorbachov en su discurso clave del 15 de enero de 1986, hasta el Tratado de Washington, que elimina dos categorías, enteras de armas nucleares, el tema de la desnuclearización se ha impuesto, en efecto, como un objetivo deseable *in fine* en el debate sobre la seguridad europea. Por primera vez desde 1945 y las negociaciones fallidas sobre el Plan Baruch-Lilienthal, la noción de un mundo desnuclearizado (cuya primera etapa sería, por supuesto, Europa) se presenta como un objetivo que han de alcanzar tanto Washington como Moscú. Lo mismo sucede con la idea de las grandes *reducciones* como sinónimo de mayor seguridad. En este caso, el precedente de las INF ha permitido que poco a poco prevaleciera la idea según la cual un desarme real, con grandes reducciones, o mejor aún, con la eliminación de opciones cero, significa inmediatamente mayor estabilidad y seguridad para todos. Esta ecuación es la inversa perfecta de aquella que prevalecía para el *arms control* de los años sesenta y setenta, cuyo objetivo era la estabilidad del balance de fuerzas y no las reducciones en sí. La postura soviética se acerca en este caso también a una cuestión que encanta a los conservadores norteamericanos: la reducción (START) antes que la limitación (SALT). Esta modificación de los términos de referencia conduce, en efecto, a una nueva orientación tanto del enfoque como del contenido de las negociaciones, en una dirección radicalmente opuesta a las bases fundamentales del sistema de seguridad europeo: el papel esencial de la disuasión nuclear, la presencia de armas nucleares de teatro y de fuerzas clásicas norteamericanas en Europa, abren un debate en Occidente sobre un orden alternativo y radical-

mente distinto, basado esta vez en la negociación, la desnuclearización y el desarme.

4. Finalmente, y respecto a los objetivos fundamentales, hemos de observar que la política de seguridad y de desarme de la URSS de Gorbachov, lejos de indicar un nuevo planteamiento de las intenciones características de la era Breznev, podrían significar, muy al contrario, una verdadera vuelta a los orígenes.

Si nos preguntamos cuáles son las *razones* soviéticas, es importante que relativicemos la idea según la cual la situación crítica de la economía soviética está imponiendo –“Perestroika” obliga– una disminución del gasto militar y una transferencia de los recursos a la economía civil mediante una reducción masiva del arsenal convencional del Ejército Rojo. La URSS, que en este momento destina entre el 15 y el 20 por 100 de su producción nacional al sector militar, debe, desde luego, ampliar a la fuerza su base de producción si no quiere correr el riesgo de ver mermar a largo plazo su rango de gran potencia: probablemente sea incluso una razón primordial de las reformas en curso. Pero la transferencia directa de los recursos del sector militar al de gastos civiles a través de un ahorro derivado del desarme está lejos de ser evidente, debido al largo plazo de realización de los programas de armamento que ya están en curso (se constata, en efecto, que el presupuesto soviético en materia de defensa no ha disminuido con Gorbachov y que la producción militar sigue a un nivel muy alto, como anteriormente). Pero esto también se debe al hecho de que las fuerzas soviéticas reducidas costarán tanto o más, puesto que los militares (ogarkov) disponen de un argumento suplementario para pedir que se modernicen sus equipos. Finalmente hay que añadir también el elevado coste de los procedimientos de verificación, cada vez más sofisticados e intensivos, de los acuerdos para la limitación de armamentos. De hecho, las consecuencias económicas de un desarme convencional de cierta envergadura no se harán notar más que a más largo plazo, en forma de resultados *inducidos* por la evolución política general, la estabilización de la carrera militar con Estados Unidos y el cambio de imagen de la URSS en el exterior, todo esto favorece el desarrollo de los intercambios Este-Oeste. El argumento económico inmediato en el análisis de las intenciones fundamentales de la política de desarme soviética pierde, pues, su importancia frente a los objetivos políticos tradicionales, cuyo enfoque es, sin embargo, radicalmente nuevo.

La retórica “antidisuasión” que va unida al tema del desarme nuclear global y al del desmantelamiento de las dos Alianzas militares, que constituyen lo esencial de la propaganda soviética actual, lejos de indicar un cambio hacia una URSS pacífica y un reconocimiento equitativo de los intereses legítimos de los europeos en materia de seguridad, recuerdan, al contrario, los temas privilegiados de la diplomacia soviética de la posguerra, en los peores momentos de la guerra fría. Si hay alguna novedad no es, desde luego, en la naturaleza de los objetivos políticos y militares, que en lo fundamental no han variado, sino en la estrategia adoptada para servir estos objetivos. La nueva diplomacia, soviética parece haberse

aprendido muy bien la lección, tras los fracasos del acercamiento de Breznev en los años sesenta, *sustituyendo la estrategia tradicional de saturación militar en todos los niveles del sistema de escalada de la OTAN por una estrategia deliberada de desmovilización psicológica, moral y, material de Occidente*. Esta estrategia tiene dos aspectos fundamentales: por un lado, un cambio de la imagen general en el exterior de la Unión Soviética y la desaparición de la amenaza que supone su potencia militar; por otro lado, la utilización sistemática de la nueva distensión Este-Oeste y de un desarme con las condiciones definidas por Moscú como instrumento primordial de los objetos soviéticos en Europa.

En efecto, hemos de constatar que uniendo el Tratado de Washington, los principios acordados durante las negociaciones STAR y las propuestas que ya han sido formuladas para la futura negociación convencional, el efecto conjunto resulta ser un todo perfectamente coherente y conforme al mismo tiempo con el concepto político de la “casa europea común” y con los proyectos de los militares (Ogarkov, Gareiev), que desean un Ejército Rojo menos pletórico, más móvil y más moderno en cuanto a equipamiento.

Respecto a los START, las grandes líneas comunes del acuerdo –entre otras la reducción de alrededor del 30 por 100 del total de los arsenales estratégicos de uno y otro lado– permiten concluir desde ahora que se van a producir pocos cambios en cuanto a la relación estratégica intercontinental entre EEUU y la URSS. En cambio, la reducción del arsenal norteamericano (en particular en lo referente a la flota de Lanzaderas de Misiles Submarinos Nucleares (SNLE), contribuye al mantenimiento (e incluso al aumento) de la vulnerabilidad de los sistemas con base en tierra y debería limitar aún más la contribución del arsenal central norteamericano a la disuasión ampliada a Europa occidental. Teniendo en cuenta lo impuesto por los START y los programas de armamentos previsibles en Estados Unidos, es muy difícil prever el empleo de estos sistemas centrales en una situación que no sea el ataque directo del territorio norteamericano. Pero como por otro lado el futuro Tratado START no va a suponer ninguna obligación respecto de los programas de modernización soviéticos –en particular en lo referente al despliegue de los misiles móviles SS-24/25–, el proceso debería permitir por fin la realización del viejo objetivo soviético en este sentido: la neutralización del arsenal estratégico de Estados Unidos.

Sin volver ahora al detalle de las consecuencias militares del Tratado de Washington, está claro que el Acuerdo INF implica una reducción drástica de las opciones de disuasión selectiva frente a la URSS desde el Continente europeo. Consecuentemente, resulta aún más importante reforzar el fenómeno de neutralización de los arsenales estratégicos centrales que resultará del futuro Tratado START. La perspectiva de un acuerdo START debe, sin embargo, valorarse en conjunción con el dilema que la presencia nuclear norteamericana en Europa le plantea a la Alianza en el contexto pos-INF, en particular a la luz del problema de su modernización (\*).

Uniendo el Tratado INF, el acuerdo marco sobre los START y la futura negociación sobre la estabilidad convencional, existe una sinergia entre los objetivos soviéticos de desarme nuclear y de desarme clásico en Europa. Esto, unido a su vez a la disminución drástica de las opciones nucleares de la Alianza tanto a nivel de teatro –el acuerdo INF y la perspectiva eminentemente problemática de la modernización de las armas de corto alcance como a nivel estratégico, con el acuerdo START que se está perfilando, la posibilidad de retiradas convencionales masivas en, Europa, centradas en las fuerzas norteamericanas y soviéticas, ofrecen la imagen de un conjunto perfectamente coherente para la reestructuración del sistema de seguridad europeo. La realización de un escenario como éste, junto con el concepto de “casa europea común”, consagraría de hecho el conjunto de los objetivos tradicionales de la política exterior soviética desde el final de la II Guerra Mundial.

Frente a este dispositivo de una coherencia notable, tanto a nivel político como militar, frente al dinamismo del que la diplomacia soviética ha hecho gala hasta ahora, hemos de constatar que los occidentales no han brillado hasta hoy por su imaginación, y menos aún por la claridad de sus tomas de postura en cuanto al contenido.

En efecto, pronto hará dos años que se viene observando una estagnación en las ideas y disputas abiertas acerca del enfoque, y todo ello conduce a una actitud occidental muy reactiva frente a las iniciativas de Moscú. A pesar del establecimiento del Grupo de Alto Nivel (HLTF) de la OTAN en la reunión de Halifax, en mayo de 1986, no ha aparecido aún ningún concepto claro, ni siquiera en forma de principio básico que sirviera para abordar la negociación. Teniendo en cuenta que, en principio, esta negociación debe iniciarse a finales de 1988, se ha perdido ya un tiempo precioso de reflexión en disputas intraoccidentales para hacer prevalecer la idea francesa, sin embargo esencial a nivel político, de la integración de la futura negociación en la CSCE.

En cuanto al contenido, los modelos de reducción presentados por fuentes oficiosas por parte norteamericana y alemana, centrados lógicamente en la idea de una reducción marcadamente asimétrica a costa de las fuerzas del Pacto, carecen, sin embargo, en gran medida de realismo. En efecto, no se entiende bien –y los responsables soviéticos no se han privado de recordárnoslo– por qué la URSS habría de aceptar reducir ella sola sus fuerzas al nivel de las de la OTAN y, además, sin compensación. Los soviéticos han recuperado ya en provecho propio y con gran habilidad el concepto de reducciones asimétricas para exigir a cambio de la reducción de su superioridad en carros de combate la disminución de la aviación táctica de la OTAN, que, casualmente, constituye el último vector autorizado por el Tratado de Washington para una eventual modernización de las fuerzas nucleares de largo alcance. En efecto, como ocurrió en el pasado, los soviéticos siguen pretendiendo que en Europa existe una paridad global de las fuerzas clásicas, si bien reconocen que existen disimetrías según la categoría de armas de que se trate. Los soviéticos llegan de este modo, mediante una manipulación bastante asombrosa de las cifras, a

una manipulación bastante asombrosa de las cifras, a la conclusión de que la OTAN es superior al Pacto en materia de aviones de ataque. Por otra parte, y en particular desde el discurso del ministro soviético de Asuntos Exteriores, E. Shevarnadze, ante la ONU en junio de 1988, se observa que los soviéticos recalcan la superioridad naval (ciertamente incontestable) de la OTAN, para justificar mejor sus tesis –a pesar de que las futuras negociaciones CST se limiten a las fuerzas terrestres.

El otro punto débil del enfoque occidental se refiere a la exclusión de las armas nucleares tácticas. La preocupación es aquí doblemente digna de alabanza: se trata en primer lugar de evitar que los soviéticos utilicen los CST para llegar a la “Tercera opción cero” y, por tanto, a la desnuclearización que pretenden del continente. Luego habrá que establecer una jerarquía de prioridades inmediatamente posteriores al Tratado INF: la desaparición efectiva de la superioridad de las fuerzas del Pacto deberá ser la condición previa para seguir adelante con el proceso de desarme nuclear en el continente.

Un enfoque de este último plantea, sin embargo, un problema a tres niveles:

– Primero respecto a la forma de la argumentación, en particular en relación con las opiniones públicas occidentales: en efecto, es arriesgado pretender que desde que el desarme convencional dé resultado –es decir, desde el momento en que se llegue a la paridad de las fuerzas– será posible prescindir de la disuasión atómica. Este argumento, frecuentemente difundido en ciertos medios occidentales, ha sido contestado oficialmente mediante una fórmula juiciosa convenida en la “declaración convencional” de la Alianza en Bruselas en 1988: la disuasión nuclear seguirá siendo esencial incluso en caso de que las negociaciones convencionales prosperen. Este punto es de una importancia capital. Cabe esperar que los Gobiernos a los que esto concierna se atengan a ello y que sepan recordárselo constantemente a sus respectivas opiniones públicas.

– En un segundo nivel, esta vez técnico, el enfoque occidental parece, sin embargo, muy insuficiente. En, efecto, no existe arma nuclear táctica alguna que no sea lanzada por un vector de tipo convencional, ya se trate de misiles, de aviones, o incluso de misiles de artillería. Tal y como cabía esperar, los soviéticos han hecho suyo el problema de estos vectores “de doble capacidad” para exigir que sean incluidos en la negociación convencional, dejando de lado las cabezas nucleares. En actualidad, los occidentales se mantienen firmes en su postura en lo relativo a los aviones – que se excluyen, al menos en una primera fase–, pero los occidentales que pretendían incluir la artillería soviética han tenido que ceder en esta distinción, al menos en lo que a la artillería nuclear se refiere. Teniendo en cuenta este precedente, parece difícil que la aviación táctica en su conjunto siga por mucho tiempo fuera de las negociaciones.

– Por último queda el nivel esencial: el de los conceptos estratégicos y de las realidades políticas subyacentes en ellos. Básicamente, la distinción que los occidentales quieren, la más estanca posible entre nuclear y convencional, esconde en realidad profundas divergencias entre las prin-

cipales potencias occidentales respecto al tipo de postura militar que conviene mantener en el período pos-INF. Si para las potencias nucleares (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia) esta postura debe incluir las armas nucleares, es decir también las armas tácticas en Europa, para Alemania, donde el Tratado INF ha aumentado en gran medida el malestar antinuclear, el caso no está tan claro. Una cosa sí está clara del lado alemán: la RFA no mantendrá armas nucleares en su territorio, puesto que no se tratará más que de armas de corto alcance y que por lo tanto, sólo sería posible utilizarlas para destruirse a sí misma o destruir a la otra Alemania. De ahí que se insista por parte alemana en llegar a definir un “concepto global” (*Gesamtkonzept*), tanto a nivel de la doctrina estratégica como de la negociación en sí, como condición previa del mantenimiento a largo plazo de estos armamentos.

Teniendo en cuenta esta situación, los proyectos norteamericanos para un sucesor de los misiles Lance de corto alcance (en forma de un sistema tierra-tierra ATACM, o aire-tierra TASM), así como la definición del famoso “concepto global” en el seno de la OTAN han llegado a un punto muerto...

De este modo, las causas profundas de la incapacidad occidental para gestionar el conjunto del desarme convencional se hacen patentes:

– Por una parte, la flagrante inferioridad de las fuerzas clásicas occidentales hace que en realidad los occidentales no tengan otra opción en la negociación que solicitar, sin apenas contrapartida, reducciones drásticas del lado soviético únicamente.

– Por otra parte, las divergencias y dudas occidentales respecto al futuro del concepto de disuasión de la Alianza conducen aquí también a una especie de parálisis en lo referente tanto a los programas de armamentos previstos (Follow On Forces Attack [FOFA] para lo convencional; sucesor del Lance en lo nuclear), como en el ámbito de las negociaciones, teniendo en cuenta el vínculo inevitable entre convencional y nuclear.

Una situación como ésta, si bien puede concebirse a corto plazo, no es soportable por mucho tiempo. Si dejan la iniciativa diplomática a los soviéticos y se repliegan en una actitud defensiva poco firme y confusa, los Gobiernos occidentales corren el riesgo de “perder” el apoyo de sus propias opiniones públicas –que son lo que está en juego en último término en las negociaciones–. Además, parece difícil que los países de la Alianza puedan seguir negociando con Moscú sobre armas convencionales sin que el problema de la nueva definición de la estrategia de la Alianza no se resuelva al mismo tiempo. En el mejor de los casos, esta situación no podrá conducir más que a un callejón sin salida; se mantiene, al menos aparentemente, el concepto de “réplica gradual”, mientras que su traducción concreta no descansa más que sobre un conjunto heteróclito de sistemas de armas tácticas de los que todo el mundo sabrá que son inutilizables.

Este análisis conduce, pues, a una triple recomendación para los occidentales:

1. La dirección de las negociaciones con Moscú debe ir a la par de la reconstrucción del concepto estratégico de la Alianza. Que ésta se prepare en el seno de la OTAN o de un grupo de políticos relevantes (Harmel II) está claro que los occidentales no pueden pretender seguir negociando sobre las fuerzas clásicas mientras persisten los desacuerdos profundos sobre el tipo de postura nuclear que convendrá mantener en el futuro.

2. La reestructuración del dispositivo nuclear norteamericano en Europa no debería adoptar la forma de una negociación con Moscú sobre armas tácticas, sino de medidas unilaterales adoptadas por los países interesados. Estas medidas podrían inspirarse en los siguientes principios:

– Reducción drástica de las armas tácticas de muy corto alcance.

– Introducción de armas de largo alcance permitidas por el Tratado INF y compatibles con la idea de disuasión –y no de guerra nuclear limitada en Europa central–; es decir, en particular, sistemas aerotransportados y sistemas mar-tierra.

Sólo un conjunto así de medidas es capaz de preservar un consenso mínimo sobre el mantenimiento de armas nucleares en los países no nucleares de la Alianza.

3. Tratándose de negociaciones convencionales, los occidentales deben volver forzosamente a la iniciativa diplomática, dejando de aparecer ante sus propias opiniones públicas como si sólo estuvieran a la defensiva. En concreto, la prioridad por parte occidental debería ser obtener de los soviéticos el reconocimiento previo de un *concepto de estabilidad* que incluya de forma explícita el mantenimiento de la disuasión nuclear como elemento esencial de todo equilibrio militar en el futuro.

Una vez logrado esto, desaparecería el problema de la inclusión o no de los sistemas de doble capacidad –y en particular de las aeronaves–. Las democracias ya no tendrían así que temer la desaparición de estas armas, en la medida en que, su propio principio sería admitido inmediatamente como previo a la negociación. En concreto, cada parte fijaría de antemano su umbral incompresible de sistemas nucleares, sistemas que quedarían entonces excluidos de la negociación puramente clásica.

Una vez admitida esta condición, no se entiende por qué los occidentales habrían de negarse a entablar la negociación sobre la base de un intercambio de datos con sus verificaciones, recientemente propuesto por los soviéticos. Un intercambio como éste no podría sino revelar la inferioridad de las fuerzas occidentales, no sólo a nivel global, sino también en cada una de las categorías de armas. Al haberse comprometido la URSS a corregir las asimetrías en cuanto quede demostrado que éstas existen, ¿por qué no hacerlo?

## NOTAS

\* Es útil recordar que sólo ochenta misiles SS-24 equivalen para los europeos al conjunto de las cabezas SS-20 destruidas en el marco del Tratado INF.

# El Estado y la política de fusiones en España

Gaspar Ariño Ortiz

**E**n los últimos años se ha vivido en toda Europa –en España, quizá, más que en ningún otro país– una verdadera oleada de OPAS, fusiones y otros cambios de titularidad de las empresas. No hay día en que no aparezca en la Prensa diaria alguno de estos acontecimientos, que llega en ocasiones a ser noticia de primera plana por la importancia y entidad del asunto. En la mente de todos están los recientes procesos –todavía en marcha– de fusión de las cuatro entidades financieras más poderosas de España, que han venido acompañadas de otras muchas operaciones menores y de alguna otra de grandes proporciones, como la inmediata fusión ERT-Cros, que dará lugar a uno de los mayores conglomerados industriales de este país.

Conviene reflexionar sobre esos procesos, hacer una valoración de los mismos y enmarcar el fenómeno de las fusiones dentro del sistema de competencia europeo. Esta es, fundamentalmente, tarea de economistas, pero resulta muy aconsejable también que los juristas especializados en materias de Derecho Público Económico lleven a cabo una reflexión sobre el papel que debe jugar el Estado en esta política de fusiones. Tal es el objeto del presente estudio, a la vista, sobre todo, de la experiencia española.

Lo primero que quizá convenga decir es que la existencia de un mercado de empresas resulta positiva tanto para la economía nacional como para las propias empresas. La frecuente separación entre accionistas y directivos, que es normal en las medianas y grandes sociedades, encuentra en el mercado de empresas un buen mecanismo para que los propietarios vuelvan a asumir la responsabilidad y exijan ésta a los gestores descuidados, vendiendo sus acciones –y con ellas la empresa– a quien ofrece una alternativa de control. Es muy de agradecer, en el fondo, el efecto purificador de los tan denostados “tiburones”, que detectan sustanciosas empresas dirigidas de forma errónea y actúan en consecuencia para hacerse con ellas. Como escribe Arruñada<sup>1</sup> el mercado de empresas tiene dos géneros de consecuencias beneficiosas: como todo mercado, hace

---

**Gaspar Ariño Ortiz** es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

que los recursos terminen en poder de quien los valora en mayor medida; y en segundo lugar, su mera existencia, la amenaza de su actuación, pone límite a la irresponsabilidad o la imprevisión de los equipos directivos de las empresas. Todos salen ganando: los accionistas, los compradores y la economía nacional. Quien únicamente pierde –pierden su puesto– son los equipos de administradores negligentes ó descuidados.

La inexistencia de un mercado de empresas provoca necesariamente la intervención del Estado, que tiene que venir en ayuda de las que no fueron capaces de adaptarse a los cambios. En España hemos tenido experiencia de esto: se han tenido que nacionalizar empresas cuyos directivos fueron incapaces de hacerlas rentables; otras veces, a través de mecanismos dudosamente legales, el Gobierno o el Banco de España han tenido que forzar la sustitución de directivos e imponer otros desde fuera como condición previa: al otorgamiento de ayudas o subvenciones; finalmente, se han tenido que aprobar costosos planes de salvación o reconversión sectorial que, al final, han sido pagados por el contribuyente.

Así, pues, primera conclusión: el Derecho debe facilitar un amplio mercado de empresas, que haga posible una remodelación de la estructura empresarial española en los distintos sectores<sup>2</sup>.

La empresa española es hija de su entorno. Como tantas veces se ha dicho, las empresas tienden a conformarse al mercado que sirven, y las españolas están en congruencia con la economía a la que han servido y de la que se han nutrido: son pequeñas, comparadas, no ya con las de los países más grandes como USA, Japón o Canadá, sino con las de los demás países europeos de nuestra dimensión (Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Suiza o Bélgica). De las siete u ocho empresas españolas que suelen aparecer en el “ranking” de las quinientas más grandes (no americanas), tres o cuatro son públicas (Telefónica, Tabacalera, Repsol, Ensidesa), dos son empresas extranjeras (Ford España y General Motors España) y sólo dos –o quizá, sólo una–, empresas privadas españolas (CEPSA y ERT). Otro tanto ocurre con los Bancos o las compañías de seguros, que tienen –tenían, antes de las fusiones– una pequeña dimensión a nivel europeo y una más pequeña todavía presencia internacional.

Las empresas españolas, en general, no son un modelo. Con una pobre capitalización, con una escasa participación en el mercado de valores (a su vez estrecho y rígido), con una cerrada y endogámica selección de dirigentes (casi siempre por vínculos familiares) y en medio de una economía cerrada sobre sí misma, han sido casi siempre el fruto de una iniciativa personal en la que resultó imposible la separación entre propiedad fundacional y dirección. Eso impone sus condicionamientos: no sólo una dimensión modesta, como ya hemos dicho, sino también unas formas de organización y financiación no óptimas, una excesiva vinculación de la empresa a su creador –a veces, desaparecen con éste–, una difícil diversificación de la inversión (siempre limitada a la riqueza personal), y un muy bajo nivel de *management* y de cultura empresarial. Como consecuencia de todo ello, una escasa capacidad competitiva frente a las empresas extranjeras como se está viendo en estos últimos años. “El problema de

España –dijo no hace mucho el presidente del Gobierno– es que, con algunas excepciones, hemos tenido una tradición histórica de *muchos negocios, pero pocas empresas.*”

No es hora de buscar culpables a esta situación que es también hija de su tiempo: una España cerrada sobre sí misma en lo político, en lo económico y en lo científico-tecnológico (“¡que inventen ellos...!”). Lo que ocurre es que el “tiempo” ha cambiado. Estamos a las puertas de una nueva etapa histórica para España, que muy brevemente definida se caracteriza por estas tres palabras: *mercado único europeo*, verdaderamente integrado; *innovación* tecnológica y operativa –imparable– en todos los órdenes; en tercer lugar, *desregulación* con multitud de manifestaciones, que van desde la supresión de las barreras de entrada en los diferentes sectores y la eliminación de los monopolios, hasta la prohibición de ayudas estatales y la completa libertad de prestación de servicios.

Es imposible describir aquí los principales parámetros de este nuevo entorno que sé avocina, que ya está aquí. Lo que parece evidente es que la empresa y la economía españolas deberán responder a él si no quieren verse colonizadas o recludas a simbólicos segmentos de ese gran mercado. Entre otras muchas taras que las empresas deberán abordar, es responsabilidad del Estado, *conditio sine qua non* para la necesaria transformación, el diseño de un marco jurídico *seguro*, el afianzamiento de un sistema de instituciones estables y un cuadro de derechos y posiciones jurídicas garantizadas (sin amenaza de cambios arbitrarios) que permita al empresario asumir con confianza la inversión, el riesgo y el futuro.

Así lo ha entendido el Gobierno español, que en los últimos meses ha preparado y remitido al Congreso un *conjunto de disposiciones legales que vienen a diseñar ese marco*, algunas ya aprobadas y otras en trámite parlamentario. Entre ellas merecen ser citadas aquí la ley del Mercado de Valores, la ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, la ley de Reforma Parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la CEE en materia de sociedades y el nuevo proyecto de ley de defensa de la competencia, que el Gobierno ha enviado recientemente al Consejo de Estado. Estas cuatro disposiciones, con sus correspondientes desarrollos reglamentarios, van a contribuir en gran medida a perfilar las líneas de ese mercado de empresas que debe permitir, sin excesivos costes, la necesaria remodelación de las empresas españolas.

### **El debate sobre el tamaño y el proceso de fusiones en la empresa española**

Aunque sea muy brevemente –no es éste el objetivo central de mi análisis–, debo dejar aquí constancia del debate que ha tenido lugar en España en los últimos meses sobre el tamaño de las empresas y sobre la necesidad de fusiones, para hacer frente a las mayores exigencias de competitividad que aquéllas van a experimentar en los grandes mercados a los que está abocada la economía española. El debate se ha producido, básica-

mente, en el sector financiero –Banca y seguros–, pero puede predicarse muy probablemente con carácter general<sup>3</sup>.

Los términos del debate son los siguientes: se parte del dato de que los Bancos españoles, incluso los grandes, son de talla más bien pequeña al nivel europeo (el primero de nuestros Bancos, antes de las fusiones, había que buscarlo en el puesto cincuenta del “ranking” europeo); se afirma a continuación el hecho, igualmente indubitable, de que a partir de 1993 y como consecuencia de la segunda Directiva de Coordinación Bancaria, que es el instrumento esencial para la consecución del Mercado integrado en el orden financiero, la Banca extranjera comunitaria se hará sentir fuertemente en nuestro país, por lo que la dimensión de nuestras entidades financieras deberá adaptarse a las nuevas dimensiones de los grandes mercados; éstos exigen una talla mínima para poder atender las demandas de los grandes clientes que se mueven en ese ámbito, por debajo de la cual ni siquiera se puede participar sustancialmente en las sindicaciones. Se concluye, por tanto, que son necesarias las fusiones para hacer frente a ese nuevo mercado.

Por otro lado, las fusiones se plantean como un imperativo de la eficacia del sistema bancario español para abordar con cierta garantía de éxito el reto de 1993. Se afirma que el funcionamiento de los Bancos españoles es relativamente ineficiente, con excesos de costes provocados por el exceso de sucursales y el excesivo número de empleados. La fusión –se dice– es el medio de reducir, a cierto plazo, el número de oficinas y otros medios operativos sobrantes, lo que permitirá una mayor eficiencia. Se afirma también que, al margen de las economías de escala que se consigan (son discutidas en el negocio bancario), la puesta en común de dos estructuras bancarias generará sinergias y nuevas posibilidades de diversificación, creando verdaderos conglomerados financieros que ayudarán a completar el proceso hacia la mayor eficiencia y rentabilidad. Finalmente, se añade, las fusiones ofrecerán una mayor defensa contra los intentos de absorción hostil por parte de inversores extranjeros. Estas son, sustancialmente, las razones que se aducen en pro de las fusiones.

Nadie se ha puesto realmente en contra de las mismas, pero otro grupo de opiniones ha destacado el hecho de que el tamaño en sí ni es bueno ni malo, porque lo que importa es la calidad de la gestión y la mejora de la rentabilidad de las empresas. Ahora bien, desde este punto de vista, la evidencia en España y fuera de España es que no siempre los más grandes son los mejores. La buena forma y no la gordura –se dice– es lo que diferenciará los buenos Bancos del mañana y los defectuosos. Nadie sabe si existe un tamaño óptimo en Banca y cuál es éste, y aunque nadie niega las buenas razones que puede haber para una política de acrecentamiento del tamaño de las entidades financieras, sobre todo a medida que crece el tamaño del mercado en el que se insertan, se afirma que ésta no es la única estrategia posible, sino que existen opciones alternativas basadas en la especialización y en la explotación de “nichos” o segmentos del mercado.

Desde el punto de vista de la rentabilidad de los Bancos, que es, para estas voces, el primer criterio a considerar, la experiencia española y extranjera demuestra que los Bancos más rentables no son siempre los más grandes ni los más eficientes (en el sentido de disminución de sus costes medios). Y respecto al peligro de operaciones de toma de control de Bancos españoles medianos o pequeños, este peligro –se dice– ha sido ya conjurado, como en otros países, por la vía legal (ley de Disciplina y Sanciones, antes citada).

En este debate –¿qué duda cabe?– se han mezclado en España, junto a las razones, algunas pasiones, esto es, algunas defensas de posiciones personales o institucionales; pero con el paso del tiempo, se va llegando a la conclusión de que *la solución no puede ser uniforme*. En el marco de referencia que el Gobierno ofrezca en cada momento (veremos en seguida cuál ha sido éste), cada entidad debe abordar el problema de acuerdo con su propia vocación, con el proyecto de Banco que se quiera desarrollar, a la vista de sus propias posibilidades, de la cultura empresarial que se posea, de las oportunidades que le ofrezcan los colegas españoles o extranjeros y, en definitiva, de las diferentes estrategias, todas ellas respetables, que cada equipo de dirección diseñe (Banca universal y presencia a todos los niveles en un mercado enorme e integrado, mediante el establecimiento o adquisición de redes destinadas a ejercer, incluso al por menor, la Banca en cada país; fusiones nacionales o internacionales con vocación de presencia directa o indirecta en todos los países; especialización y diferenciación para hallar su “nicho” dentro del gran mercado, y alianzas con entidades de otros países, con o sin participaciones cruzadas; etcétera).

La, segunda conclusión a la que parece se puede llegar es que la Banca española, en su conjunto, no estaba dimensionada de acuerdo con las nuevas medidas del mercado europeo en el que va a tener que trabajar en el futuro. No es ningún consuelo el que todas las empresas españolas respondan a este patrón, de acuerdo con el mercado al que hasta ahora han tenido que servir. A partir de ahora, o mejor dicho, de 1993, en virtud del principio de “reconocimiento recíproco” y del Mercado único Europeo, ese entorno habrá cambiado y la inferioridad de la Banca española para muchas de las actuaciones internacionales será evidente. Las fusiones no son una panacea, ciertamente, pero dado un nivel de eficacia, que debe conseguirse al margen de la fusión y que la propia fusión puede favorecer, la dimensión es un factor positivo, porque permite una pluralidad de actuaciones, de diversificación de los riesgos, de creación de verdaderos conglomerados financieros, de diferenciación de servicios, que resultan inalcanzables para entidades de crédito menores.

¿Y cuál es el papel del Estado ante estas situaciones? Cuando hablo del Estado, me refiero básicamente al Gobierno, que tiene constitucionalmente encomendada la dirección de la política interior y exterior (artículo 97 de la Constitución), parte esencial de la cual es, obviamente, el tema que estamos tratando. En mi opinión, el Gobierno tiene el derecho y la obligación de marcar un cuadro de referencias, de

promover, en la forma que más adelante veremos, los procesos de fusión, concentración, reconversión o especialización que crea convenientes para la economía nacional, de orientar y dirigir la actividad industrial y/o financiera de acuerdo con estos patrones, pero todo ello sin poner puertas al campo, sin violentar la libre decisión del empresario, sin forzar su proyecto o su idea de hacer Banca: Banca universal o Banca especializada, Banca industrial o Banca puramente comercial, Banca europea o Banca nacional o regional.

En el caso español, el Gobierno ha sido francamente beligerante, llegando a la conclusión de que había que incentivar como fuese las fusiones y pasándose quizá un punto en la presión ejercida sobre los banqueros. Persona poco sospechosa de crítica al Gobierno como Miguel Boyer, ha hablado en alguna ocasión del “síndrome de fusionismo” que le había entrado al Gobierno: Pero dejando a un lado la “prédica fusionista” que en los últimos meses se ha venido practicando, parece bastante razonable la conclusión de que en un mercado abierto como el que nos espera no se podía funcionar con un sistema bancario estrecho y enclenque como el que teníamos.

Por lo demás, es quizá criticable el excesivo dirigismo gubernamental que preside el mundo bancario en general (el presidente de un gran Banco llegó a decir un día en la televisión algo parecido a esto: “Que nos diga el Gobierno qué quiere que hagamos, y ya lo haremos”), pero tengo para mí que esta política incentivada de fusiones es el menor de los males posibles, por cuanto las políticas alternativas –nacionalización de empresas, planes de reconversión desde arriba, sustitución de los equipos directivos, como ha venido ocurriendo en más de una ocasión–, son todavía peores. Lo que no se puede hacer en ningún caso es sustituir al empresario en la toma de decisiones.

Ahora bien, esta confesada política fusionista requiere una adecuada regulación jurídica que tome en cuenta equitativamente los intereses de todos los afectados con estos procesos, pues es evidente que no todo son ganancias y que muchas de las ventajas que se predicán en la concentración o fusión de empresas –racionalización de los procesos, reducción de plantillas, economías de escala– se consiguen a costa de terceros, ya sean accionistas, empleados, trabajadores o usuarios. Es éste otro aspecto en el que el Estado tiene un gran papel que jugar mediante la regulación normativa de estos fenómenos.

## La ordenación jurídica de las fusiones

Las fusiones de empresas plantean al jurista, como ha sido expuesto por Cámara<sup>4</sup>, dos clases de problemas. Afectan, o pueden afectar, a un principio esencial de la Constitución económica, que es el de la *libre y real* competencia en el mercado, pues es evidente que por encima de un cierto nivel de concentración empresarial aquélla puede verse amenazada. Éste es un tema que pertenece al derecho público económico, que tiene como

principal objetivo de su normativa la protección del usuario o del consumidor, del público en general, frente al abuso de posiciones dominantes en el mercado. En este orden, se trata de mantener un equilibrio entre las situaciones más o menos abiertamente monopolistas y la necesidad de fomentar en nuestro país la formación de empresas con la suficiente envergadura para hacer frente al mercado integrado europeo del que antes hablábamos. En esto consiste el derecho de la competencia.

Desde otra perspectiva, las fusiones de empresas repercuten decisivamente sobre la organización interna de éstas –sobre sus accionistas, empleados, trabajadores– y quizá sobre los terceros –acreedores, suministradores– que ostentan determinados derechos que también hay que proteger. Estos son problemas que afectan al Derecho Mercantil y en concreto al Derecho de Sociedades.

Aquí me voy a referir básicamente al primero de estos aspectos, aunque haré alguna breve referencia al segundo en la medida necesaria para determinar cuál es, en mi opinión, el papel que tiene que jugar el Estado –esto es, el Gobierno– tanto en uno como en otro.

Sin entrar en los problemas técnicos que los procesos de fusión plantean en el Derecho de Sociedades, conviene recordar algunos presupuestos básicos que, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, encuadran y delimitan el papel del Estado en ellos. La fusión es definida por la doctrina mercantilista<sup>5</sup> como “un procedimiento de concentración de empresas regulado por la ley que permite obtener efectos jurídicos excepcionales en relación con el Derecho común”. Estos efectos son tres: 1) la extinción de la sociedad o sociedades que se fusionan sin que éstas entren en liquidación; 2) la sucesión universal en las titularidades de las sociedades fusionadas por la nueva sociedad resultante a la que se traspasan en bloque el activo y pasivo de aquéllas, y 3) el ingreso de los socios de las sociedades fusionadas en la nueva mediante el canje de acciones de aquéllas por acciones de ésta.

Este procedimiento tiene carácter excepcional en el sentido de que por imperativo de la ley se alteran algunas garantías que el Derecho común ofrece a accionistas y acreedores en los su puestos de liquidación o disolución de la sociedad<sup>6</sup>. Se halla regulado, como es sabido, por los artículos 142 y siguientes de la ley de Sociedades Anónimas, que vino a ser corregida en algunos puntos por la ley de 5 de diciembre de 1968, aplicable a las fusiones de sociedades que hayan obtenido del Ministerio de Hacienda alguno de los beneficios fiscales establecidos por la legislación vigente sobre concentración de empresas, lo que da idea de la trascendencia de esta ley, porque de hecho no se realizan fusiones si no se han obtenido antes dichos beneficios. A estas dos hay que añadir la ley de 26 de diciembre de 1980, sobre Régimen Fiscal de las Fusiones de Empresas, que aunque dictada con esta exclusiva finalidad, ha introducido importantes criterios sobre el tema de las valoraciones. Y finalmente hay que citar aquí la reciente ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en la que, para el caso concreto de las fusiones bancarias, ha introducido una importante modificación, a saber:

la supresión del derecho de separación de los accionistas disidentes. Tal es la regulación básica que preside hoy la fusión de empresas.

Desde el punto de vista de la economía nacional, en tanto en cuanto ésta pretenda lograr el objetivo de una concentración y fortalecimiento de las empresas, las ventajas del régimen de fusión sobre otros posibles procedimientos de asociaciones y uniones de empresas son evidentes. La fusión *no exige ninguna desinversión*, salvo la originada por el pago de las liquidaciones a los socios disidentes cuando a éstos se les reconozca el derecho de separación. La evolución legislativa en este punto ha venido estrechando el cerco poco a poco sobre los socios disidentes. Como se recordará, en la ley de Sociedades Anónimas se hizo prevalecer el interés de los accionistas sobre el interés de la sociedad en el momento de la fusión al reconocer el derecho de separación en los mismos términos que en el caso de transformación (artículos 135 y 144 de la LSA), con lo que se consagraba la *presunción de separación* del accionista que no vota a favor del acuerdo, porque vota en contra o porque no asiste a la Junta. La ley 83/1968 todavía mantiene este derecho, pero lo regula de manera que, en lo posible, prevalezca el fin de la fusión: en lugar de presumir la separación, *presume la permanencia* de los disidentes o no asistentes a la Junta. Para los redactores de esta ley –y así se dijo en su defensa ante el Pleno de las Cortes–, debían “prevalecer aquellos intereses cuya realización signifique el fortalecimiento económico de la entidad resultante de la fusión”; “el espíritu de lucro individual debe ceder al bienestar y permanencia de la empresa como organismo dotado de fines propios”<sup>7</sup>. Finalmente, y aunque sólo referido al sector bancario, la reciente ley de Disciplina del Crédito ha suprimido el derecho de separación por entender que en estas entidades de tanta trascendencia para la economía nacional no puede producirse una grave descapitalización, cuando de lo que se trata por la fusión es de fortalecer y mantener al máximo la solidez económica de las empresas fusionadas. Como es sabido y demuestra la realidad no suelen ser los pequeños accionistas los que tienen interés en separarse, sino aquellos que tienen una importante participación y que sufren una pérdida relativa de ese poder como consecuencia de la fusión. Éstos son los que pueden crear un verdadero problema si ejercitan su derecho de separación en entidades bancarias, de seguros u otras similares.

Por otro lado, y aun en aquellos casos en que el derecho de separación es posible, los accionistas pueden verse disuadidos de ejercitarlo por la distinta valoración que sus acciones recibirán en relación con la valoración de las participaciones a efectos de canje, pues en estas últimas se tienen en cuenta factores dinámicos tales como las expectativas de rentabilidad (de hecho, en todo proceso de fusión se revalorizan apreciablemente las acciones de quienes se quedan), y en cambio, la valoración de las acciones de quienes se separan tiene carácter de liquidación parcial, en la que no es posible incluir valores que sólo son computables en el supuesto de continuación de la empresa. Es éste un punto discutido en la doctrina, pero suscribo la tesis de Chuliá de que aun cuando ambos valores deben ajustarse a criterios de valoración real (no a los señalados en el

artículo 104 de la LSA para el Balance del ejercicio), no tienen por qué ser idénticos, porque la posición de los socios que se separan y de los que se quedan es distinta (en contra, De la Cámara)<sup>8</sup>.

Asimismo, debe señalarse que el procedimiento de fusión es el mejor para lograr la sucesión universal en todas las titularidades activas y pasivas por parte de la sociedad resultante, sin que ello entrañe perjuicio notable para los acreedores, pues aunque se modifique el régimen común del artículo 1205 del Código Civil (exigencia de consentimiento del acreedor para la sustitución del deudor), dada la publicidad notoria que conlleva el procedimiento de fusión, ningún riesgo corren sus derechos, puesto que, en el peor de los casos, se les deben garantizar sus créditos.

El socio minoritario que se queda en la sociedad también se encuentra protegido en sus intereses, puesto que la fusión en ningún caso puede acarrear una alteración esencial de las bases de la sociedad y del valor de su participación en ella, siempre que la *fijación del valor de los respectivos patrimonios*, e indirectamente de las participaciones de sus socios, se lleve a cabo correctamente. Éste es un tema en el cual hay que pronunciarse con gran cautela por la complejidad que entrañan los distintos sistemas de valoración. Parece claro que el valor del patrimonio de cada una de las sociedades *no es materia negociable por los administradores de éstas*, pues como dice Vicent, “de lo contrario quedaría abierta la puerta a toda clase de abusos de los grupos de control y, en el mejor de los casos, a un verdadero nido de litigios”, pero tampoco se puede exigir razonablemente, en los supuestos de fusión de grandes sociedades, una valoración patrimonial estricta y singularizada mediante la adición de la totalidad de sus elementos patrimoniales. Esto resultará, las más de las veces, de imposible realización y además aleatorio. Es preciso atender en este orden, más que al concepto de patrimonio acumulado, al concepto de empresa productiva, de organización en marcha con un fondo de comercio y unas previsiones de negocio equiparables. Por ello, lo que hay que poner de manifiesto en estos procesos es si se trata de *empresas homogéneas, de valoración y dimensión empresarial equiparables*, más que de patrimonios concreta y detalladamente evaluados que arrojan una absoluta paridad.

Es desde este prisma como debe entenderse el precepto legal que dice:

“Los socios de las sociedades extinguidas participarán en la sociedad nueva o en la absorbente recibiendo un número de acciones proporcional a sus respectivas participaciones en aquellas sociedades” (artículo 142, párrafo 2.º LSA).

(Debe señalarse la diferencia de esta redacción con la del artículo 2 de la ley 76/1980, de Régimen Fiscal, que modifica ligeramente el texto diciendo: “... recibiendo un número de acciones de valor equivalente al de sus respectivas participaciones en aquéllas”. Por razones que no es del caso explicar ahora, nos parece más certera la redacción de la ley de Sociedades Anónimas.)

De lo que se trata, por tanto, es de escoger una fórmula de valoración, entre las muchas posibles, que tome a la empresa en cuanto tal (que es más que la simple suma patrimonial), y sobre todo que se aplique de modo idéntico a las dos (o más) sociedades sometidas al proceso de fusión, de tal manera que se pueda obtener un resultado objetivo, cualesquiera que sean las valoraciones cuantitativas a que se llegue. Lo más importante en este punto será asegurar la seriedad, la independencia y la solvencia de los expertos habilitados para examinar el proyecto de fusión, los métodos seguidos para la valoración y la forma de llegar al tipo de canje (nos referiremos a este punto más adelante).

Como ya hemos dicho, el procedimiento de fusión es “el mecanismo más claro y limpio de concentración económica”; también el que ofrece más ventajas desde el punto de vista del fortalecimiento de las empresas. Por ello mismo, es, como decía la exposición de motivos de la ley de Sociedades Anónimas, “una operación que no puede quedar abandonada al simple arbitrio de quienes la promuevan”. De donde se deriva la conclusión, certeramente destacada por Vicent Chuliá, de que estamos ante un *procedimiento de naturaleza imperativa*, vinculante para las partes, y que debe ser seguido en todos y cada uno de sus pasos con absoluta fidelidad si no se quiere incurrir en vicio de nulidad. No voy a detallar aquí las distintas fases y actuaciones de ese procedimiento, pero me importaba mucho dejar sentadas las afirmaciones hasta aquí hechas sobre la naturaleza de este procedimiento jurídico, porque es a la vista de él cuando estamos en condiciones de preguntarnos por el papel y la función del Estado en el seguimiento y control de tales operaciones.

### **El papel del Estado. Su intervención y sus límites en los procesos de fusión**

Ya hemos dicho que el papel del Estado en materia de fusiones de empresas es establecer, ante todo, un marco de referencia, lo que implica al menos tres cosas. En primer lugar, la fijación de un *marco legislativo* en el que se contenga el camino a seguir por los interesados, de tal manera que, sin atentar a los derechos de los afectados, se faciliten las fusiones y se asegure el correcto planteamiento y desarrollo de éstas. A tal finalidad responde la regulación contenida en la vieja ley de Sociedades Anónimas, la ley 83/68, de 5 de diciembre (que vino a corregir algunas deficiencias de aquella), y la regulación contenida en los artículos 142 a 148 de la nueva ley de Reforma Parcial y Adaptación a las Directivas de la CEE en materia de Sociedades, que actualmente se debate en las Cortes. En el Derecho comunitario, la *Tercera Directiva* de las dictadas para la armonización del Derecho de Sociedades –al amparo del artículo 54.3 g) del Tratado– entra directamente en este grupo de normas que regulan el procedimiento de fusiones. El Estado – el Gobierno y los Tribunales– debe velar por el fiel cumplimiento de esta legislación en la forma que luego veremos.

En segundo lugar, al Estado corresponde marcar una *dirección política* mediante la adopción de una serie de medidas de fomento que incentiven en su caso las uniones y fusiones de empresas. De ello existe en España una larga tradición: desde la ley de Reforma Tributaria de 26 de diciembre de 1957, cuyo artículo 135 inició el sistema de exenciones fiscales, nuestro ordenamiento ha conocido una larga lista de disposiciones estableciendo beneficios fiscales en favor de la concentración o integración de empresas y aun de asociaciones y uniones de empresas que no lleguen a constituir una personalidad jurídica independiente. La ley actualmente vigente en este punto es la ya citada 76/80, de 28 de diciembre. Junto a los beneficios fiscales, el Gobierno puede fomentar e impulsar las fusiones de empresas con otros instrumentos de política crediticia y financiera (p. e., facilitarles el acceso al mercado de capitales con garantías para la emisión de obligaciones) o de apoyo a la exportación (*vid.*, p. e., los beneficios que se contenían en la ley 196/63, de 28 de diciembre, de Asociaciones y Uniones de Empresas).

En tercer lugar, el Estado debe velar por la *defensa de la competencia en el mercado*. A nadie se le escapa que por encima de un cierto grado de concentración y como consecuencia de una determinada cuota de mercado se pueden producir situaciones de dominio y, presumiblemente, de abuso de esa posición. Es interesante señalar cómo ya desde la primera ley de 1957 (artículo 135), en la que se autorizaba al Ministerio de Hacienda para conceder beneficios fiscales, se decía: “cuando tales actos de concentración *sin tener carácter de monopolio*, beneficien a la economía nacional”. Este criterio se vio en España posteriormente explicitado en la ley 110/1963, de 20 de julio, de represión de prácticas restrictivas de la competencia, en la que se condena el abuso de la posición dominante del mercado y, en consecuencia, se establecen algunas cautelas sobre las fusiones en los términos que enseguida veremos. Esta realidad, obviamente, no podía quedar al margen de la regulación comunitaria, cuando el artículo 86 del Tratado prescribía:

“Será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la *explotación abusiva* por parte de una o más empresas de una *posición dominante en el mercado común* o en una parte sustancial del mismo.”

Este precepto se encontraba todavía, sorprendentemente, sin desarrollo alguno hasta hace poco, pero el día 2 de marzo de este año la Comisión aprobó un *Proyecto de Reglamento Regulador de las Concentraciones* en el marco comunitario, cuya elaboración había sido ordenada por el Consejo de Ministros el 30 de noviembre del año anterior. Todo ello como consecuencia de la sentencia de 17 de noviembre de 1987, del Tribunal de Luxemburgo, en el llamado caso “Philip Morris”, en el que la Corte reconoce que los artículos 85 y 86 pueden aplicarse a ciertos procesos de concentración, lo que permite a los terceros afectados recurrir ante los Tribunales nacionales contra los acuerdos de concentración que, cuando las circunstancias lo requieran, no hayan sido autorizados por la Comisión<sup>9</sup>.

Finalmente digamos que el Gobierno español ha aprobado y remitido a informe del Consejo de Estado un nuevo proyecto de ley de Defensa de la Competencia, cuyo capítulo segundo del título I lleva como título "De las concentraciones de empresas" (artículos 14 a 18), en el que se contiene un sistema de control previo de toda operación de concentración o de toma de control que reúna determinadas características.

Así, pues, desde estas tres perspectivas –sustantiva, fiscal y de defensa del mercado– debe el Estado enmarcar legalmente las fusiones de empresas. Esto con carácter general. Después, en sectores concretos como es el de las entidades de crédito o de seguros, o el de la industria eléctrica y energética, que son claves para la economía del país, o en supuestos en que estén implicadas inversiones extranjeras, podrán establecerse regulaciones o exigencias peculiares.

Dejando a un lado los aspectos fiscales, voy a centrar mi atención en lo que sigue sobre cuál puede y debe ser, a la vista de la legislación vigente –y a la que está por venir, en la medida en que nos es conocida–, la función que corresponde al Gobierno en los procesos de fusión. Empezaré por el aspecto sustantivo, de intervención en el procedimiento mercantil.

La verdad es que, en este orden, el control de la operación por la Administración es, o debe ser, *nulo* en los procesos ordinarios. El largo y complicado procedimiento que impone la legislación mercantil (desde el convenio o contrato de fusión hasta la inscripción de la escritura en el Registro Mercantil) no tiene por qué ser tutelado o vigilado, en sí mismo, por la Administración. Otra cosa es que a efectos de la concesión de los beneficios fiscales se inicie un procedimiento paralelo (regulado por el real decreto 2182/81, de 24 de julio) que reproduzca en parte el que tiene lugar ante los órganos sociales. Pero este último está única y exclusivamente bajo la tutela de los jueces. Esto en principio es claro.

Ocurre, sin embargo, que en algunos sectores –y así ocurre en el bancario, al que me voy a referir de modo muy especial por su importancia en este momento en nuestro país– todo ese proceso de fusión, de naturaleza mercantil, está sometido al mismo tiempo a autorización administrativa previa, la que impone el artículo 45 de la ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. Pues bien, ¿cuál debe ser el alcance y finalidad de esa autorización, que se puede exigir igualmente en otros sectores estratégicos, decisivos para la economía nacional (seguros, sector energético, comunicaciones, etcétera...)? Este es un grave problema.

Alguna vez se ha defendido la tesis de que, en el caso de la fusión de Bancos, la autorización previa que corresponde otorgar a la autoridad monetaria debía apreciar no sólo la cuestión básica de si la fusión es beneficiosa o no para la economía nacional, sino que debía entrar también a juzgar la corrección del planteamiento de la operación por los órganos societarios, el tratamiento dado a acreedores y accionistas y, muy especialmente, las valoraciones sociales y la relación del canje.

Esto es un grave error. La autorización administrativa sectorial debe limitarse a velar por los intereses generales de la economía del país (cuando exista para ello una ley especial que así lo establece) y, en todo

caso, por el cumplimiento de aquellos trámites y requisitos formales (publicidad e información adecuada sobre la operación, inversión y dictamen de expertos independientes, cumplimiento de las formas) que la legislación mercantil y bancaria exigen. Pero en ningún caso sobre el fondo sustantivo de la operación.

Afirmar lo contrario es ignorar la esencia misma del proceso de fusión, en los términos que ha quedado analizado más arriba. Como hemos dicho, se trata de un procedimiento excepcional regulado por el Derecho Mercantil, que aunque sea de carácter imperativo (no entregado a la libre voluntad de las partes) *es y sigue siendo de derecho privado*. El procedimiento está integrado por una serie de actos y acuerdos sociales que no son controlables por la Administración, sino por los jueces, ante los que podrán ser impugnados en su día. Pretender encomendar a la autoridad administrativa (monetaria o energética) la justicia o injusticia de las valoraciones y las paridades fijadas para el canje de acciones es confundir por completo la naturaleza de las cosas.

La fusión es, ante todo, un *negocio jurídico privado*, que por sus ramificaciones administrativas puede exigir en ambos aspectos una intervención administrativa previa. Cuando se trata de algún sector estratégico puede aceptarse una autorización previa, cautelar, que asegure la adecuación *genérica* de esta operación al bien público de la economía del país; pero lo que no es interés público, sino de los particulares, debe defenderse por ellos mismos, sin intervenciones ajenas, primero en el procedimiento de fusión regulado en la ley de Sociedades Anónimas, y, posteriormente, mediante la actuación ante Tribunales de Justicia ordinarios.

No es función de la Administración que ésta compruebe todos los requisitos del procedimiento, *arbitre los posiblemente encontrados intereses de las partes y resuelva discrecionalmente*. La razón es evidente: no nos encontramos ante un acto de la competencia de la Administración – ésta se limita a velar por la riqueza nacional y el cumplimiento de las formas – sino de *la competencia de los socios*. Y son éstos quienes a través de los medios previstos en la ley de Sociedades Anónimas –anuncios, celebración de Juntas generales, derecho de separación, impugnación del acuerdo ante los Tribunales de Justicia, etcétera– deben defender sus derechos.

Esta es la esencia misma de la cuestión: los intereses de los socios se defienden por éstos mediante el sistema previsto para las fusiones por las leyes mercantiles y por los recursos correspondientes ante los Tribunales. Pretender aprovechar una autorización administrativa, que aunque muy importante es accidental, para que la Administración defienda los intereses económicos privados de determinados accionistas, es trastocar todo el sistema jurídico e ignorar el funcionamiento del Derecho privado.

Considérese, por lo demás, que el Banco de España no tiene habilitación legal para defender estos intereses privados, pues su régimen estatutario se dirige sólo a la defensa de otros intereses de carácter público. Valorar, por ejemplo, si la fijación del canje es justa, es algo en lo que no puede entrar el Banco de España, que tiene unas competencias adminis-

trativas importantísimas, pero no la de arbitrar los intereses privados de los particulares, materia constitucionalmente reservada a los Tribunales ordinarios. Si el Banco de España accediera a ello, su actuación sería ilegal, pues o bien carecería de atribuciones –si abordaba el tema directamente– o bien incurriría en desviación de poder si usara como pretexto el perjuicio a la economía nacional, que es sobre lo que le corresponde juzgar, siendo otro el verdadero motivo.

Y ello es así, aun cuando otro órgano de la Administración (que no será el Banco de España, ni la Dirección General de la Energía) a otros efectos, como son los fiscales, tenga que pronunciarse sobre las valoraciones. En efecto, en el expediente de solicitud de los beneficios fiscales, en el que hay que acreditar, entre otras cosas, los valores por los que se vaya a efectuar la operación (art. 17, RD 2182/81), la Administración fiscal podrá comprobar las valoraciones hechas por las empresas en los correspondientes balances de fusión (art. 4.º, ley 1980), lo que obviamente constituye la base de la relación de canje. Pero esto nada tiene que ver con el control de la autoridad monetaria, ni de la autoridad (en su caso) energética, encargada de velar por la buena estructuración del sector. Y así, el artículo 4.º de la ley termina diciendo: “En todo caso, el acuerdo del Ministerio de Hacienda supondrá la aceptación, *a efectos fiscales*, de los valores consignados en los correspondientes balances.”

Un tema en el que no podemos entrar ahora es el de si esa autorización debe tener carácter reglado o discrecional. Se ha afirmado, de ordinario, que estaríamos aquí ante una autorización presidida por la más amplia discrecionalidad. En mi opinión, ello no es así, pero no tenemos tiempo ahora de abordar con amplitud este tema.

Sí debemos, en cambio, hacer una breve observación en relación con la tercera directiva, que ha sido a veces mal interpretada. Resulta claro de su propio texto, que la directiva no tiene otra finalidad que la de exigir mecanismos de información y publicidad adecuados y suficientes para proteger respectivamente los legítimos intereses de los accionistas y de los terceros, así como también algunos otros requisitos tendentes a procurar esa misma garantía.

La directiva, en efecto, *no impone* intervenciones administrativas de ningún tipo en los procesos de fusión de sociedades anónimas, sino que se limita a establecer exigencias que permitan suficientemente a los accionistas y terceros interesados defender adecuadamente sus legítimos derechos e intereses. Más aún, el artículo 16 *admite expresamente* que “la legislación de un Estado miembro no hubiera previsto para las fusiones un control preventivo judicial o administrativo de *legalidad*”, o que “este control no se refiriese a todos los actos necesarios para la fusión”. Estas circunstancias sólo interesan a la directiva a efectos de disponer para tales supuestos determinadas exigencias en cuanto a las actas de las Juntas generales que decidan la fusión y, en su caso, en la necesidad de su instrumentación en acta autenticada.

Cabe notar que la directiva ni siquiera piensa en la posibilidad de controles administrativos de oportunidad, sino tan sólo en los que pudieran

establecerse de *pura legalidad*. Un control de legalidad que, evidentemente, para serlo, tendría que limitarse a la comprobación de que se han respetado los requisitos formales o procedimentales establecidos al respecto por el ordenamiento, sin entrar en valoraciones sobre la oportunidad o conveniencia económica, empresarial, inversora, etcétera, de cada operación de fusión. Un control de legalidad, en suma, que tendría que limitarse a comprobar que se han cubierto los requisitos legales necesarios para que accionistas y terceros hayan tenido oportunidades suficientes y adecuadas para proteger *por sí mismos* sus derechos e intereses.

Pues bien, a pesar del claro sentido de su texto, algunos han creído ver un título de la intervención de la autoridad administrativa en los procesos de fusión, a través del artículo 10 de la Directiva, que dice:

“Para *cada una* de las sociedades fusionantes, uno o varios expertos independientes, *designados o habilitados por autoridad judicial o administrativa*, examinarán el proyecto de fusión, estableciendo un informe escrito destinado a los accionistas. No obstante, la legislación de cualquier Estado miembro puede prever que sean designados uno o varios expertos para el *conjunto* de sociedades fusionantes, siempre que se haga por autoridad judicial o administrativa, a petición conjunta de aquellas sociedades. De acuerdo con la legislación de los Estados miembros, estos expertos podrán ser personas físicas o jurídicas.”

De ahí deducen algunos que la Administración competente para la autorización de la fusión (bancaria o de otro tipo) puede nombrar sus propios peritos independientes, que elaboren, para ella, un informe similar al de los accionistas (o este mismo informe) mediante el cual ella pueda juzgar si la fusión es pertinente y razonable.

Esta pretensión en modo alguno puede fundarse en la tercera Directiva. En mi opinión, este precepto no exige una designación o un reconocimiento caso por caso de los peritos independientes por una autoridad judicial o administrativa, sino que únicamente requiere que, al menos, se trate de peritos reconocidos como tales en la materia por una autoridad judicial o administrativa. Es decir, se trata de una exigencia de titulación o de reconocimiento oficial de su profesionalidad independiente.

Y que esto es así se pone de manifiesto leyendo el artículo 148 del proyecto de ley de reforma parcial y adaptación de la Legislación Mercantil Española a las Directivas de la CEE en materia de sociedades (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Congreso de los Diputados, Serie A, número 801, de 22 de abril de 1988, página 44), que, como he dicho, está en estos momentos pendiente de discusión y aprobación en las Cortes Generales, pero que muestra ya la *interpretación que ha dado el Gobierno a la tercera Directiva*. Dice ese artículo, en su apartado 1, que “los administradores de cada una de las sociedades que se fusionan deberán designar uno o varios expertos independientes y distintos, para que, por separado, emitan informe sobre el proyecto de fusión. Podrán ser designadas las personas ya encargadas de la verificación de las cuentas sociales”. Y en el apartado 3 precisa que la responsabilidad de los expertos nombrados se regirá por lo dispuesto para los auditores de cuentas de la sociedad, que

son unos profesionales que, para ser reconocidos como tales, se requiere, en efecto, una *intervención administrativa en el orden de la titulación*.

Pero, junto a esta ausencia de necesidad de intervención administrativa en la designación de peritos independientes para cada proceso de fusión, cabe destacar el papel central que en todo caso corresponde, con respecto al nombramiento de estos expertos, a las sociedades que se fusionan: el propio artículo 10.1 de la Directiva, que prevé en su inciso segundo la designación por autoridad judicial o administrativa de unos mismos peritos independientes para todas las sociedades que se fusionen –cuando así lo prevea la legislación de un Estado miembro libremente–, dispone que ello ha de hacerse a petición conjunta de estas sociedades. Y, por cierto, obsérvese bien que el artículo 148.2 del proyecto de ley español antes citado, *atribuye esa competencia al juez y no a la Administración*.

Así pues, tampoco por esta vía debe otorgarse a la Administración ninguna competencia de intervención y tutela sobre el proceso en sí.

Donde sí debe reconocérsele un poder de control y vigilancia de las fusiones es en la defensa del sistema económico, y en concreto, de la competencia en el mercado, aspecto que examinaremos a continuación.

### **La defensa del mercado, deber y responsabilidad del Gobierno**

La libertad de industria y comercio en Europa fue, como es bien sabido, una conquista de la Revolución frente a la organización gremial del Antiguo Régimen. Tras el gran desarrollo industrial del siglo XIX, pronto se tuvo la experiencia de que la libertad no se basta a sí misma, pues a través de diversos caminos (formación de grandes unidades industriales, convenios entre empresarios, etcétera...), se utilizaba aquélla para limitar voluntariamente la competencia e imponer precios ventajosos a los consumidores.

Fueron los Estados Unidos los primeros que generaron una legislación defensora del mercado, esto es, de una competencia *abierta y real* entre los agentes económicos. Este es el objeto de su legislación antitrust: primero, la famosa Sherman Act (1890), que sirvió para cortar prácticas colusorias, pero fue incapaz de evitar las grandes concentraciones de empresas; para hacer frente a este problema se aprobó la Clayton Act (1914), que amplía la anterior, sin sustituirla; finalmente, ya en 1950 se modificó parcialmente esta última mediante la Antimerger Act, que inicia lo que se ha llamado la “cruzada contra las concentraciones colosalistas”.

En Europa, esta legislación se inicia en los años cuarenta como consecuencia, por un lado, de la influencia americana, y, por otro, de las ideas de la Escuela de Friburgo (Walter Eucken, Rüstow, Müller Armack, Erhard, etcétera...), de la que arranca la economía social de mercado alemana. Estos propugnan la tesis de que “la libertad económica sólo podría subsistir si se le protegía de su propia destrucción”; ello implicaba la

“regulación” de la competencia, el establecimiento de un determinado orden económico, jurídicamente garantizado por el Estado, y la existencia de un control sobre el poder económico, que no puede ser dejado en la más completa libertad de actuación. Es así como se alumbró, en 1958, la “Ley de Carteles” alemana, los preceptos que sobre el derecho de la competencia se contienen en los Tratados creadores de la CECA y la CEE (artículos 56 y 66 del primero, y artículos 85 y 86 del segundo) y, en nuestra patria, se elabora y aprueba a comienzos de los sesenta la ley de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia (ley 110/1963, de 20 de julio), que era una perfecta “importación” en el vacío: nada postulaba su promulgación, ni el minifundio industrial en que España vivía por entonces, ni el modelo económico –planificador e intervencionista– que presidía la economía española. Fue ésta una de esas leyes *ad pompam vel ostentationem*, de las que hablaba González Palomino, que se dictan porque es de buen tono, porque otros países las tienen, aun sabiendo –como así ha sido– que no se van a aplicar. En todos estos años, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha sido un “adorno” de nuestro sistema institucional. Pero de nuevo hay que decir que el cambio operado en España en los últimos años –y el que se avecina– han devuelto a este tema plena actualidad.

El derecho de la competencia contempla dos tipos o supuestos genéricos de atentado al mercado: uno, las prácticas colusorias, en todas sus variantes y modalidades (artículo 65 del Tratado de la CECA; artículo 85 del Tratado de la CEE, y artículo 1 LPRC); y dos, el abuso de posición dominante en el mercado (artículo 66 CECA, artículo 86 CEE, artículo 2 LPRC). Como un supuesto específico de esta segunda situación, se plantean los procesos de concentración y fusión de empresas, que es de lo único que aquí nos vamos a ocupar.

Pues bien, el Derecho europeo de la competencia difiere en este punto del norteamericano en un aspecto esencial: no prohíbe tanto las posiciones monopolísticas o dominantes, cuanto los abusos que puedan derivarse de las mismas (vid., por ejemplo, artículo 2 de nuestra ley, que dice: “Quedan prohibidas aquellas prácticas *abusivas* mediante las cuales, una o varias empresas, *exploten* su posición de dominio en la totalidad o en parte del mercado, de manera *injustificadamente lesiva* para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los restantes competidores.” En análogos términos, el artículo 86 del Tratado de la CEE). La formulación europea es, pues, matizada y más bien tímida, no demasiado exigente; la razón quizá es que en Europa –y especialmente en España– había que favorecer la creación de grandes organizaciones económicas, capaces de hacer frente al gigante norteamericano (y hoy también japonés). Ello no quiere decir que no se puedan producir, en ocasiones, prohibiciones de fusión (o condicionamientos de éstas) ante supuestos en los que se puede predecir razonablemente un atentado al mercado: el abuso que se va a derivar de una posición dominante<sup>10</sup>. De hecho en Alemania o en Gran Bretaña se han producido algunas prohibiciones en supuestos en los que una preexistente posición de dominio se hubiera for-

talecido todavía más<sup>11</sup>. Y el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades ha dejado ya bien claro –asunto Continental Can, sentencia de 21 de febrero de 1973, y asunto Philip Morris, sentencia ya citada de 17 de noviembre de 1973– que el Derecho europeo de la competencia puede prohibir, en supuestos excepcionales, aquellas concentraciones de empresas que, abstracción hecha de que exista o no un subsiguiente abuso, den lugar a una posición de monopolio o de dominio del mercado, de tal naturaleza que quede falseada de modo permanente la competencia.

Ambas sentencias han provocado la elaboración por la Comisión de un proyecto de Reglamento del Consejo, de 25 de abril de 1988, sobre “Control de las operaciones de concentración de empresas”, que venga a llenar este vacío existente en el desarrollo del artículo 86 del Tratado. Aunque puede ser laboriosa la discusión, es un tema que no tiene vuelta atrás y parece probable que en los próximos meses sea definitivamente aprobado por el Consejo, como un instrumento específico que permita a la Comisión controlar las concentraciones que va a provocar la supresión de las fronteras interiores.

La consecución del mercado interior único va a provocar modificaciones estructurales en el mundo empresarial. Van a producirse –entiende la Comisión– numerosos procesos de concentración de “dimensión comunitaria”, que son a los que se dirige el Reglamento. Se trata de aquellas “modificaciones estructurales cuyos efectos sean sustanciales y se extiendan más allá de las fronteras nacionales de un Estado miembro”. Sobre ellos debe velar la Comisión, dejando en manos de las autoridades nacionales aquellos supuestos que puedan tener un impacto exclusivamente nacional. La “dimensión comunitaria” (como el antiguo concepto de “relevant market”, de parte relevante del mercado: artículo 2.2.b), de nuestra ley 110/1963), se define por dos criterios: el territorio al que afectan las actividades de las empresas fusionadas, y su *volumen de negocios* (artículo 1, apartados 2 y 3), a lo que habrá que añadir, naturalmente, la no sustituibilidad de su producto o servicio. Así sucede –dice el Reglamento– “cuando el volumen de negocios total del conjunto de las empresas interesadas sobrepase un nivel dado y cuando cada una de las empresas que participen en la operación de concentración tenga su campo exclusivo o principal de actividades en, un Estado miembro diferente o cuando, a pesar de que esas empresas actúen principalmente en un solo e idéntico Estado miembro, al menos una de ellas lleve a cabo actividades importantes en Estados miembros a través de filiales o de ventas directas”.

La apreciación de si existe o no posición dominante, “se valorará –dice el artículo segundo– principalmente en función de las posibilidades de elección de los abastecedores y de los usuarios, de la posición en el mercado y del poder económico y financiero de las empresas de que se trate, de su acceso a las fuentes de suministro o a los mercados, de la estructura de los mercados considerados, de la competencia internacional, de la existencia de hecho o de derecho de barreras a la entrada, así como de la evolución de la oferta y la demanda de los productos o servicios correspondientes”.

“Se presumirá que las operaciones de concentración son compatibles con el mercado común cuando la parte de mercado de las empresas en el mercado común o en una parte sustancial de éste sea inferior a 20 por 100.”

El sistema de control que se proyecta en la CEE, es el del control previo, según el cual se notificará obligatoriamente a la Comisión la concentración proyectada, que quedará en suspenso hasta que aquélla adopte una decisión. En el plazo de dos meses, la Comisión decidirá si abre o no un procedimiento respecto a la operación notificada, y en caso positivo, deberá resolver en el plazo de otros cuatro meses, sobre la incompatibilidad o no de esa concentración con el mercado, con un régimen de silencio positivo en ambos casos.

Estas son las líneas básicas del nuevo Reglamento de la CEE –todavía en Proyecto– sobre control de las operaciones de concentración. También en España se encuentra en este momento en trámite de aprobación definitiva por el Consejo de Ministros (ha sido ya sometido a informe del Consejo de Estado), un nuevo texto de “Ley de Defensa de la Competencia”, con un capítulo –el Segundo del Título I: artículos 14 a 18– dedicado a las concentraciones de empresas, que viene a sustituir a la ley de 1963.

En España, la legislación había sido hasta ahora muy benévola respecto de las concentraciones de empresas. La Exposición de Motivos de la vieja ley recordaba que ésta no quería atentar “contra la concentración económica, deseable por tantos conceptos en España, donde más del 90 por 100 de las, empresas cuentan con cinco o menos empleados, debiendo el Estado favorecer los intereses de concentración que redunden en la formación de unidades de producción y distribución de dimensiones más adecuadas a las actuales necesidades económicas”. Ya hemos dicho también que, conforme a la tradición europea, lo que nuestra ley prohibía no era alcanzar una posición dominante, sino abusar de esa posición.

Por ello, el control que esta ley establecía sobre los procesos de concentración no era demasiado estricto, aunque sí preventivo: la ley obligaba a la *inscripción de los acuerdos de concentración* –cualquiera que fuese el instrumento jurídico empleado, desde la simple asociación hasta la fusión de sociedades–, cuando como consecuencia de éstas se obtenga el control del *30 por 100 del mercado*, en un determinado producto o servicio, ya sea directamente, ya por medio de filiales o sociedades participadas sobre las cuales se haya alcanzado un 25 por 100 del capital con derecho a voto. Todo ello tenía que venir acompañado de un “abuso”, entendiendo por tal la explotación de esa posición “de manera injustificadamente lesiva para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los restantes competidores”. Tiene, pues, que haber lesión y se necesita, además, que esta lesión sea injustificada.

En tales términos, la Ley ha quedado prácticamente sin estrenar en este punto: no se han dado, que yo sepa, prohibiciones de fusión por este motivo.

Y así, la nueva ley empieza por reconocer, en su Memoria justificativa, que la anterior “no ha funcionado satisfactoriamente, habiendo sido su

aplicación escasa, poco relevante e ineficaz". Después, tras reconocer los principios de una economía social de mercado presidida por la necesaria "regulación" de éste (en la más pura línea de la Escuela de Friburgo), apoya la necesidad de la reforma en las exigencias derivadas del Derecho comunitario, en la vigorosa implantación en éste de un Derecho defensor de la competencia, que necesita ser seguido y completado en cada país con una legislación inspirada en los mismos principios.

Y en efecto, el proyecto actualmente en trámite, en lo que a concentraciones y fusiones de empresas se refiere, se inspira en la regulación comunitaria que acaba de explicarse. La Memoria que acompaña a la Ley así lo reconoce. Frente a la simple obligación de registro de la Ley anterior, dice:

"Se controla la concentración en la medida en que es susceptible de afectar a una competencia efectiva en el mercado y ser fundamento de futuros abusos; de ahí el alto umbral requerido para desatar el deber de notificación de la operación. El control de las concentraciones constituye un epígrafe central del Derecho de la Competencia, en países como Estados Unidos, Gran Bretaña o la República Federal de Alemania y también aparece en la reciente Ordenanza francesa de 1 de diciembre de 1986 (artículo 38-44). Aunque no se contempló en el Tratado constitutivo de la CEE, sí que lo fue en el tratado de la CECA (artículo 66) y es propósito de la Comisión de las Comunidades generalizar esta normativa, como lo prueba el proyecto de Reglamento sobre control de las concentraciones yacente en la mesa del Consejo desde hace varios años."

Entrando ya en la regulación concreta que se proyecta, éstas son las líneas centrales:

– Exigencia de notificación previa al Servicio de Defensa de la Competencia de toda operación de concentración o toma de control que se proyecte en estos dos casos:

a) Cuando como consecuencia de la misma se adquiriera o se incrementara una cuota igual o superior al 25 por 100 del mercado nacional de un determinado producto o servicio o

b) Cuando la cifra de negocios global en España del conjunto de los partícipes supere en el último ejercicio contable la cantidad de veinte mil millones de pesetas.

– Si el Servicio aprecia que la operación puede afectar a la competencia, remitirá informe motivado al Tribunal en el plazo de un mes. Transcurrido éste, se entenderá que no hay objeción. Pero el criterio ha cambiado: ya no tiene que haber "abuso" o "lesión injustificada", sino simplemente posición dominante que "amenace" el funcionamiento del mercado, de tal naturaleza que sea presumible un falseamiento de la *libre y real* competencia.

– El Tribunal, en el plazo de tres meses, previa audiencia de los interesados, dictaminará en el plazo de tres meses, elevando su informe con el expediente al Gobierno, que decidirá una de estas tres cosas:

- No oponerse a la operación o toma de control.
- Ordenar que no se proceda a la misma.

– Autorizarla con la adopción de las medidas y condiciones apropiadas.

Así pues, el proyecto estrecha el cerco y aumenta el control del Gobierno sobre estas operaciones. Bajo el supuesto de hecho previsto en el artículo 14 (y por tanto con exigencia de autorización previa), se encontrarían con toda evidencia las importantes fusiones actualmente en curso en España. El umbral de los 20.000 millones para estar incurso en el control previo parece excesivamente bajo; y en el caso concreto de los Bancos, parecería razonable sustituir dicho criterio cuantitativo (o cualquier otro que pueda pensarse) por un criterio porcentual (el Reglamento comunitario habla del 10 por 100 de la suma de los balances del resto de los Bancos comunitarios –en este caso sería de los nacionales–)<sup>12</sup>.

Por lo demás, la apreciación de si una operación concreta puede obstaculizar o no el mantenimiento de la competencia efectiva, se basará en un análisis de los efectos restrictivos previsibles de aquélla, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a) La estructura del mercado.
- b) Las posibilidades de elección de los proveedores, distribuidores y consumidores o usuarios.
- c) El poder económico y financiero de las empresas.
- d) La evolución de la oferta y la demanda.
- e) La competencia exterior.

Con esta formulación, la más completa discrecionalidad va a presidir las decisiones del Gobierno, cosa no muy deseable, pero hasta cierto punto inevitable (sin contar con que el no otorgamiento de los beneficios fiscales bloquea también cualquier intento de fusión).

Finalmente, señalaré, para terminar, que las sanciones y medidas que el Tribunal y el Gobierno pueden adoptar en caso de incumplimiento de la obligación de notificar o de realización de la operación sin autorización previa, son muy enérgicas (vid. art. 18).

## NOTAS

1. Arruñada, B., *Tiburones y sanguijuelas en la Plaza de la Lealtad*, ICE, número 2.123, 29 de febrero al 5 de marzo, 1988, págs. 771 y ss.

2. Sobre este tema, me remito al espléndido estudio de Arruñada, *Mercado de Empresas y Regulación de Sociedades*, Universidad de Oviedo, 1988, 78 páginas, de próxima publicación, del cual es una parte el trabajo citado en la nota anterior.

3. El detonante de este debate fue el famoso Informe REVEL (1987), sobre *Fusiones y el papel de los grandes Bancos en España*, que fue acompañado en el tiempo por el primer intento de fusión bancaria –la OPA que el Banco de Bilbao pretendió sobre Banesto–, que tuvo lugar en España entre los siete grandes. Tras un primer momento de reacción hostil del entorno, por tan inusual pretensión en los hábitos y costumbres de estos Bancos, se inició un debate más racional sobre la bondad o maldad de este tipo de procesos con un claro posicionamiento del Gobierno en favor de los mismos y manifestaciones inicialmente críticas y reticentes del sector. Después, tras el anuncio de fusión Central-Banesto, se han producido nuevos testimonios, bastante más matizados, que se resumen en el texto. Además del bien razonado y muy matizado informe REVEL, pueden verse los

siguientes y sucesivos pronunciamientos del presidente de la AEB, Rafael Termes, en varias ocasiones: *La Banca española ante 1993*, World Economic Forum (diciembre 1987) *Banca universal-Banca comercial*, Universidad de Oviedo (diciembre 1987), *La Banca española y el Mercado único Europeo: libertad y eficiencia*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Navarra (febrero 1988), Informe Anual a la Asamblea General de la AEB (marzo 1988), y finalmente, *Repercusión del Libro Blanco del Mercado único Europeo*, XV Jornadas INTERMONEY (mayo 1988). En todas estas ocasiones, el autor ha hecho un resumen del debate en los términos que se recogen en el texto. Sobre el seguro puede verse el trabajo de Félix Mansilla *Integración del Seguro en la Comunidad Económica Europea. Problemática y actuaciones posibles*, Madrid, 1988. De gran interés es también el discurso de Sánchez Asiaín en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *Reflexiones sobre la Banca. Los nuevos espacios del negocio bancario*, donde se plantean muchos problemas de fondo.

4. De la Cámara, M., *Estudios de Derecho Mercantil*, tomo II, especialmente págs. 392 y siguientes.

5. Vid. un excelente resumen de la doctrina mercantilista en Vicent Chuliá, *Compendio crítico de Derecho Mercantil*. Valencia, 1988. Págs. 391 y siguientes.

6. Sobre este tema nos remitimos a los fundamentales estudios de Vicent Chuliá, *La fusión propia y las fusiones impropias en el Derecho español*, en "Estudios homenaje a Joaquín Garrigues", tomo III, págs. 483 y ss., y a su *Compendio crítico de Derecho Mercantil*, ya citado, págs. 390 y ss., con cuyas tesis, que se resumen en el texto, básicamente nos identificamos en cuanto al significado institucional que el proceso de fusión reviste. También son muy interesantes las consideraciones contenidas en Manuel de la Cámara, *Estudios de Derecho Mercantil*, tomo II, págs. 397 y SS. Hay en España una rica y abundante bibliografía sobre el tema, que se cita en estos dos trabajos, en la que aquí no podemos entrar.

7. Vid. el análisis lúcido y penetrante que hizo de esta ley Sainz Moreno, F., en *Fusión de sociedades en régimen de acción concertada o de concentración de empresas*, R. D. M. núm. 112 (1969), páginas 209 y siguientes.

8. Vid. también en este punto la ya citada exposición que hace Sainz Moreno en "Fusión de sociedades... cit. especialmente páginas 228 y siguientes.

9. Vid. sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 17 de noviembre de 1987, *British-American Tobacco Company v. E. C. Commission*.

10. Como comentó el gran maestro Joaquín Garrigues en un temprano trabajo sobre la ley española de 1963, toda situación de dominio lleva en sí la sospecha de abuso y tiende irremisiblemente hacia él. La tendencia humana a adoptar posiciones de ventaja y a aumentar sin nuevos esfuerzos el volumen de beneficios es, a la larga, irrefrenable. Estas y otras muchas consideraciones llenas de sabiduría, pueden verse en Joaquín Garrigues, *La defensa de la competencia mercantil*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1964.

11. Vid. Flkentscher, Wolfgang, *Las tres funciones del control de la economía (Derecho antimonopolio)*, en RDM, número 172-173 (abril-agosto), 1984, páginas 459 y siguientes. Uno de los casos de prohibición más importantes afectó al proyecto de fusión *Vereinigte Aluminiumwerke/Kaiser/Preussag*. Otro caso importante fue la prohibición de fusión de *Sachs AG*, un fabricante de embragues, con la empresa inglesa *Guest, Keen & Nettlefolds (GKN)*. En otra relevante decisión, la oficina federal de cárteles alemana autorizó la fusión de *Neckermann* con el grupo de almacenes *Karstadt*, bajo la condición de que *Karstadt* renunciara a su participación de *TUI*. La absorción de *Neckermann* era de todo punto necesaria, puesto que se encontraba en dificultades financieras, pero dado que *Karstadt* participaba en *TUI*—la mayor empresa organizadora de viajes de Alemania—, en el caso de formar *Karstadt* y *Neckermann* un solo grupo, el número de grandes empresas del sector se hubiera reducido a dos: *TUI/Neckermann* y la empresa de titularidad sindical *G-U-T*. Como consecuencia de la decisión de la oficina federal de cárteles, las industrias turísticas alemanas y extratleras pueden aprovecharse todavía de la competencia existente entre *Neckermann (Karstadt)*, *TUI* y *G-U-T*. Un supuesto parecido es el de la

fusión de dos operadores turísticos británicos –Horizon y Thomson–, actualmente en suspenso al haber sido remitida por el Gobierno a la Comisión de Monopolios y Fusiones (MMC) que debe autorizarla. La razón es que Thomson, ya empresa dominante en el mercado británico de viajes turísticos, incrementaba su poderío con la adquisición del grupo Horizon. Entre los dos grupos, llegaban a dominar cerca del 25 por 100 del mercado de turistas británicos que salieron de vacaciones en 1987.

12. Recuérdese que en el Reglamento comunitario el umbral de volumen de negocio estaba situado inicialmente en los 1.000 millones de ECUs (Unidad Europea de Cuenta, equivalente a 136,57 millones de pesetas), y hoy parece que tiende a elevarse, situándolo entre los 1.000 y 5.000 millones en el texto final del Reglamento.

# África Austral: desafío estratégico y palo de desarrollo

Alain de Marolles

**E**n un momento en que la atención mundial se vuelca sobre Europa, el Próximo Oriente y el Caribe, el riesgo de olvidarse del África Austral es grande. La importancia de la región del golfo Pérsico ha condicionado, además, las relaciones internacionales contemporáneas, tanto en el terreno económico como en el político y en el militar. Sin embargo, el descenso de la producción en los países industriales, la utilización de otras fuentes de energía distintas del petróleo, la baja consecutiva de los recursos financieros de los países exportadores de aquella región, sumadas a la baja del precio del dólar, son hechos que limitarán en el futuro el peso específico de esta zona. En paralelo con ellos surgen otros factores que indican el interés creciente del África Austral en el porvenir.

África Austral posee, junto con la URSS, el cuasi monopolio de toda la gama de materias minerales, indispensables para el desarrollo de las industrias de punta que rigen la tercera revolución industrial: aeroespacial, aeronáutica, nuclear, metalurgia fina, armamento, electrónica. Un reciente informe del Congreso americano indicaba que una detención en el suministro de las materias estratégicas provenientes del África del Sur supondría la quiebra del funcionamiento de las industrias occidentales en un plazo de seis meses. Los Estados Unidos importan del África Austral el 48 por 100 del cromo, el 82 por 100 del platino; el 73 por 100 del vanadio, el 80 por 100 del ferrocromo, el 87 por 100 del manganeso y el 67 por 100 del oro. Por lo que se refería a Francia, casi la mitad de las materias primas estratégicas utilizadas por su industria se obtienen en África del Sur.

Japón tiene necesidad vital de productos brutos como el carbón, el mineral de hierro y los metales raros, que compra, asimismo, en África del Sur.

La República Surafricana se presenta, además, como una plataforma giratoria a través de la cual se evacuan los minerales de África Central,

---

El general **Alain de Marolles**, diplomado en Altos Estudios Internacionales, ha sido jefe de Comandos Paracaidistas de Choque en las guerras de Indochina y de Argelia. Durante el septenado de Giscard d'Estaing fue director del Servicio de Información. Ha publicado "El ultimátum", en Editorial Plon, 1984.

por ejemplo, el cobre y el cobalto del Zaire y de Zambia. En cuanto a los países fronterizos, frecuentemente enzarzados en guerras civiles, se inscriben dentro del sistema de intercambios de África del Sur, que provee a las tres cuartas partes de esa zona.

La RSA y Zimbabwe poseen el 97 por 100 de la totalidad de las reservas mundiales de cromo. Por lo que se refiere al manganeso, África del Sur es el segundo productor de tal metal, después de la URSS; Europa y América están prácticamente desprovistos de él. La URSS y la RSA poseen el cuasi monopolio de las reservas de vanadio (90 por 100). La posición de África del Sur es igualmente dominante respecto del oro y el diamante (más de la mitad de la producción mundial). Respecto al platino, cuyas aplicaciones industriales son esenciales para la petroquímica, la RSA y la URSS se reparten el 96 por 100 de la producción mundial.

El lugar específico ocupado por estos metales estratégicos proviene de que su aleación con el acero permite conferir a este último cualidades especiales de resistencia a la oxidación, a la corrosión, a la abrasión y a la resistencia a altas temperaturas, particularmente el cromo, el cobalto, el manganeso y el vanadio. El platino y los otros metales de la misma familia (paladio, rodio e iridio, por ejemplo), así, como el oro, se utilizan para producir sistemas de telecomunicación electrónica y eléctrica capaces de soportar ataques térmicos tan fuertes como los que sus usuarios militares pueden encontrar en los desiertos, en las regiones polares y en el espacio. Es comprensible el carácter fundamental de unas materias primas estratégicas que de tal manera rigen la carrera tecnológica representada por la Iniciativa de Defensa Estratégica y la posesión de misiles intercontinentales.

La revista "Défense et Armements", de mayo de 1985, estimaba, por ejemplo, que el rodio era indispensable para proteger de eventuales alteraciones y alcanzar mejores resultados de la plata, metal utilizado para los misiles y los circuitos de centros de telecomunicaciones. El vanadio es necesario para la construcción de reactores nucleares y para la producción de las cerámicas, muy evolucionadas, indispensables para las actividades espaciales. El titanio se emplea, igualmente, en la industria del espacio para construcción de armazones indetectables, de sistemas electrónicos que hayan de utilizar altas frecuencias, así como para los sistemas de visión o conductos de tiro. El manganeso resulta indispensable para la construcción del material blindado de los submarinos y de los oleoductos. Por su parte, el platino, también suministrado por África del Sur, es irremplazable para el desarrollo de la industria del automóvil, de donde se deduce su importancia en la economía mundial, ya que es utilizado como catalizador en los tubos de escape. El consumo del metal blanco en el país del Sol Naciente ha aumentado un 63 por 100 en 1985.

La tecnología que rige la tercera revolución industrial, tanto en el terreno militar como en el civil, recurre cada vez más a estos materiales de difícil sustitución, salvo que se aceptase el riesgo de pérdida, de la calidad y de la fiabilidad. Por ejemplo, el último número de la revista "Défense et Armements" estima que, en esas condiciones, sería necesario lanzar dos o tres

misiles en lugar de uno para tener la certeza de que la probabilidad de alcanzar un objetivo sea la misma, o bien dotar a las unidades militares con una doble red de comunicaciones, cual es el caso de las fuerzas de despliegue rápido que, con frecuencia, operan en condiciones climáticas anormales.

### **La guerra de los suministros y la estrategia global**

La guerra de los suministros, desarrollada en torno a la posesión y el control del comercio de las materias primas llamadas estratégicas, es decir, repartidas entre un pequeño número de países –eventualmente entre la URSS y la República Surafricana, en lo esencial–, reviste entonces toda su dimensión. Esta constatación demuestra suficientemente que en términos geopropectivos el África del Sur constituye un gran desafío para el período actual y el futuro.

En este punto de nuestro razonamiento conviene precisar, por lo demás, que la formación de *stocks* estratégicos no permitiría eludir esta situación. Los Estados Unidos encuentran dificultades para administrar sus reservas, que, por otra parte, se encuentran retrasadas. El *stock* francés, que debería poder cubrir dos meses de consumo, tropieza con problemas presupuestarios. El proyecto alemán de constitución de *stocks* ha sido abandonado. El almacenamiento previsto por los japoneses, en curso de constitución, tiene por objetivo la formación de una reserva de veinticinco días de consumo, pero hoy se limita a ocho días y a seis productos en lugar de a doce. Verdaderamente ¡cuánta vulnerabilidad y cuánta dependencia respecto al África Austral, especialmente al África del Sur!

El papel de la RSA se muestra también esencial en el campo de la energía, ya que este país es un gran exportador de carbón y de uranio, productos utilizados para la producción de electricidad de origen térmico y nuclear. Por tal motivo la RSA continúa siendo el segundo suministrador de carbón a la Comunidad Económica Europea, proporcionando el 61 por 100 de sus importaciones, y satisface el 41 por 100 de sus necesidades de uranio. La posición de Japón es aún de mayor dependencia.

Por otra parte, el África Austral ocupa una situación privilegiada desde el punto de vista de la estrategia global. Rige las relaciones entre el océano Indico y el océano Atlántico. La ruta del Cabo constituye una especie de punto de paso obligado para la circulación marítima mundial. Este condicionamiento confiere una importancia capital a una posición desde la que es posible controlar e impedir el tráfico internacional, merced a los modernos sistemas de armas para la guerra marítima. Frente al Cabo, en el extremo de África, pasa un tercio del tráfico marítimo del planeta y el 80 por 100 del tráfico entre África y el mundo libre (Europa, América del Norte). La RSA posee puertos en aguas profundas, como Durban y Walvisbay, capaces de acoger flotas importantes. Simonstown, puerto de guerra, puede recibir cuarenta navíos y reparar seis o siete a la vez. La infraestructura aérea (aeropuertos, campos de aviación, ayudas a la navegación de todo género) constitu-

ye un importante recurso situado como una "Cruz del Sur" desde la que es posible ejercer dominio aéreo casi total sobre la región. África Austral ocupa igualmente una posición privilegiada en el terreno del funcionamiento y el control de los satélites de observación y de comunicación que rigen las relaciones internacionales.

Por razones tanto económicas como militares, el África Austral tiene, pues, todas las posibilidades de sustituir parcialmente en importancia al golfo Pérsico a finales del presente decenio. Parece que ya es tiempo de tomar conciencia de ello.

Conscientes del reto económico, militar y político que representa la región, los soviéticos han hecho un esfuerzo considerable para cercar el África del Sur, considerándola, desde principios de los años setenta, como un objetivo estratégico fundamental a escala mundial.

Fue con este espíritu con el que Moscú matizó, si es que no provocó, influyó o explotó, la "revolución de los claveles" en Portugal en 1974. En realidad, su objetivo era, aprovechando el estallido de una revolución surgida de la descolonización, ocupar, a través de personas interpuestas, Angola y Mozambique. La revolución proporcionó, en efecto, una notable oportunidad, para tal operación. En realidad, la URSS no trataba de hacer bascular al antiguo país de Salazar hacia el mundo comunista, como entonces creyeron los americanos. El Kremlin no deseaba, a ningún precio, tomar la responsabilidad política, económica y militar de un país empobrecido por la descolonización. Por otra parte, y sobre todo, Moscú no quería cuestionar el ventajoso equilibrio establecido en Europa tras el acuerdo de Yalta. Parece que el error de interpretación de los dirigentes americanos, sobre todo de Kissinger, facilitó la tarea, dejando abiertas las puertas de Luanda y de Mabuto a la acción y a la estrategia soviéticas.

En posesión de bases en Angola y Mozambique, Moscú confiaba poder llevar a cabo una guerra revolucionaria clásica contra África del Sur. Por supuesto, les convendría completar simultáneamente esta acción con una operación política, diplomática y psicológica tendente a aislar a África del Sur. Por otra parte, una vez adquirida la base de Angola, la nueva situación permitiría actuar contra el Zaire, plataforma giratoria del África Central, importante depósito de materias primas y pilar del entero continente negro.

Para llevar a cabo sus proyectos y asegurar sólidamente dicha base, el Kremlin no dudó en enrolar un cuerpo expedicionario cubano formado por treinta o cuarenta mil hombres, enviar expertos en seguridad y en subversión originarios de Alemania del Este y, más tarde, consejeros militares soviéticos, acompañando todo ello con un importante apoyo logístico.

La acción emprendida desde 1977 en Saba y repetida después, en 1978, por interposición de guardias katangueses, tuvo como objetivo desestabilizar al Zaire en una región que constituía a la vez el polo económico del país y la zona estratégica de control del paso tanto hacia el África Austral como al África Central. Por lo demás, la maniobra permitía bloquear amplia y definitivamente al África del Sur y cortar en dos al África

negra, desde el Suroeste a partir de Luanda, hacia el Nordeste, Adis-Abeba, donde acababa de instalarse un régimen marxista. La operación se desarrolló tanto a lo largo de la guerra de los ochenta días, en 1977, como en el transcurso de la operación de Kolwesi, gracias a la resolución del presidente Mobuto y al apoyo decisivo obtenido del presidente Valery Giscard d'Estaing y de Su Majestad Hassan II, rey de Marruecos, en un momento en que los Estados Unidos se encontraban neutralizados a causa del Watergate y de su derrota en Indochina.

### **Doble fracaso comunista**

El doble fracaso de las fuerzas comunistas se completó con el de las fuerzas militares al servicio de los Gobiernos de Luanda y de Mabuto frente a los movimientos de resistencia UNITA y RENAMO.

La clave de la evolución de los acontecimientos en la zona iba a estar en lo sucesivo dominada por la situación en Namibia. La importancia estratégica del antiguo suroeste africano resultó decisiva. La posesión de esta región semidesértica de 800.000 kilómetros cuadrados, que oculta numerosos recursos minerales y posee el importante puerto en aguas profundas de Balbys, hubo de determinar los acontecimientos sucesivos.

Si Namibia caía en manos del movimiento de liberación de la Swapo, adherida al mundo comunista y disponiendo de bases en Angola, la resistencia de UNITA, dirigida por Jonás Savimbi, se hundiría; el régimen de Luanda estaría entonces salvado y el territorio podría transformarse en una base exterior de apoyo a partir de la cual la subversión en África del Sur podría pasar de la agitación a la acción armada, conduciendo a una guerra generalizada de desgaste capaz de alcanzar un final favorable a las fuerzas revolucionarias.

Los acontecimientos no se produjeron en ese sentido. Las sucesivas ofensivas llevadas a cabo, en cada estación propicia, por las fuerzas cubano-angoleñas, asesoradas por los soviéticos, fracasaron frente a la solidez creciente de UNITA, sostenida cada vez más claramente por África del Sur.

Paralelamente, la resistencia al Gobierno de Mabuto, la RENAMO, ayudada por Pretoria, sumergió a Mozambique comunista en la anarquía, la violencia y la guerrilla hasta el punto de que la inseguridad alcanzó a casi las tres cuartas partes del país. Esta situación obligó a Samora Machel, jefe del Gobierno en dicha época, a buscar un acuerdo con África del Sur, que fue firmado el 15 de marzo de 1984 en N-Komati, tras un alto el fuego con África del Sur el 3 de octubre del mismo año. Alto el fuego que no fue seguido, es preciso decirlo, de una realidad equivalente en la práctica.

Desde entonces Mozambique vive en un estado máximo de degradación: la guerra ha alcanzado la totalidad del país; el FRELIMO, partido del poder, ha perdido su base popular; la economía está al borde de la ruptura; el esfuerzo de guerra devoró el 42 por 100 del presupuesto

en 1986 y los créditos militares deben doblarse en 1987. Por tanto, una pieza capital de la estrategia soviética frente al África del Sur prácticamente se ha hundido.

El balance de trece años de guerra en Angola tampoco es reconfortante para el campo soviético. La guerra cuesta cara, alrededor de mil millones por año. Entre 400 y 500 millones para sostener la presencia del cuerpo expedicionario cubano, constituido por 37.000 hombres, por lo que cada soldado cuesta alrededor de 12.000 dólares por año al Tesoro angoleño. Los otros 500 millones de dólares representan el precio del esfuerzo de guerra angoleño para mantener sus fuerzas armadas. Ahora bien, el petróleo, que representa el 50 por 100 del PNB del país, no ha aportado más que 1.000 millones de dólares en 1987. Asimismo, hay que hacer notar que la deuda de Angola frente a la URSS alcanza hoy la cifra de más de 20.000 millones de dólares. Las pérdidas angoleñas, consecuencia de las recientes batallas libradas en la región de Cuito-Canabalé, han sido de 10.000 muertos, y otros tantos heridos. Se estima, además, en 50.000 toneladas, con un valor de 1.000 millones de dólares, el material de origen soviético destruido por las fuerzas surafricanas a lo largo del mismo período. La situación es tal que Luanda se ve cada vez más limitada y, por tanto, obligada a buscar una solución negociada. Los encuentros que se han desarrollado tanto en Londres como en Bratzaville concretan esta nueva orientación.

### **Moscú: revisión desgarradora, pero satisfactoria**

Estos acontecimientos se producen en el momento preciso en que la Unión Soviética acomete una revisión completa de su política y de su estrategia global, tal como la concebía desde 1975, dentro del cuadro de su estrategia subversiva en África Austral. En efecto, Gorbachov, consciente de que la URSS no puede contar ya con procedimientos políticos, aspira a liquidar los conflictos de baja intensidad surgidos de la estrategia revolucionaria y que no han tenido éxito; de hecho, aquellos que hoy proporcionan más inconvenientes que ventajas. Este es el caso de Angola y Afganistán.

En tanto que se esfuerza en liquidar los conflictos de Angola y de Mozambique, que tan alto precio cuestan y que ya no permiten pensar que alcancen sus objetivos, la URSS continúa su acción manteniendo dos políticas aparentemente contradictorias, pero en verdad complementarias. Por una parte trata de favorecer y explotar el aislamiento político, diplomático e ideológico del África del Sur para separar a este país del mundo libre, lo cual ha sido ya en parte conseguido. Por otro lado, le conviene establecer relaciones implícitas con Pretoria, tanto en relación con el precio del oro y del diamante como del mercado de las materias primas estratégicas. Es en este marco donde es preciso situar el desarrollo reciente de una corriente comercial entre la RSA y los países del Este, y también, sin duda, la presencia de una importante misión soviética en

Lesoto. Se puede, en conclusión, deducir que Moscú está en trance de separar a Occidente del África Austral y que, en cierto sentido, se encuentra en vías de reemplazarle.

En cualquier caso, lo más importante y sin duda decisivo sigue siendo el que la nueva coyuntura internacional está, marcada por las conversaciones entre los soviéticos y los americanos en búsqueda del procedimiento para interrumpir las guerras que, en forma indirecta, les enfrentan en las zonas conflictivas, principalmente en África Austral. En tal caso, esta región podría dejar de ser un teatro de operaciones de los conflictos armados entre el Este y el Oeste. Por tanto, parece que podría realizarse la primera y principal condición para que el África Austral dejase de ser un forcejeo entre el mundo comunista y el mundo libre para convertirse, por el contrario, en un polo de desarrollo. Este nuevo contexto es fundamental para el porvenir. Si esta orientación se confirma, se trata de la mayor oportunidad ofrecida a los habitantes de la región para poder solucionar entre ellos sus problemas actuales y preparar su porvenir.

Paralelamente a la evolución política y militar que acabamos de constatar se ha producido otra evolución, esta vez en el terreno económico y financiero, que tiende a transformar la región en un polo de desarrollo.

Las medidas tomadas contra el África del Sur, principalmente en forma de sanciones económicas, han provocado un efecto inverso del que pretendían sus autores. La retirada de capitales europeos y americanos ha tenido como principal resultado el hacer que las empresas controladas por extranjeros hayan caído en manos nacionales, haciendo así pasar la economía surafricana de una economía bajo tutela exterior, de tipo semicolonial, a una economía independiente moderna. En definitiva esta operación ha movilizadado de una manera positiva y constructiva la inversión de unos capitales que hasta ahora se dedicaban a la especulación en la Bolsa de Johannesburgo.

## **Renovación de la industria de la RSA**

El bloqueo económico del África del Sur ha tenido como consecuencia constreñir a Pretoria a constituirse en una economía autárquica que ha desarrollado tanto las industrias como los servicios. Ciertamente es que una experiencia parecida había sido ya realizada precedentemente, cuando la República hubo de enfrentarse a un embargo sobre la compra de armas, lo cual le permitió levantar una considerable industria de armamento. En la actualidad Amscor, la gran sociedad de armamento surafricano, satisface todas las necesidades de las fuerzas terrestres, marítimas y aéreas, incluyendo las más sofisticadas, exporta a 23 países y se sitúa en el séptimo lugar de los países exportadores. Según la "Revue Internationale de Défense", en su último número, tanto Irán como Irak reciben cantidades masivas de armamento provenientes de África del Sur.

Dado que las mismas causas producen los mismos efectos, las industrias civiles y las empresas surafricanas se han visto lógicamente obliga-

das también, para sobrevivir, a desarrollar una economía a escala del continente africano. En efecto, esta economía autárquica tiende en convertirse, por una parte, en una economía a escala del mercado interior de una nación de 33 millones de habitantes que engloba, además de los blancos, a 25 millones de negros convertidos en consumidores y, por otra parte, se sitúa á escala de todo el continente africano, frente al cual la RSA llegará a ser el principal polo de desarrollo.

Esta evolución se constata en el interior del país por el nuevo crecimiento (2,7 por 100 el último año), la reducción progresiva de la diferencia de ingresos entre negros y blancos, que ha pasado del 1 ÷ 6 a 1 ÷ 4. En el exterior, se manifiesta por el desarrollo de las exportaciones y la disminución de las importaciones. La balanza comercial da testimonio de esta tendencia con un significativo margen de 8.000 millones de dólares. Las exportaciones en dirección a África han dado igualmente un importante salto hacia adelante; se habla de cifras cercanas a los dos mil millones de dólares.

Resulta, pues, obligado formular tres aseveraciones. Las tres en el mismo sentido: En primer lugar, el desarrollo del mercado interior favorece la elevación del nivel de vida de la población urbana negra y hace posible el nacimiento de una burguesía africana capaz de ejercitar plenamente sus responsabilidades económicas, sociales y políticas en el marco de una democracia moderna en la que conviven poblaciones del mismo nivel, pero de razas diferentes. Segundo, África del Sur ofrece a los Estados africanos –en primer lugar, a los del África Austral y Central– una capacidad creciente de desarrollar su economía y satisfacer sus necesidades a un nivel y en unas condiciones con las que, en lo sucesivo, no podrán rivalizar los Estados industriales de otros continentes. Efectivamente, para sobrevivir y para desarrollarse, la industria y las empresas sudafricanas han empezado a adaptarse al mercado más próximo y más favorable, es decir, el mercado africano. Los lazos económicos ya existentes con los países vecinos constituyen una notable base de partida. Así ocurre con el Zaire en relación con la electricidad. Por otra parte, la política de estímulo a las exportaciones, gracias a una tasa de cambio ventajosa para los países compradores próximos, añadida a un mínimo de gastos de transporte, han creado una situación muy favorable para el desarrollo de intercambios y de relaciones económicas.

En tercer término, a pesar de la crisis política, África del Sur continúa siendo un proveedor insustituible para la economía mundial y, con ese título, una potencia insoslayable en las relaciones internacionales y en el implacable juego de equilibrios de fuerzas e intereses. La RSA continúa siendo el gran proveedor de la economía mundial en oro y en materias primas estratégicas, igual que en otras fuentes de energía como el carbón. Gran Bretaña y la República Federal de Alemania se niegan a aceptar disposiciones que sean excesivamente restrictivas, principalmente en el seno de la Comunidad Económica Europea. Los países industrializados de Asia –Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y en este sentido China Popular– no parecen dispuestos a renunciar a sus relaciones económicas con África

del Sur. Japón, convertido en el segundo cliente comercial de la RSA, tiene una necesidad vital de productos brutos como carbón mineral y metales raros, de donde se deduce una política de dos vertientes: un Gobierno que adopta una actitud y un lenguaje de firmeza, cuando en realidad la potencia económica japonesa mantiene 75 sociedades niponas en la RSA. Por lo que se refiere a la URSS y a sus satélites, adoptan en este terreno una actitud cada vez más pragmática, que parece ignorar completamente la crisis y el conflicto ideológico, político y diplomático. Las compras de acero para Hungría, de carbón para Bulgaria y Polonia, sin contar con las concertaciones discretas sobre los precios del oro y sobre los mercados de materias primas estratégicas, proporcionan la prueba.

Hasta un período reciente África del Sur era ante todo un reto conflictivo en la relación de fuerza y la relación de intereses entre el mundo comunista y el mundo libre. La situación está en trance de cambiar a causa de la atenuación de las tensiones Este-Oeste, la liquidación de los conflictos de baja intensidad en una región a la que la Unión Soviética no ha conseguido atraer por la fuerza, y por la evolución de la posición económica, relativamente favorable, de África del Sur, a pesar de las sanciones. Ha pasado, pues, de ser un envite en África Austral a convertirse en un polo de desarrollo y de acción para los años por venir.

Esta muy positiva tendencia podría ser confirmada a corto plazo pero sólo en la medida y dentro de los límites en que los tenedores del poder en Pretoria y los que los eligen sepan encontrar salida y soluciones originales y positivas a la extraordinaria acumulación de problemas que sobre ellos recaen, sin duda únicos en la Historia humana. Problemas derivados de la yuxtaposición, sobre un mismo territorio, de poblaciones heterogéneas en la que no sólo coexisten blancos, mestizos y negros, sino que en ella conviven una docena de colectividades dotadas de identidades nacionales históricas diferentes. Así, pues, África del Sur se ha convertido en un laboratorio de soluciones, de dimensión plenamente humana, para utilización universal.

# Italia: ¿locomotora o máquina infernal?

Bernard Bonilauri

**L**os italianos no están hechos para ser grandes burócratas –decía recientemente Giovanni Agnelli, la “personalidad más escuchada de Italia–; están hechos para ser empresarios.” En la misma entrevista<sup>1</sup>, el hombre que simboliza la Fiat señalaba que aproximadamente un 25 por 100 del producto interior proviene de la economía sumergida y del trabajo clandestino. Tras estas dos observaciones, surge la idea de que el individuo constituye la pieza central del renacimiento económico de la península: la figura del director de empresa y la del trabajador no declarado encarnan el recobrado dinamismo de la nueva economía.

El otro grande de Italia, el rival piemontés, nacional e internacional de *l'avvocato Agnelli, l'ingegnere De Benedetti*, opone la movilidad del sistema italiano a la creciente inercia del aparato productivo francés: “No tenemos esas estructuras administrativas que en período de desarrollo sirven a los intereses de las autoridades centrales como instrumentos de regulación; hoy nos encontramos en mejor situación que Francia, país muy estructurado en el plano administrativo, pero en desventaja, porque las estructuras tienden a conservar lo pasado más que a promover lo nuevo.”

A estas alturas, la Prensa económica extranjera toma en serio los resultados sorprendentes de diversas encuestas que revelan la diversidad de las actividades paralelas a las que se consagran los milaneses, los romanos o los napolitanos: los estudios indican que el 54 por 100 de los funcionarios tiene una segunda ocupación, el 33 por 100 se dedica a comerciar en la oficina, el 24 por 100 se ausenta fácilmente de su puesto para desempeñar tareas ocasionales y remuneradas.

Una interpretación folclórica permitiría a Italia seguir siendo el reino de las *combinazioni* frágiles, de los trabajos eventuales que permitieran a la gente escapar de la pobreza. Pero estos innumerables arreglos practicados en todos los niveles de la sociedad revelan más una necesidad de lujo que un deseo de sobrevivir. En 1987, el ISTAT (Instituto Nacional de Estadística) aumentó un 16 por 100 la renta media de la población italiana con el fin de

---

**Bernard Bonilauri**, columnista en el diario parisino “Le Figaro”, fue el más próximo colaborador de Raymond Aron hasta la muerte del historiador en 1983.

contabilizar los efectos reales de la economía sumergida. Según los datos de la OCDE, el producto interior bruto supera al de Gran Bretaña y Francia; Italia pasa así a ser la cuarta potencia detrás de los Estados Unidos, Japón y Alemania.

La noción de “arreglo” rebasa el simple contrato no escrito que regula el mercado ilimitado del trabajo clandestino: esconde, en el caso italiano, un cierto arte de la organización. En 1985, el prestigioso semanario inglés “The Economist” publicaba una lista de “veinticinco sugerencias” organizativas destinadas a los empresarios británicos; una de ellas se titulaba simplemente *The fine Italian way*: se recomendaba a los empresarios que copiaran determinados métodos italianos con vistas a descentralizar la producción mediante la utilización de múltiples redes de pequeños talleres familiares independientes. Conviene apuntar que más de un tercio de la población activa italiana es su propio patrón.

Puede que Italia no fuera el primer exportador textil de Europa si no hubiera contado con una inmensa estructura de subcontratación que reduce los costes, favorece la difusión del espíritu de empresa y permite captar los talentos artesanales.

El milagro italiano, señalan los analistas de la “Management Review”, implica la innovación y la experiencia en materia de organización. Esta revista, editada por la prestigiosa American Management Association, ha dedicado su portada a la familia Benetton; los americanos se esfuerzan por comprender cómo, por ejemplo, consiguen los Benetton gestionar el enorme *stock* de ropa satisfaciendo los gustos de una clientela repartida por sesenta países. La piedra angular de este edificio económico y comercial que reúne cuatro mil puntos de venta es la informática. Basta con quince empleados para supervisar diariamente el manejo de medio millón de prendas de vestir desde los almacenes emplazados en la región de Treviso.

“Italia es el país que se parece más a los Estados Unidos, en cuanto que el empresario se convierte en el nuevo héroe de la sociedad”, escribe el economista americano de moda John Naisbitt. Antes que con las estrellas del fútbol, del ciclismo o del ski, la opinión pública italiana se identifica con estos *condottieri* del capitalismo nacional y mundial; las mismas palabras sirven para ensalzar el espíritu combativo de Berlusconi, Ferruzzi, De Benedetti y el temperamento del doble campeón olímpico Alberto Tomba o la determinación del recordman del momento, Francesco Moser.

Son las pequeñas y medianas empresas las que salvan *al* país del desastre, repetían a coro los italianos a finales de los años setenta, cuando las grandes compañías, como Fiat, se hundían por las huelgas y zozocaban hacia la improductividad. Tengamos presente que apenas en sesenta meses los empresarios italianos supieron recuperar el puesto que les correspondía entre la elite europea. El emperador de la televisión privada, Silvio Berlusconi, se jacta de ser el primer empresario no americano, el grupo agroalimentario Ferruzzi-Gardini domina la escena mundial, Fiat es líder en el panorama europeo.

*Small is beautiful*: la vitalidad de los pequeños empresarios no parece declinar. Según el Centro de Estudios de las Cámaras de Comercio (CER-VED), Italia habría establecido en 1986 el récord de Europa de creación de empresas con 350.000 nuevas frente a 170.000 cierres: una de las tasas de crecimiento más altas del mundo. Otro dato sorprendente: los sectores punta (informática, maquinaria, electromecánica) registran los mayores avances. La desigualdad, entre el Norte y el Sur, claro está, subsiste, pero se apunta una evolución: así se empieza a perfilar un polo adriático con Bari y Lecce como centros operativos. En la costa mediterránea las zonas de Nápoles y Salerno comienzan a destacar: la capital de la provincia de Cerdeña, Cagliari, se eleva, por su dinamismo empresarial, al nivel de las primeras ciudades del Piamonte, Lombardía o el Véneto.

### Un país fragmentado

Curiosamente, los expertos extranjeros prestan poca atención a la invasión de mensajes publicitarios que inunda las emisoras de radio y las cadenas de televisión italianas. Se trata, sin embargo, de un claro indicador de bienestar general y de alto nivel de consumo, fácilmente perceptible. A primera vista, las cifras son abrumadoras: cerca de 9.500 emisoras y más de 180 canales de televisión viven de los ingresos por publicidad. Además de las grandes cadenas nacionales privadas y públicas, cada provincia, cada ciudad importante cuenta normalmente con varias redes de televisión independientes y con innumerables emisoras de radio.

Los institutos especializados han calculado que hay más anuncios publicitarios televisivos en Italia que en el resto de Europa occidental; en 1985 la programación italiana contenía siete horas y cincuenta y seis minutos de publicidad, frente a una hora y doce minutos en Inglaterra. Los periódicos de la península anuncian que los ingresos publicitarios de los que dispusieron en 1987 las tres cadenas de Berlusconi –canales 5, Retequattro, Italia Uno– alcanzan los dos billones de liras.

Ante este desarrollo inaudito de los medios de comunicación se ha hablado a menudo de anarquía a la italiana. ¿Tiene razón el ex canciller Helmut Schmidt cuando afirma que la sociedad italiana es un conjunto “desregulado por naturaleza”? ¿Idea preconcebida o verdad fundamental? La reciente historia de la televisión privada muestra más bien una fuerza reguladora del Estado: el Gobierno instituyó una reglamentación extremadamente disuasiva destinada a impedir la creación de redes nacionales capaces de competir con el sistema público de la RAI.

De este modo se prohibía a las empresas la emisión en directo fuera de los límites territoriales de una sola provincia. Para instalar una cadena de dimensión nacional, Berlusconi tuvo que optar por emitir programas pregrabados que se turnaran decenas de centros emisores. Cada día, los tres canales explotados por el equipo de Berlusconi ofrecían unas cincuenta horas de programación, contenidas en varios centenares de cintas, conectadas simultáneamente en todo el territorio. Sin la obstinación, el

sentido de la innovación y las dotes de organización de un empresario de excepción, el Estado habría impuesto su lógica intervencionista.

Se ha difundido la leyenda de que la ausencia de poder en el Gobierno es la coyuntura ideal con la que sueñan los italianos. La realidad es más compleja: fue la acción del Estado lo que favoreció la mejora de la situación socioeconómica cuando en 1984 el Gobierno de coalición socialista-centro derecha de Bettino Craxi obtuvo la supresión de la escala salarial móvil que conducía a las empresas italianas a la quiebra segura. Italia, como entidad colectiva, debe a este cambio fundamental sus resultados en el campo de las exportaciones; el año pasado éstas representaron el 8,1 por 100 del total mundial frente al 3,3 por 100 del inicio de los años cincuenta (en el mismo tiempo el porcentaje de exportaciones británicas caía del 20 al 7,7 por 100).

La historia de la nación italiana oscila entre el dirigismo centralizado y la división de la sociedad: “¿Qué país fragmentado –escribía desde Siena Jean Jacques Ampère a su amigo Alexis de Tocqueville– y qué exceso opuesto a la centralización; Italia ha podido hacer todo lo que ha hecho gracias a esta vida tan fraccionada.” El filósofo del Derecho Norberto Bobbio recuerda que dos tradiciones casi antagónicas dan forma desde hace siglos a la identidad de esta extraña comunidad: el pluralismo de las ciudades, heredado del Renacimiento, y el centralismo del Imperio Romano. “El fascismo –añade N. Bobbio– pertenece a la segunda tradición.” “Gracias a su cultura tolerante –afirma el filósofo–. Italia se ha abierto al desarrollo económico; ha podido hacer él: milagro del trabajo negro. Pero también hay que decir que, a falta de un auténtico sentido del Estado, se ha valido de una sociedad que padece la tasa de ilegalidad más alta de Europa, una sociedad que esconde una red de intereses oscuros, clandestinos e inextricables.”

La relación tensa e insegura que existe entre el Estado y la sociedad civil conforta intelectualmente a los partidarios de un somero liberalismo. Los adversarios del estatalismo están en condiciones de extasiarse ante la explosión del mecenazgo italiano. “Una lluvia de esponsorizaciones se abate sobre Italia”, anunciaba recientemente el periódico “*Il Corriere della Sera*” en titulares. Las grandes empresas, los Bancos, las Cajas de Ahorros restauran palacios e iglesias, compran obras de arte, patrocinan encuentros culturales transnacionales.

Es suficiente un ejemplo para indicar la riqueza y el despliegue de los nuevos hábitos “mecenáticos”: en enero de 1986 se organizó en el Castillo de Sant’Angelo de Roma una exposición dedicada exclusivamente a los cuadros adquiridos por las Cajas de Ahorro: una crucifixión de Giovanni Bellini, una “madona” con niño de Filippo Lippi, el “Triunfo”, de Charles Le Brun; lienzos de Pitloo, Vaccaro, Mura, Salvatore Rosa... Es tentador explicar la difusión del mecenazgo contemporáneo por factores de continuidad histórica. Los altos cargos de Fiat, Olivetti, Montedison serían los dignos sucesores de las prestigiosas familias del Renacimiento. Visión seductora pero irreal: los italianos saben que la práctica del mecenazgo reapareció hacia 1930 gracias a los gestos personales de Raffaele Mattio-

li, experto financiero y humanista que llegó a ser presidente de la Banca Commerciale Italiana. Uno de los mayores filósofos de este siglo, Benedetto Croce, le dedicó su admirable libro "Estudio sobre Hegel". La trayectoria de R. Mattioli es la de un pionero solitario.

No estaría de más que los ideólogos del anti-Estado que se refieren sin cesar al caso italiano estudiaran de cerca algunas experiencias de mecenazgo científico que refleja los fracasos, los abandonos por parte de la colectividad. Rita Levi Montalcini obtuvo en 1986 el premio Nobel de Medicina. Galardón internacional resultado de una verdadera empresa de mecenazgo. Un importante industrial, Francesco della Valle, llamado "el De Benedetti de la industria farmacéutica", decidió financiar a través de una fundación un ciclo de conferencias en los Estados Unidos reservadas a los cuatro mejores especialistas italianos en el sistema nervioso. Esta iniciativa permitió a la premiada escapar del insoportable caos universitario reinante en Italia. Después de haber recibido el premio Nobel, Rita Montalcini describe en términos severos la situación de la investigación científica en su país: "En la Universidad de Stanford, una noche que volvía tarde, vi que las luces de los laboratorios aún estaban encendidas. Los investigadores seguían trabajando. En nuestro país también pasa, las luces están encendidas y los aparatos enchufados toda la noche, pero es que se nos olvida apagarlas [...]. A veces pienso que la torre de Pisa no puede seguir inclinada por más tiempo; un día terminará derrumbándose." Las estadísticas son claras: en Italia, los gastos de investigación no llegan a la mitad de la media de los países desarrollados.

Aunque entusiastas de su autonomía social y su libertad individual, los italianos deploran la ineficacia de los servicios públicos y las anomalías administrativas. Piden una mejor administración. Una encuesta de la Confindustria, la patronal italiana, ha puesto de manifiesto que las cartas enviadas desde Venecia pueden tardar hasta dieciocho días en llegar a Nápoles. Los italianos sienten una rabia impotente ante hechos tales, saben por los periódicos que la productividad de las oficinas postales ha bajado un 8 por 100 en los últimos diez años.

Las incomprensibles normas de la circulación ferroviaria también son motivo de quejas generales, de norte a sur de la península. Un examen minucioso de la evolución de los horarios de trenes, publicado en un periódico milanés, revelaba que, entre 1970 y 1985, la velocidad había disminuido: una regresión indigna de un país moderno, protestan en vano los sufridos usuarios. Según los cálculos menos pesimistas, por lo menos un 20 por 100 de los trenes llega regularmente con retraso.

### **"Y, sin embargo, funciona..."**

El panorama no es mucho más reconfortante cuando se observa el funcionamiento de la salud pública y, particularmente, las condiciones del sistema hospitalario. Las reflexiones preocupadas de Norberto Bobbio respecto a la ilegalidad a la italiana tienen en este campo una sólida confir-

mación. Las prácticas ilícitas en el interior de los hospitales alcanzan proporciones que exceden todo juicio: quienquiera que desee una consulta urgente con un buen especialista tiene que prestarse al juego innoble del mercado negro; en otras palabras, tiene que desembolsar sumas astronómicas, sin la menor esperanza de reembolso por medio de la Seguridad Social.

Lejos de ser una estructura vacía, el Estado italiano ejerce a menudo una forma de autoridad tiránica, incluso a veces estúpida. Por culpa de la imposición a las televisiones privadas de que no utilicen las posibilidades del directo, no pueden difundir noticias. Los habitantes de Brescia, cansados de soportar las consecuencias materiales y financieras de los horarios caprichosos del tren Milán-Venecia, han terminado bloqueando la vía en señal de protesta; la Administración revanchista, en aplicación estricta de las leyes, no ha dudado en llevar a los manifestantes ante los tribunales. En cuanto a los turistas extranjeros, se les exige, como a todo súbdito italiano, que conserve el "ticket" de caja que marca la clase y el precio de su consumición en los bares, restaurantes... De hecho, los miembros de la Policía pueden exigir a los consumidores, incluso de un simple "espresso", ese tipo de documento en un radio de cien a doscientos metros en torno al comercio.

La coexistencia difícil entre la sociedad civil y el aparato del Estado se manifiesta por la persistencia de un gigantesco déficit público. Los economistas de la Comunidad Europea avanzan cifras que revelan alarmantes desequilibrios: en Estados Unidos, el déficit presupuestario representa el 3 por 100 del producto interior, en Italia alcanza el 11 por 100. En 1987 el monto de la deuda del sector público equivalía al 93 por 100 del producto interior; en las circunstancias actuales, alcanzaría —amenaza de autodestrucción del país— el 200 por 100 al inicio del siglo que viene.

"Y, sin embargo, funciona": a pesar de estos índices desastrosos, Italia disfruta de un crecimiento récord, una inflación moderada, unas tasas de inversión superiores a las que se registran en la mayoría de los países occidentales. ¿Misterio italiano? Los especialistas facilitan un intento de respuesta racional: los italianos, campeones del consumo, son también campeones del ahorro, merecen el título de mayores ahorradores de Europa: con un ahorro del 23 por 100 de los ingresos familiares (seis veces más que en los Estados Unidos), los italianos superan a los japoneses. Este volumen de dinero sirve naturalmente para enjugar el déficit

Italia tiene todas las ventajas y presenta todas las debilidades propias de las sociedades hedonistas. Giovanni Agnelli alaba las cualidades del temperamento industrial de sus compatriotas. La fuente principal de nuestro dinamismo económico, explica, reside en "la vitalidad de los italianos, que son trabajadores aunque no tengan esa reputación; en su personalidad, su sentido de la individualidad y de la creatividad". Otra faceta de la especificidad italiana: un sector de la opinión pública, insensible a las dificultades, del país, ha prestado apoyo a las manifestaciones antifiscales recientemente convocadas en Génova, Padua, Bolonia y otras ciudades. En pocas palabras, en el corazón de la Italia dinámica y creadora,

según la expresión de moda, se perfilan círculos viciosos socialmente temibles. El consumidor pisa los talones al ciudadano; a modo de justificación, estos nuevos rebeldes invocan un elemento fundamental de lo que hay que llamar la alquimia social italiana: la magnitud de la evasión fiscal. Los cabecillas de la cruzada antifiscalista afirman no querer pagar impuestos en sustitución de los defraudadores, los *evasori*.

El movimiento de tendencia católica Pax Cristi hace un llamamiento a los contribuyentes para que deduzcan de la deuda tributaria un porcentaje – hasta el 5 por 100– correspondiente a los gastos militares. Monseñor Luigi Bettazzi, obispo de Ivrea, quien fue durante tres años el responsable de Pax *Cristi*, explicaba en 1986 el alcance de su actitud: “Mi objeción va dirigida a limitar los gastos en armamento ofensivo que son anticonstitucionales y, en particular, las armas nucleares que el Concilio ha calificado de intrínsecamente inmorales”. Estas reacciones de desobediencia amenazan con plantear graves problemas, a la vista del peso del déficit público.

### Al asalto de los mercados del Este

“El capitalismo italiano, término que pondría entre paréntesis –precisa el economista y hombre de negocios Alain Minc–, me parece *más* interesante, más dinámico que el de Europa del norte. El capitalismo latino se encuentra en una posición de ventaja ante un tipo de crisis que requiere movilidad y fantasía.” Siguiendo los pasos del gran hermano alemán, el mundo empresarial italiano emprende el asalto de los mercados soviético y de Europa del Este. Numerosas empresas de diverso tamaño se lanzan a participar en empresas conjuntas con la URSS de Gorbachov, obsesionados por las nociones de ganancia y exportación; los embajadores técnico-comerciales del *made in Italy* buscan nuevas salidas, se embarcan en nuevas aventuras y se preparan para duras batallas económicas.

Con ocasión de un debate televisado con Valéry Giscard d'Estaing, el presidente de Olivetti, Carlo De Benedetti, proponía la idea de un Plan Marshall en ayuda de los países comunistas: la referencia histórica es discutible *pero* da la medida del fenómeno de intercambios que está teniendo *lugar*.

Hoy, las relaciones de negocios van teñidas de una verdadera política de comunicación intelectual. En abril de 1987 tuvo lugar en Turín, bajo la presidencia de Umberto Agnelli, un coloquio organizado conjuntamente por la Fundación G. Agnelli y el Instituto de Estudios de Economía Mundial de la Academia de Ciencias de la URSS. Expertos soviéticos e italianos debatieron durante dos días las tendencias de la economía planificada, las formas de innovación tecnológica en la Unión Soviética y en Italia, los intercambios entre los países, las transferencias de tecnología italiana a Rusia. El profesor Vsevolod Volkov, director adjunto del Instituto de Investigación del Ministerio de Comercio Exterior, dio a conocer su postura acorde con la concepción soviética de la amistad Este-Oeste. Primer punto: Una fuerte competencia enfrenta a las naciones y las empresas

occidentales en busca de participar en empresas conjuntas; en vista de la “ralentización del crecimiento, la competencia por invertir en la URSS es grande”. Segundo punto: Los bienes de equipo constituyen el blanco privilegiado de la estrategia comercial de Moscú: “La adquisición de maquinaria, de tecnología, tendrá un papel cada vez más importante en el desarrollo de las relaciones económicas con los occidentales”. Tercer punto: Esta forma de cooperación no puede sino beneficiar a los empresarios capitalistas: “La idea de establecer empresas conjuntas fue anticipada por las autoridades soviéticas; tras esta propuesta ha habido una gran afluencia de capital. Y es que las empresas conjuntas ofrecen considerables ventajas derivadas del bajo coste de la energía y de las materias primas (en la URSS), así como de una mano de obra cualificada y económica”. Los delegados del Kremlin dejan entrever las ventajas de productividad que los occidentales pueden esperar, en el seno del sistema marxista-leninista, a causa del subdesarrollo social de los pueblos sometidos al comunismo.

Negociaciones, comunicación, publicidad: una prueba adicional y decisiva del interés que los italianos conceden al aumento de los intercambios Este-Oeste viene dada por el imperio Berlusconi, que va a extenderse a la URSS. El empresario milanés se hará con la gestión exclusiva de las operaciones publicitarias de la televisión soviética, por mediación de su dirección publicitaria. La definición de este monopolio, previsto para un período de tres años, abre un capítulo inédito en la doctrina de las empresas conjuntas entre capitalistas y comunistas: “No se trata de alabar los productos de consumo –ha precisado Silvio Berlusconi–, sino de ayudar a las empresas deseosas de implantarse en la URSS a presentar su producción y su tecnología”. Parece que el empresario italiano prepara acuerdos similares con otros países socialistas, China en particular.

Embriagados por los buenos índices de la economía nacional, los expertos se arriesgan a hacer previsiones optimistas. Un periodista especializado en asuntos económicos ha publicado un libro cuyo título es casi un eslogan: “La locomotora italiana”. Hacia el año 2020, afirma el autor, Giuseppe Turani, Italia podrá ser el gigante de Europa si se mantiene en la trayectoria que sigue desde hace varios años. Este tipo de previsiones requiere, desde luego, ciertas matizaciones. La futurología tiende a describir el futuro como extensión del pasado; esta visión de la historia que se desarrolla sin accidentes ni sorpresas suscita numerosas objeciones. Sin embargo, hay que apuntar que colegas ingleses de G. Turani, cuya profesionalidad ha quedado demostrada, llegan a parecidas conclusiones: “Si la tasa de crecimiento del producto interior se mantuviera al nivel alcanzado durante la presente década, Italia terminaría adelantando a Alemania en los próximos veinte años”<sup>2</sup>. En realidad, las previsiones a largo plazo no comprometen a sus autores: “A largo plazo, todos habremos muerto”, decía Keynes subrayando de este modo los límites del razonamiento prospectivo. A corto plazo, los italianos se comportan como materialistas insaciables, preocupados por su imagen regional. El patriotismo de las ciudades que les une y les enfrenta a la vez reviste una significación mitad económica y mitad estética; las ciudades, puntos de referencia

seculares para la población, rivalizan en ingenio y elegancia para restaurar lo mejor posible los barrios antiguos y las obras de arte, mientras que cada capital de provincia pretende disfrutar, con el apoyo de las estadísticas, del más alto nivel nacional, o sea europeo.

## **NOTAS**

1. "An urban ambassador of industry", *Newsweek*, 16 de febrero 1987.
2. "The italian economy: Living with instability", *The Economist*, 27 de febrero de 1988.

# La opinión pública en Estados Unidos y la evolución de la política exterior

Robert L. Earle

**D**os penetrantes expertos en política exterior, el ex secretario general de la OTAN, lord Carrington, y el ex subsecretario de Estado, Lawrence Eagleburger, sostuvieron cada cual a su modo lo mismo: que para entender a Estados Unidos y tratar con ellos, tanto los diplomáticos norteamericanos como los de otros países deben dedicar más tiempo a ponderar las convicciones e intereses del pueblo norteamericano.

Esto no gusta a elites que se ocupan de política exterior, que prefieren concebir como asunto propio las relaciones internacionales y la estrategia global. Sin embargo, Eagleburger y Carrington señalaron a sus colegas, norteamericanos y extranjeros, que el sano respeto a la opinión pública norteamericana resultaba imprescindible tanto para analizar las intenciones norteamericanas como para establecer una cooperación eficaz con el Gobierno norteamericano.

En general, encuentro que el pueblo norteamericano sale caracterizado como pueblo aislacionista y desentendido de los asuntos mundiales. Por ejemplo, reiteradamente he oído una cita que se atribuye a Henry Kissinger. Según esa cita, si hubiera que hacer en Estados Unidos una votación sobre la pertenencia a la OTAN, Estados Unidos se marcharía mañana de la organización. No sé si Kissinger lo ha dicho realmente, pero, si lo ha dicho, no tenía razón, lo mismo que le pasará a quien repita esa idea.

El Consejo de Chicago sobre Relaciones Exteriores publicó un estudio sobre esa y otras cuestiones el año pasado. Es un informe que merece una lectura atenta. Aunque la encuesta sobre la que se desarrollan las conclusiones del estudio data de finales de 1986 y principios de 1987, creo que sus hallazgos resultan todavía exactos en términos generales. Y esos hallazgos son importantes porque indican al mundo que el pueblo norteamericano se ve a sí mismo honda y efectivamente empeñado en los asuntos mundiales. Es más, no alberga deseo oculto alguno de desentenderse de las dificultades que se presentan por los extensos compromisos e intereses de Estados Unidos en todo el mundo. De hecho, el pueblo nortea-

americano entiende que su papel internacional ha mejorado en comparación con períodos anteriores.

He aquí algunos de esos hallazgos del Consejo de Chicago:

– Entre los encuestados, los que decían que Estados Unidos debe desempeñar “un papel más activo en el mundo” había subido desde el 54 por 100 en 1982 al 64 por 100 en 1986.

– Las noticias referentes a las relaciones de Estados Unidos con otros países se sitúan ahora en segundo lugar de importancia después de las noticias locales y quedan por delante de las nacionales.

– El 70 por 100 de los encuestados cree que Estados Unidos debe mantener un compromiso militar con la OTAN igual o mayor que el actual. No existe un sentimiento real en favor de una retirada de tropas norteamericanas de la Alianza.

– El sentimiento público está en favor de mantener el gasto defensivo tal como está, sin incrementarlo ni disminuirlo.

– Los encuestados están en favor de esfuerzos profundos para alcanzar con la URSS el control de armamentos y medidas relacionadas con éste. Entre esas medidas están los acuerdos sobre control de armamentos, los intercambios culturales y educativos y el comercio

– Resulta evidente que el público norteamericano no, quiere “más Vietnams”. Sin embargo, una mayoría del mismo estaría dispuesto a que se enviaran tropas a Europa occidental o a Japón en caso de que fueran invadidos por la URSS.

– El hecho es que desde la segunda guerra mundial, alrededor de dos tercios de la opinión ha creído que Estados Unidos debía “asumir un papel activo en los asuntos mundiales, frente a la opción de “mantenerse al margen”. Si ha habido una caída en este apoyo al papel activo se ha podido producir durante los años setenta y primeros ochenta, pero en estos momentos ya no se aprecia.

– El grado en que se halla extendido el sentimiento público de los intereses vitales de Estados Unidos es un despliegue fascinante de conciencia global. Los primeros países considerados de vital importancia para Estados Unidos resultaron ser Gran Bretaña, Canadá, Japón, la República Federal de Alemania, Arabia Saudí, Israel, México y Filipinas.

Encuestas más recientes muestran una ligera modificación en ciertos ámbitos de la opinión pública norteamericana. Por regla general, el hecho de que la opinión esté de acuerdo en mantener pero no en incrementar los gastos de defensa parece denotar ciertas conclusiones. En primer lugar, que el pueblo norteamericano piensa que el programa de Defensa del presidente Reagan nos ha situado en pie de igualdad con la Unión Soviética y que no hay necesidad de ir más allá de ese punto. En segundo lugar, que también parece que asistimos a una inclinación hacia la economía, en vez de hacia la seguridad, como cuestión que es factor clave en la definición de la estatura de Estados Unidos en el mundo y de su capacidad para proteger y hacer prosperar sus intereses.

Esta cuestión de la fuerza económica de Estados Unidos me lleva a un tema que está de moda en algunos sectores de opinión de élite: la

polémica tesis de que Estados Unidos atraviesa un período de “decaencia”. Se trata de una cuestión de primera magnitud, capital para la determinación de las perspectivas en la era post-INF. Pero, en mi opinión, es una tesis equivocada. De hecho, parece mucho más plausible mantener que es la Unión Soviética la que se encuentra sumida en un período de absoluta decadencia. En lo que respecta a Estados Unidos, estamos pendientes no tanto de nuestra propia decadencia relativa como del ascenso relativo de nuestros más estrechos aliados –y de su suerte política y económica–, el cual refuerza directamente los intereses básicos de Estados Unidos. Este fortalecimiento de nuestros aliados ha sido, naturalmente, la meta primordial de la política exterior norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial.

Pero, aun cuando mi opinión (igual que la de comentaristas tan varios como el senador Patrick Moynahan, el ex gobernador de Arizona Bruce Babbitt y el secretario de Estado George Shultz) sea que Estados Unidos sigue gozando de una sólida posición en el mundo, es, sin embargo, cierto e importante que muy buenas cabezas han comenzado a preocuparse por la posibilidad de una disminución de la influencia y presencia norteamericanas en las relaciones internacionales.

Curiosamente, el libro que parece haber lanzado esta tesis no era una obra dirigida a lectores o medios interesados por la política exterior. Se trata de un trabajo erudito, complejo, brillante y oscuro –*The Closing of the American Mind* (“La clausura de la mentalidad americana”) –, escrito por el profesor Allan Bloom, que critica la Universidad norteamericana y que de forma completamente inesperada se convirtió en un libro vendidísimo en todo el país. En efecto, el estudio se convirtió en punto de encuentro tanto de círculos de elite como populares preocupados por las características de las elites dirigentes que la educación superior norteamericana estaba fabricando.

Pongo en relación este libro con la política exterior porque uno de sus argumentos principales es que el relativismo cultural, profundamente nutrido por un nihilismo europeo mal entendido, con raíces en Nietzsche y Rousseau, está socavando la democracia de Estado Unidos. La tesis del profesor Bloom, dicha en términos casi simplistas, es que las dudas de Norteamérica sobre la verdad revelada de la gran tradición occidental de cuestionamiento filosófico tienden a engendrar una aceptación casi apática y acrítica de toda actitud o tradición cultural.

Es evidente que, de ser esto así, tendería a paralizar a largo plazo la política exterior norteamericana, al privarla de finalidad y coherencia nacional. El profesor Bloom señala, además, que en Occidente somos prácticamente los únicos en el mundo que aceptamos sin más la proposición de que otras actitudes mentales –sean islámicas, hindúes o japonesas– pueden ser tan “acertadas” como las nuestras. Musulmanes, hindúes y japoneses no piensan en absoluto de la misma forma respecto a nosotros. Es evidente que este estado de cosas podría interpretarse como una desventaja de partida cuando Estados Unidos intenta reconciliar su punto de vista con otros presentes en el escenario internacional.

El profesor Bloom documenta la tesis que sostiene con un formidable aparato de ejemplos procedentes tanto de los ámbitos de elite como de los comunes. No cabe desestimar la tesis, ni lo ha sido, pero la reacción sustantiva ante ella ha sido en buena medida de desacuerdo, si no de rechazo. Dado 'el carácter multirracial y multicultural de nuestra sociedad, el punto de vista en que se coincide parece ser el de que no nos cabe otra opción que la de rechazar la vuelta a los filósofos griegos, si se quiere, y seguir más bien éste y otros caminos hacia adelante, esforzándonos por hallar algún tipo de síntesis cultural en el futuro.

De hecho es cierto que, como ha señalado William Bennet, ex secretario de Educación, el doctor Martín Luther King era un maestro del pensamiento y la filosofía de tradición occidental, pero el liderazgo de dirigentes negros como el del doctor King aún induce a importantes sectores de nuestra sociedad a hacerse profundas preguntas sobre cuestiones como el pensamiento y la historia africanos y a intentar aplicar las respuestas para una mejor comprensión de la experiencia democrática norteamericana contemporánea.

El efecto a largo plazo de la polémica desatada por el profesor Bloom, pues, probablemente no va a ser el de apartar a los intelectuales americanos de su dirección presente, sino más bien el de estimular en ellos un mayor rigor y universalidad en sus investigaciones. Por mi parte, no creo que en todo el mundo haya una sociedad mejor situada o configurada que la norteamericana para llevar a cabo este tipo de estudio mundial y para incorporar en sus perspectivas nacionales las conclusiones que se vayan produciendo, como nación pluralista situada entre Oriente y Occidente, me parece que éste es el destino al que nos dirigimos y al que estamos llamados en el siglo próximo. El hecho de que la obra del profesor Bloom sea un éxito de ventas parece corroborar esta apreciación. Porque es patente que la sociedad norteamericana no es en modo alguno indiferente a su destino nacional o internacional en la encrucijada, sino crisol, del relativismo cultural. Es una sociedad que acepta el reto de la tesis del profesor Bloom.

El segundo libro que trata de la decadencia de Estados Unidos y que también ha tenido gran éxito de público es, para mi gusto, menos estimulante que el del profesor Bloom. "Rise and Fall of Great Powers" ("Auge y caída de las grandes potencias"), del profesor Paul Kennedy, aborda de forma directa cuestiones de política exterior y desarrolla una comprobación histórica de una idea relativamente sencilla: que los imperios decaen cuando ya no pueden financiar sus compromisos internacionales y asignan sus recursos a rearmes progresivamente insostenibles.

Aunque ésta es la perfecta definición de la Unión Soviética de hoy, y de hecho en el libro de Kennedy se trata de la URSS como caso sombrío, las elites norteamericanas y de otros países occidentales parecen insistir en asociar estrechamente esta idea a Estados Unidos. Como ya he dicho antes, se trata de un asunto de gran envergadura y profundidad, que atañe a la forma en que va a desenvolverse el mundo en la era post-INF, de mo-

do que nos concierne valorar tanto los hechos como las percepciones que entran en juego.

Empezando por las percepciones, es notorio que Estados Unidos ha tenido que sufrir muchos momentos amargos y también de satisfacción en el ejercicio de su liderazgo en el mundo. Es también manifiesto que otras naciones albergan a veces un cierto resentimiento hacia el poderío y la influencia de Estados Unidos, aun cuando también admiren los valores y contribuciones de nuestro país. Es comprensible, pues, que la opinión tanto norteamericana como extranjera se halle tensamente pendiente de la posibilidad de que Estados Unidos pueda finalmente empezar a resentirse de las secuelas de esos momentos amargos y a perder en alguna medida su estatura e influencia internacionales. A lo largo de los años ochenta, todo ello se ha visto vívidamente simbolizado en nuestro doble déficit presupuestario y comercial, que destacan en las gráficas de columnas como las torres del World Trade Center destacan en el bajo Manhattan.

Las ideas existentes sobre la Unión Soviética, por otro lado, han sido muy distintas. En primer lugar, durante muchos años, si no décadas, nadie ha entendido en Occidente a la URSS como potencia o líder mundial excepto desde el punto de vista militar, y, en segundo lugar, los gratos productos secundarios del dramático empeño de Mijail Gorbachov por detener la decadencia de la URSS (como, por ejemplo, la retirada de Afganistán) parecen haber engrandecido su figura de dirigente nacional de talante reformador sin exigirle una ejecutoria de grandes resultados, excepto en el campo militar.

Los hechos de la cuestión no son desconocidos a la opinión norteamericana o mundial, pero parece pertinente repetirlos. He aquí lo que el secretario adjunto de Defensa, Taft, ha dicho hace poco sobre la cuestión de los gastos militares de Estados Unidos:

“Puede suceder que –como sostienen los partidarios de este punto de vista– una nación se vulnere a sí misma por mantener unos gastos militares que sobrepasen con mucho sus medios económicos. Pero hay pocos datos que indiquen que sea ésta la situación en la que Estados Unidos se encuentra. De hecho, los últimos cincuenta años de crecimiento económico sin parangón bastan para refutar las afirmaciones de que el exceso de gastos militares esté colocando a Estados Unidos en la senda de la decadencia. Durante ese período –un tiempo en que Estados Unidos estableció todos los grandes elementos de sus programas de gastos sociales y multiplicó su riqueza nacional por un factor de cuarenta–, el gasto de Defensa expresado en proporción al Producto Nacional Bruto ha estado situado en torno al 89 por 100. La tasa actual –el 5,7 por 100– es, en términos históricos, comparativamente muy baja.”

Y añadía a ello el secretario Taft que: “No hay nada en la experiencia norteamericana que pruebe que la decadencia es secuela inevitable de una política de Defensa que confina el gasto defensivo en una tasa inferior al 6 por 100 del PIB, y que deje todo un 94 por 100 de la economía nacional para cualesquiera destinos que determine el interés público o la iniciativa privada.”

Y he aquí lo que ha dicho hace poco el secretario de Estado, Shultz, sobre la cuestión de la economía norteamericana en general:

“Observemos cómo marchan las cosas:

– Desde 1982 la economía norteamericana ha creado dieciséis millones de puestos de trabajo nuevos. El desempleo ha descendido hasta el 5,3 por 100.

– El crecimiento de la economía norteamericana se ha situado últimamente en torno al 3 por 100 en términos reales, mientras que la inflación ha permanecido en un nivel estable y bajo, de menos del 4 por 100.

– La producción de manufacturas superó en 1986 los ochocientos mil millones de dólares en valor y ha registrado un aumento sostenido desde 1982. La productividad en la industria ha crecido más del 4 por 100 en los años ochenta.

– El déficit comercial disminuye, quizá con mayor rapidez de lo que muchos esperaban o quieren creer.

– El déficit presupuestario de Estados Unidos, que es uno de los más pequeños con relación al PIB dentro de los países de la OCDE, se situó en 1987 en el nivel de reducción que se había fijado como objetivo. Las estimaciones de la OCDE prevén una constante reducción de nuestros déficit en proporción al PIB del 2,4 por 100 para 1988 y del 1,9 por 100 previsto para 1989.

Creo innecesario citar las cifras correspondientes a la URSS de estos últimos años. Posiblemente la interpretación más estimulante de todo lo que esto significa ha venido de un candidato a la presidencia de Estados Unidos que deslumbró a los medios de comunicación y que resultó completamente derrotado, pero no por esas ideas en particular, confío. Como se afirma en un artículo publicado en el “National Journal”, el ex gobernador de Arizona Bruce Babbitt “ha ofrecido una gran idea, sumamente atractiva: que la “guerra fría” toca a su fin, que Estados Unidos ha ganado y que tenemos que reorganizar nuestras alianzas e instituciones internacionales de forma que expresen esa victoria. En el esquema de Babbitt, la tendencia de alcance mundial hacia unos estados de mercado libre y de afinidad occidental reclama también revisiones fundamentales de las instituciones multilaterales de Occidente”.

Me parece que los ex secretarios de Estado Kissinger y Vance compartían, si bien más sombríamente, el análisis de Babbitt en un artículo de gran repercusión que firmaron conjuntamente para la revista “Foreign Affairs”. En pocas palabras, exhortaban al nuevo presidente norteamericano, sea quien vaya a ser, a delimitar escrupulosamente prioridades por regiones y por problemas, a reconocer la fuerza de los aliados de Estados Unidos y a ajustar en consecuencia la óptica de gobierno. Escriben Kissinger y Vance:

“Creemos previsible que con el tiempo el papel de Estados Unidos en algunas zonas del mundo pueda hacerse menos visible. Para el futuro previsible, no obstante, Estados Unidos ha de seguir desempeñando un papel de primer orden que a menudo será vital. En un futuro más lejano, Estados Unidos tendrá la economía mayor y más innovadora del mundo, y seguirá

siendo una superpotencia nuclear, un foco cultural e intelectual, una democracia modelo y una sociedad que proveerá inmejorablemente a las necesidades de sus ciudadanos. Y esto son potencias considerables.”

Más allá de generalidades de este tipo, si se sopesan los problemas y prioridades que pone de relieve la encuesta de opinión hecha por el Consejo de Chicago sobre Relaciones Exteriores, se dará cuenta que la mayor parte de las cuestiones y prioridades las señalan igualmente Kissinger y Vance:

Y se trata de las mismas cuestiones y prioridades que vemos cobrar forma en la actual campaña presidencial. Ciñéndome estrechamente a asuntos que afectan a Europa y a la Unión Soviética, voy a enumerarlos y a ofrecer caracterizaciones generales de las perspectivas demócrata y republicana, en lo que difieren y en lo que coinciden.

Para empezar, y aunque indudablemente habrá llamamientos a Europa occidental para que asuma una parte mayor de las funciones, responsabilidades y aportaciones necesarias, es difícil pronosticar un debilitamiento del compromiso norteamericano en la OTAN, con independencia de quién venza en las elecciones. La OTAN es un pivote de nuestra política de seguridad y el pueblo norteamericano y los candidatos siguen empeñados en mantenerlo. De igual modo que el proteccionismo es una cuestión importante en Estados Unidos, la percepción de cuyos peligros está muy extendida, es probable que las preocupaciones sobre la cuestión del reparto de cargas en la OTAN se trate de forma responsable y constructiva. Unos comentarios recientes del secretario Taft anticipan el tono del planteamiento:

“Por fortuna, el nivel de gastos propuesto se ajusta bien: a las posibilidades económicas de Europa. Un aumento gradual del orden del 1 por 100 del PIB incrementaría de forma significativa las capacidades defensivas de la Alianza, sin exigir ni el desmantelamiento de los sistemas de bienestar social existentes ni ninguna restricción apreciable del gasto privado... Como comprenden los partidarios serios del fortalecimiento del “pilar europeo”, el aumento de influencia significa asumir una porción mayor de los riesgos y responsabilidades en el seno de la Alianza. Un incremento del 1 por 100 del PIB constituiría una contribución significativa a la Alianza. Los 40.000 millones de dólares que ello supondría superan apreciablemente los gastos defensivos actuales del Reino Unido, de Alemania y de Francia.”

En la línea de esos planteamientos es también probable el sostenimiento del apoyo norteamericano al desarrollo de la cooperación europea en materia de defensa dentro de la OTAN y en el marco de la UEO. Sin duda los analistas de la órbita de uno y otro partido han dedicado muchas horas y atención a estudiar cómo la cooperación defensiva europea podría mejorar los esfuerzos de la OTAN y de Europa occidental en materia defensiva y a la vez proporcionar a Europa un papel en la escena mundial más adecuado a sus capacidades.

Ambos candidatos y partidos propugnan la continuidad de las negociaciones con la URSS sobre control de armamentos. De igual forma, am-

bos candidatos y partidos parecen compartir una misma valoración del poderío militar soviético y, asimismo, de la necesidad de unas reducciones netamente asimétricas de fuerzas convencionales.

Aunque ambos candidatos y partidos parecen coincidir en general en mantener los niveles actuales de gastos en Defensa, existe una diferencia entre los candidatos en relación con asuntos concretos tales como los programas de Defensa estratégica y de proyectiles balísticos intercontinentales. El gobernador Dukakis pone mayor acento que el vicepresidente Bush en los esfuerzos norteamericanos y de la OTAN para modernizar fuerzas convencionales, lo cual no quiere decir que el vicepresidente no vaya a impulsar los programas para la modernización convencional y también nuclear.

No parece que ninguno de los dos candidatos vaya a dar una réplica no bien pensada a Gorbachov. Un artículo reciente de Stephen Sestanovich, del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos, que trata de la política exterior de la URSS, señala que el señor Gorbachov parece haber estructurado unos elementos de su política de negociación internacional que le permitan disfrazar el debilitamiento de la posición soviética mientras intenta redefinir las metas soviéticas en consonancia con los medios disponibles. Ambos candidatos y sus entornos están atentos a esta posibilidad, y ambos están empeñados en una cooperación más estrecha con los aliados, en estas materias. La experiencia habida con el tratado INF documenta expresivamente los procedimientos de negociación que funcionan bien para los países de Occidente en su trato mutuo y con la URSS.

Es cierto que parte de lo que ocurre en el ámbito del control de armamentos depende de la URSS y de Mijail Gorbachov. Aunque resultaría peligroso y desacertado ofrecer de manera unilateral concesiones en la esperanza de ayudar a Gorbachov a consolidar su posición de forma que luego se derivaran de ello algunas ventajas –indeterminadas– para Occidente, nadie niega seriamente que en la URSS haya un cambio en marcha. El pueblo y las elites norteamericanas lo reconocen. Pero, como vienen señalando nuestro secretario de Defensa y otras voces, no se advierte que haya cambios en la doctrina o la producción soviéticas en materia de Defensa. Citaré algunas cifras sobre la producción defensiva de la URSS aducidas recientemente por el ministro británico de Estado, David Mellor, en una reunión de la UEO:

“Cada día, las líneas de producción soviéticas producen dos aviones, seis piezas de artillería y ocho tanques. Eso hace 3.400 nuevos tanques y 700 nuevos aviones al año.

– La Armada soviética está recibiendo un submarino nuclear nuevo cada treinta y siete días.”

En otras palabras, que desde el comienzo de estas conferencias, hace once días, la Unión Soviética ha construido 22 aviones, 66 piezas de artillería y 88 tanques. La URSS prosigue su ingente programa armamentístico, y sigue intensamente empeñada en un programa armamentístico que presta base a una doctrina ofensiva cuyo objeto es la toma y retención de

territorio enemigo. Manifestar, como ha hecho recientemente un conferenciante en estas jornadas, que, estamos cometiendo un gran pecado al creer que la URSS pueda tener alguna intención de lanzar un ataque contra la OTAN equivale sencillamente a cerrar los ojos ante estos hechos.

Como bien sabemos todos, la URSS sigue manteniendo ventajas cuantitativas sobre la OTAN en la mayoría de las categorías del armamento convencional, en fuerzas nucleares de teatro y en armamento químico. Los datos son elocuentes: es la OTAN, y no el Pacto de Varsovia, la alianza que mantiene una doctrina defensiva con una dotación de fuerzas adecuada a tal doctrina.

Es en Europa occidental donde puede estar produciéndose un cambio más significativo, más real, de mayor alcance. La *perestroika* de, la que habla Gorbachov para la URSS está produciéndose realmente en la CEE, y nuestros candidatos y opinión en general son conscientes de ello.

La próxima Administración, por tanto, seguirá con máxima atención la creación de un mercado europeo unificado. Demócrata o republicana, tratará de asegurar que ese nuevo mercado no redunde en desventajas para los interlocutores no europeos, como Estados Unidos. Van a ser precisas grandes dosis de prudencia y cooperación a medida que la empresa vaya desarrollándose. Y ello será doblemente cierto en tanto en cuanto vaya apareciendo ante Europa occidental o Estados Unidos cualquier oportunidad de profundizar en sus relaciones con los países del este de Europa.

He aquí el resumen de mis planteamientos:

Primero, que el pueblo norteamericano sigue creyendo que Estados Unidos tiene un papel importante en el mundo y que tenemos intereses vitales en todo el mundo. Además, el pueblo norteamericano está plenamente decidido a mantener el compromiso en la defensa común de nuestros amigos y aliados.

Segundo, que tanto las elites como la opinión norteamericana en general perciben los peligros internos y externos para Estados Unidos y que inciden en el papel de Estados Unidos en el mundo. En cualquier caso, parece que contamos con los recursos culturales y económicos necesarios para desempeñar un papel dirigente.

Tercero, que nuestra política exterior de posguerra ha ayudado a engendrar un notable crecimiento económico en países que son amigos, no enemigos. No nos sentimos amenazados por el ascenso relativo de nuestros amigos y aliados en el escenario mundial. Muy al contrario, queremos verlos desempeñar un papel positivo, que sea concorde con sus capacidades.

Cuarto, que tratamos con una Unión Soviética en proceso de cambio, pero que los esfuerzos de cambio son menos evidentes en el único ámbito en que la Unión Soviética es realmente una amenaza, esto es, en el de su potencia militar.

Quinto, que nuestros dos candidatos presidenciales parecen compartir una concepción semejante en lo básico sobre los intereses y objetivos internacionales de Estados Unidos, aun cuando difieran en algunos extre-

mos concretos sobre nuestra configuración defensiva, e indudablemente sobre algunas de las tácticas que van a emplear para alcanzar sus metas.

Sexto, que Europa va a seguir siendo ámbito especial de prioridad para la política exterior de Estados Unidos, por razones históricas y especialmente por el cambio económico y político positivo que está en marcha. Francamente, no se me ocurre qué podría hacer el señor Gorbachov que indujera al candidato que acceda a la Presidencia a pasar por alto la acrecentada capacidad europea en materia defensiva, económica y política. Como tampoco puedo imaginar que los intereses norteamericanos y europeos llegaran a tal punto conflictivo que en efecto nos alejaran en ámbitos de importancia capital para ambos.