

POLITICA EXTERIOR



Vol. III - Núm. 9

Invierno 1989

El semestre español en la CE

Francisco Fernández Ordóñez □ *Jacques Delors*
Wilfried Guth □ *Fernando Perpiñá*

Condiciones de seguridad en el proceso de desarme

Jaime de Ojeda □ *Paul Nitze* □ *Pierre Gallois* □ *Michel Tatu*
Salvador López de la Torre □ *Jorge Fuentes*
Fernando Rodrigo □ *Rafael L. Bardají* □ *Jean-Paul Picaper*

François Furet: La Revolución francesa, 1789-1989

Eugène Ionesco: Sobre la irracionalidad política

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



INVIERNO 1989

En este número 3

EL SEMESTRE ESPAÑOL DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El Acta Única	<i>Jacques Delors</i>	7
El discurso de la presidencia española	<i>Francisco Fernández Ordóñez</i>	32
La cooperación política europea	<i>Fernando Perpiñá-Robert</i>	40
La creación de un Banco central europeo	<i>Wilfried Guth</i>	55

CONDICIONES DE SEGURIDAD EN EL PROCESO DE DESARME

El modelo español de participación en la Alianza Atlántica	<i>Jaime de Ojeda</i>	58
La Alianza Atlántica y el futuro de la reducción de armamentos	<i>Paul Nitze</i>	91
URSS-USA: Los límites del vértigo del desarme	<i>Pierre Gallois</i>	104
Europa y Alemania	<i>Michel Tatu</i>	114
La reducción de armas convencionales en Europa ...	<i>Salvador López de la Torre</i>	124
El Congreso de Viena de 1989	<i>Jorge Fuentes</i>	139
La opinión pública en España y los problemas de Defensa	<i>Fernando Rodrigo</i>	159
Cómo medir la fuerza militar: Algunos criterios básicos	<i>Rafael L. Bardají</i>	166
Las relaciones RFA-URSS	<i>Jean-Paul Picaper</i>	184
La Revolución de 1789	<i>François Furet</i>	197
Sobre la irracionalidad política	<i>Eugène Ionesco</i>	209

Notas: 215

Documentación: 238

Libros: 297

En este número

España ocupa desde el 1 de enero la presidencia rotatoria de la Comunidad Europea. POLÍTICA EXTERIOR conmemora esta primera presidencia española con unas páginas especiales dedicadas al futuro de la Comunidad. El ministro de Asuntos Exteriores, que preside hasta el 30 de junio el Consejo de Ministros comunitario, abre esas páginas con un artículo en el que examina, lejos de las expectativas ilusorias, las posibilidades de progreso de la unión europea. El presidente de la Comisión, Jacques Delors, recuerda en el siguiente artículo los supuestos previos de cohesión y solidaridad que permitirán a Europa hablar con una sola voz ante sus interlocutores mundiales. Sobre este asunto escribe también Fernando Perpiñá, secretario general en el Ministerio español de Asuntos Exteriores. El alemán Wilfried Guth analiza las dificultades que surgen en el camino de la unidad monetaria la esperanza en un banco emisor europeo, que la comisión de sabios acaba de aplazar *sine die*, parece hoy por hoy irrealizable.

El segundo capítulo de este número aborda de nuevo los problemas de defensa europea. La defensa es el punto central –poco divulgado, mal conocido– sobre el que gira la negociación entre el Este y el Oeste. Sin un acuerdo general sobre seguridad no habrá cambio sustancial entre los dos bloques, ni reforma interior de la economía soviética, ni “perestroika”, ni acomodación entre Moscú y sus aliados del Pacto de Varsovia. Los acuerdos sobre defensa son materia árida, difícilmente accesible para el lector medio, sujeta muchas veces a retrocesos y lentitudes desesperantes. Pero es y seguirá siendo durante los próximos años la interrogante que condicionará toda salida verdadera hacia un mundo más seguro, más atento a los problemas nuevos que amenazan la habitabilidad del planeta en su conjunto.

En los próximos diez años, las naciones industrializadas del Este y del Oeste habrán de buscar acuerdos ante problemas globales que reclaman nuevas políticas y nuevos recursos. Lester R. Brown acaba de explicar en el último informe anual del Instituto Worldwatch, de Washington, hasta qué punto es temerario proseguir el ritmo actual de emisiones de carbono en la biosfera. Es indispensable llegar en etapas sucesivas a un proyecto de concertación mundial para frenar el deterioro de la envoltura atmosférica que protege la Tierra. La combustión de carbones e hidrocarburos a lo largo de los últimos años y la aparición de los temibles CFC (clorofluorocarbonos) utilizados en la industria y en la vida doméstica han dañado ya, de modo no irreparable, la capa de ozono que protege la vida vegetal y animal en la Tierra.

El *agujero* de la Antártida y el que empieza a abrirse en el Polo Norte pueden provocar subidas generalizadas de temperaturas, sequías, daños incalculables en cosechas y ganaderías; deshielos peligrosos y alzas en el nivel del mar.

Estamos ante riesgos nuevos que amenazan a la humanidad entera, y sólo se podrá hacer frente a ellos mediante una política planetaria que incluya no sólo a los grandes bloques, sino también a las naciones más pobladas: China, India, Brasil, en primer término. China es una de las grandes consumidoras mundiales de CFC. De India y Brasil depende en buena medida la reposición de masas forestales que devuelvan a la biosfera una parte del ozono perdido a causa del irresponsable comportamiento de pueblos y gobiernos. La Comunidad Europea ha dado ejemplo y ha reaccionado ante la gravedad apremiante del problema. En la reunión que ha presidido en Bruselas el ministro español de Obras Públicas, la CE se ha comprometido a reducir en un 85 por 100 la producción de CFC y a suspender por completo su fabricación en los próximos once años. Al cerrar estas páginas se celebra en Londres la primera conferencia internacional convocada para defender la capa de ozono. Ciento veinte gobiernos han enviado sus delegaciones. El primer objetivo de la conferencia consiste en esbozar un acuerdo entre las naciones industrializadas y los países del Tercer Mundo. El proceso de industrialización de los países pobres requiere un consumo elevado de CFC, que algunas empresas químicas basadas en el negocio fácil y la falta de escrúpulos pueden facilitar. Estamos, no hay que repetirlo, en un punto de riesgo histórico. La Smithsonian Institution acaba de dar otra voz de alarma: las nuevas amenazas que pesan sobre la biosfera serán vencidas o vencerán al hombre a lo largo de la próxima década. La respuesta a esas amenazas debe ser inmediata. Los planes que se aplacen para el siglo próximo llegarán demasiado tarde. Todo lo anterior desemboca, entre otras, en esta conclusión: las sociedades industrializadas del Este y del Oeste sólo podrán liberar recursos si alcanzan un pacto previo racional y equitativo sobre la carrera de armamentos. Es posible que los problemas del medio ambiente no ocupen la primera línea en la lista de preocupaciones del señor Gorbachov. Los daños sufridos por las grandes aglomeraciones urbanas de la Unión Soviética se impondrán, sin embargo, como una emergencia después del aviso de Chernobyl.

Este nuevo clima de inquietud general exige un estudio actualizado y riguroso de los problemas de defensa: de ahí las páginas dedicadas en este número a las negociaciones de desarme y al equilibrio de fuerzas convencionales en el teatro europeo. Queremos destacar un trabajo, a nuestro juicio excepcional por la información inédita que proporciona a los lectores: el embajador español ante la Alianza Atlántica, Jaime de Ojeda, expone en su artículo el modo en que se ha llevado a cabo, a lo largo de los últimos años, la integración progresiva de nuestro país en el entramado militar de la OTAN y las consecuencias que de ella se derivan para la defensa europea... También —añadimos nosotros— para la política interior española de los próximos años. Dos especialistas en cuestiones de desarme (Jorge Fuentes, subdirector general de Europa oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Salvador López de la Torre) estudian las conclusiones de la Conferencia de Viena, donde se han logrado acuerdos efectivos para la reducción de fuerzas clásicas y compromisos a corto plazo para llevar esos acuerdos a reducciones más amplias. Michel Tatu nos aporta desde París datos reveladores sobre el poderío militar soviético. Por su parte Paul Nitze ha dado a POLÍTICA EXTERIOR su último trabajo como asesor de la presidencia nor-

teamericana en materia de control de armamentos. Este trabajo se publica simultáneamente en inglés, francés, italiano y español en homenaje a una gran figura de la diplomacia norteamericana que se retira después de cuarenta y nueve años de servicio, para ocupar, a los ochenta y dos de su edad y en plena forma física, una cátedra en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Washington. Los artículos del general Pierre Gallois y de Jean Paul Picaper, con los de los españoles Fernando Rodrigo y Rafael Bardají, completan este conjunto de estudios sobre el proceso de desarme. En las páginas de documentación se publican por primera vez en español los informes íntegros sobre la paridad de fuerzas convencionales divulgados por la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia. Incluimos también la versión completa de las conclusiones de la Conferencia de Viena.

Una revista como POLÍTICA EXTERIOR aspira también a reflejar algunos movimientos de ideas como el que ahora evoca la revolución de 1789. A lo largo de este curso publicaremos un número especial sobre el bicentenario para estudiar lo que ha significado a lo largo de los dos últimos siglos, también para la cultura española, el más profundo de los seísmos ideológicos conocidos por Europa, desde el Renacimiento a la era nuclear. Anticipamos hoy a los lectores un trabajo, a nuestro juicio excepcional, del profesor François Furet, uno de los grandes historiadores de la Revolución francesa. Otro texto, en principio ajeno a la política exterior, viene a nuestras páginas con la entrevista que Eugene Ionesco ha concedido a POLÍTICA EXTERIOR. En el último tramo de su vida literaria, Ionesco sigue representando una de las obras más innovadoras y libres de la cultura europea.

Una aclaración a nuestros lectores: esta revista ha conseguido nacer y avanzar sus primeros pasos gracias a la generosidad de un gran grupo editor, Prensa Española, SA, que en su día supo entender la necesidad de información veraz que padece la sociedad española ante los cambios que surgen a su alrededor. POLÍTICA EXTERIOR entra en su tercer año de vida con el propósito de ganar en regularidad y buena organización. Creemos que ha terminado la primera etapa de rodaje: a lo largo de la que ahora comienza mantendremos una comunicación más fluida con nuestros suscriptores y anunciantes. El programa de trabajo para este año consiste en alcanzar la publicación de ocho números a lo largo de 1989, si a los cuatro trimestrales y a la entrega de fin de año se suman tres números monográficos, dos de los cuales acabamos de mencionar en estas notas.

Dos nuevas incorporaciones al consejo asesor –Rafael Atienza y Jochen Thies– nos permitirán organizar mejor nuestro trabajo. El primero de ellos ha aceptado la responsabilidad de afianzar lo conseguido hasta hoy por la revista, creando en torno a ella una pequeña empresa cultural capaz de operar en el nuevo marco del Mercado Único. El segundo nos traerá la experiencia y el apoyo de la fundación Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, de Bonn. Ángeles Alén se incorpora al equipo fundador de POLÍTICA EXTERIOR para asegurar la gerencia de la publicación, cuando empieza a difundirse en Europa y América.

Darío Valcárcel

El Acta Única: una etapa en el camino hacia la Unión Europea

Jacques Delors

Hace ya cuatro años expuse mi criterio sobre los tres retos a los que Europa debía enfrentarse. Cuatro años después todavía podemos decir lo mismo. Escribía yo entonces que debemos probar “que se puede actuar siendo doce, y no solamente estancarse y vivir al día”. Empecemos por el método. Al término de las tres etapas del relanzamiento de la construcción europea, el método ha dado sus frutos: la adopción del objetivo 1992, el Acta Única o la mejora y enriquecimiento del Tratado de Roma y la reforma financiera, que confiere posibilidades más amplias a la actuación comunitaria. Este método sigue siendo válido hoy. Nada nos desviará de nuestro objetivo: llevar a buen término el Acta Única.

Segundo reto: la influencia de Europa. Sigue siendo una necesidad imperiosa. Debemos demostrar que la Comunidad habla una sola voz y que es actor, y no simplemente sujeto, de la historia contemporánea. En el preciso momento en que a nuestra Comunidad se la toma cada vez más en serio, y justamente cuando –quién lo iba a decir hace algún tiempo– unos la acusan de querer replegarse sobre sí misma y otros la cortejan en su deseo de unirse a ella, justamente ahora, evaluarnos el camino que queda por recorrer. *La Europa interlocutora*, según la expresión propuesta por la Comisión, exige una mayor cohesión, un mayor sentido de las responsabilidades y más iniciativas. La Historia está llamando a nuestra puerta, ¿vamos a hacer oídos sordos a su llamada?

Por último, el tercer reto, el de la civilización. En 1985 propuse que afirmásemos nuestros valores, que realizásemos las indispensables síntesis entre las limitaciones del mundo que se está haciendo y las aspiraciones a menudo contradictorias de nuestros contemporáneos. El reto sigue en pie, ya que por muy indispensable que sea nuestro éxito en el campo económico, no resultará suficiente para realizar un gran mercado sin fronteras y ni siquiera ese espacio económico y social común que se despren-

Jacques Delors es el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas.

de del Acta Única. Desde antes de 1993 debemos darle a esta Comunidad más consistencia y, por qué no, un nuevo aliento.

La nueva Comisión de la CE, recién constituida, se sitúa bajo el signo de la continuidad tanto desde el punto de vista del espíritu de su actuación como del método que debe seguirse y de los objetivos que deben lograrse imperativamente. La nueva Comisión no se resigna ante la falta de vigor exterior de la Comunidad ni se da por vencida ante la escalada del desorden o de la injusticia en el mundo. Europa debe permanecer fiel a lo que de mejor hay en su concepción de la vida en sociedad y en su consideración por cada una de las personas. La Comunidad como tal debe asumir todas sus responsabilidades.

Volvamos al Acta Única. Fijémonos en lo que vemos hoy día: Europa se mueve, la casa está en orden y la economía de la Comunidad se encuentra en sintonía con las de sus grandes socios comerciales. Puedo decir sin falsa humildad, pero también sin pecar de fanfarronería, que vamos camino de alcanzar plenamente los objetivos que nos habíamos fijado, ¿Hay alguien que no vea que Europa vive de hecho un período de intensa transición y de metamorfosis? La ausencia de situaciones dramáticas no debe enmascarar lo que nuestra empresa tiene de revolucionario. Una vez olvidada nuestra debilidad, estamos a punto de dar a luz una Europa diferente, de avanzar con firmeza hacia la unión europea, que, conviene recordarlo, constituye la finalidad del Acta Única.

Ya nos encontramos a mitad del camino con respecto a la fecha mágica y movilizadora de 1992 y el movimiento ya resulta sensible en todos los frentes, gracias también al esfuerzo de España y Portugal y no a pesar de él, como pensaban algunos. La excelente preparación de estos dos países antes de su entrada en la Comunidad les ha permitido situarse inmediatamente en pie de igualdad en nuestra Comunidad. Además, y como ocurre a menudo con los últimos conversos, han aportado fuerza, entusiasmo y juventud a nuestro proyecto. Estoy seguro de que la presidencia española confirmará la valía y el vigor de esta trans fusión de sangre fresca.

No puedo hacer en estas páginas un balance exhaustivo del trabajo que hemos realizado conjuntamente desde hace cuatro años ni un programa detallado para 1989. Pero, en todo caso, no puedo dejar de subrayar que a medio camino se han adoptado prácticamente la mitad de las medidas necesarias para la realización de un gran mercado y que el itinerario para la mitad restante se encuentra claramente trazado. No habrá sorpresas, pues la carretera está señalizada, y los agentes económicos lo saben. Esta es sin duda la razón por la que parecen más decididos los políticos. Nunca se insistirá lo suficiente hasta qué punto, en un universo tan aleatorio como el nuestro, el marco y el programa fijados para 1992 confieren un elemento esencial a todos los que tienen capacidad de decisión a la hora de reducir la incertidumbre y confirmar sus estrategias.

Fijémonos en primer lugar en el gran mercado sin fronteras; lo más característico es la evolución cualitativa, más que cuantitativa, de las decisiones; la armonización de las reglamentaciones técnicas y de la nor-

malización, sustituida a veces por el simple reconocimiento mutuo, ha dado un inmenso paso adelante, y se han registrado también avances importantes en gran cantidad de sectores.

Gracias a nuestras directivas, asistiremos a una mayor apertura de la contratación pública, que representa una parte muy importante en la actividad económica de la Comunidad y que todavía sigue demasiado a menudo confinada a los perímetros nacionales. Ya pasó el tiempo en que hacían falta dieciocho años para adoptar una directiva sobre los arquitectos o dieciséis años para un texto sobre los farmacéuticos.

Por otro lado, se han adoptado todas las medidas necesarias para la liberalización completa de los capitales, garantía de que podrá crearse en Europa un verdadero mercado de servicios financieros cuya importancia para la competitividad y la financiación de nuestras economías no es un secreto para nadie. Además, y en virtud de un sabio engranaje del que no debemos nunca perder el hilo, esta misma perspectiva hará necesario armonizar los regímenes fiscales y reforzar la cooperación monetaria. Esto es lo que se hizo en dos ocasiones –en Palermo, en 1985; más tarde en Nyborg, en 1987– en beneficio de un Sistema Monetario Europeo que de esta manera ha dado prueba de su doble utilidad: como poderoso incentivador de la convergencia de las economías y como islote de estabilidad relativa en un universo monetario dominado todavía por la ausencia de “legibilidad” y por oscilaciones difícilmente controlables.

Hemos fijado nuestra atención en los bienes y servicios y en los capitales, pero no debemos olvidar a las personas, que constituyen la cuarta libertad prevista por el Tratado de Roma. La directiva sobre el reconocimiento de títulos garantizará a medio plazo que los ciudadanos europeos titulados puedan ejercer su profesión en todo el territorio de la Comunidad, lo cual constituye el símbolo por excelencia de que nuestro espacio económico y social está cambiando de dimensión. De ahí la perspectiva de un mercado europeo del trabajo.

La dinámica del cambio ha alcanzado, por lo demás, al conjunto de las actividades comunitarias. Habrá un mercado único para todas las actividades, incluidos los transportes, la energía y los nuevos productos generados por la ciencia. Se derivarán así, de hecho ya se derivan, mayores posibilidades para los consumidores europeos. Otro signo evidente del salto realizado lo constituye la manera como la siderurgia ha salido, después de seis años de tratamiento, del estado de sopor en que la había sumido la peor crisis estructural de su historia desde la creación en 1952 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Pero el hecho es, como he escrito en otras ocasiones, que nadie se enamora de un gran mercado. El historiador Fernand Braudel, espectador lúcido de nuestro esfuerzo a principios de los años sesenta, venía a decir lo mismo cuando exclamaba: “Quien, como único pasto, da a los hombres estas sumas sabias, tan ridículas al lado de los entusiasmos y de las locuras no carentes de sabiduría que levantaron la Europa de antaño, es que no conoce a los hombres. ¿Puede construirse una conciencia europea úni-

camente con cifras? ¿No puede ocurrir más bien que se les escape y las desborde de forma imprevisible?”

Esta es la razón por la que insisto no solamente en la realización de un espacio sin fronteras, sino también en las políticas complementarias que abren perspectivas a los hombres y mujeres de la Comunidad. En suma, el Acta Única, pero todo el Acta Única. La evidencia nos indica que tenemos que avanzar simultáneamente en todos los frentes. ¿Y cómo, sino? ¿Cómo podrá hacerse Europa si los hombres y mujeres del trabajo, asalariados, jefes de empresa, agricultores, empresarios y profesionales liberales no son sus primeros constructores?

¿Cómo podrá hacerse Europa si se deja de lado o, lo que es lo mismo, si se deja a los demás, americanos o japoneses, un instrumento tan fuerte de acercamiento y de cultura como la televisión?

¿Cómo podrá hacerse Europa si se continúa realizando, en orden disperso y cada uno en su rincón, la investigación, que constituye la fuente de las riquezas y también de las esperanzas del futuro?

¿Cómo podrá hacerse Europa si consentimos la destrucción de sus paisajes y la degradación de su entorno?

¿Cómo podrá hacerse Europa si los jóvenes no la perciben como un proyecto colectivo y una representación de su propio futuro?

De ahí la necesidad de cohesión y de solidaridad. En el ámbito social adquiriré distintos compromisos personales. Tales compromisos han sido y serán respetados. Así, la Comisión se ha puesto manos a la obra en la elaboración de una Carta de Derechos Sociales fundamentales para concretar y dar vida a nuestro modelo europeo de sociedad. Para respetar las tradiciones y las distintas sensibilidades en nuestra Comunidad, la Comisión ha propuesto la opción entre tres formas de participación de los trabajadores por cuenta ajena en la empresa: para la elaboración del estatuto de la sociedad de derecho europeo, que la gran mayoría de los empresarios creen necesaria. La Comisión ha elaborado los textos que permiten plasmar en la realidad las disposiciones del artículo 118A para la armonización de las condiciones de higiene, salud y seguridad de los trabajadores.

En enero de 1985, y aun a riesgo de cosechar un fracaso o de equivocarme, relancé el diálogo social a escala europea. Los interlocutores sociales han dialogado y emitido dictámenes comunes, cuyo alcance no debe subestimarse. El 12 de enero último, cuando todavía algunos temían encontrarse ante un diálogo de sordos, sin que les faltara razón para ello, los responsables europeos y nacionales de las organizaciones patronales y sindicales dieron un nuevo impulso, realista y concreto, al diálogo social. La Comisión se va a dedicar a alimentar estas discusiones y a conseguir que impregnen las relaciones sociales en todos sus estamentos a nivel nacional y regional, en cada sector de actividad y en cada empresa, a través de una especie de doble movimiento de arriba abajo y de abajo arriba. De esta manera, todos podrán aportar su contribución a la renovación de Europa.

También deben expresarse las solidaridades necesarias entre las diversas regiones y otros entes territoriales descentralizados. El Parlamento Europeo ha insistido a menudo en ello. Todos deben tener su oportunidad, utilizar lo mejor posible sus ventajas comparativas y sus recursos humanos, naturales y técnicos. De ahí la enorme importancia que concede a la aplicación de las nuevas políticas comunes propuestas por la Comisión en su documento "Llevar a buen término el Acta Única", aceptadas por el Consejo de Europa en febrero de 1988. También en este caso nos encontramos ante un verdadero reto lanzado contra nuestras formas y de pensar y de actuar. El éxito no dependerá únicamente del dinamismo y la destreza de la Comisión en su labor, sino que se producirá en función del espíritu de innovación de cada región, y únicamente será posible si las burocracias nacionales renuncian a querer controlarlo todo y a razonar únicamente en términos de transferencias financieras.

La Comisión, por su parte, hará lo necesario para estimular y coordinar estas iniciativas y para fomentar la cooperación entre las regiones. También será tarea suya promover la gran red europea de infraestructuras que permita circular y comerciar en Europa con mayor rapidez y a un menor coste.

Esta solidaridad se manifiesta también en la interdependencia entre todas las formas de actividad, como indican las responsabilidades especiales que se atribuyen a un comisario en el nuevo organigrama de la Comisión. Desde las grandes empresas hasta las PYME, sin olvidar el importante sector de las cooperativas y de las mutuas, desde la producción de bienes y servicios hasta su distribución, la Comisión hará lo necesario para ayudarlas a todas.

Quisiera ocuparme ahora de la investigación, la educación y el medio ambiente. La investigación y la educación constituyen los dos pilares de la guerra económica de una fase de profunda mutación. Así, pues, hemos adoptado para 1987-1991 el primer programa-marco de investigación y desarrollo, basado en el Acta Única, con una financiación obtenida tras arduas luchas, aunque nos parezca todavía insuficiente para hacer frente a todos los retos. Siguiendo la estela de este esfuerzo, se han propuesto y adoptado varios programas específicos, de tecnologías de la información, de telecomunicaciones, de introducción de los procesos más avanzados en los sectores industriales, calificados o tradicionales. Existen muchos otros programas que dan fe de la voluntad de la Comunidad de garantizar un mayor control colectivo de los nuevos descubrimientos. Deseo insistir sobre el efecto multiplicador de estos programas, sobre su aspecto creativo y su papel de pionero. El nuevo comisario de esta cartera tiene la intención de diversificar las formas de actuación para responder a las necesidades que puedan surgir como consecuencia de un nuevo invento o de una mayor competitividad.

Siempre en nombre de la competitividad, y también en el de la defensa de nuestra identidad cultural, la Comunidad se niega a dejar el monopolio de la técnica audiovisual a los japoneses y el de los programas a los americanos. Por ello, la Comisión ha propuesto actuar sobre los tres ele-

mentos del tríptico: organizar el espacio audiovisual europeo, aplicar las tecnologías más avanzadas, en primer lugar la alta definición, y finalmente, estimular la producción de programas audiovisuales, un esfuerzo al que contribuye modesta, pero eficazmente, el programa MEDIA.

Espero que el programa EUREKA audiovisual propuesto por el presidente Mitterrand permitirá a nuestros creadores, artistas e intelectuales tener las posibilidades de expresión necesarias para enriquecer el patrimonio cultural de nuestra Europa. Por lo que se refiere a la educación, nuestros primeros pasos, que han recibido el apoyo del Parlamento Europeo, resultan prometedores, como demuestra el gran éxito de nuestros intercambios de jóvenes, ya sea a través de la cooperación entre Universidades y empresas del programa COMETT o a través de los intercambios interuniversitarios del ERASMUS. Estos programas constituyen el mejor testimonio de la ósmosis europea que se está produciendo. Resulta reconfortante comprobar, como he podido hacer en diversas ocasiones, el entusiasmo de estudiantes, profesores y empresarios que, gracias a la multiplicación de estos intercambios, se han convertido en los militantes de la quinta libertad, la libre circulación de las ideas.

En materia de medio ambiente, la progresión es más lenta de lo que sería deseable. Volveré sobre el tema más adelante. Conviene recordar las decisiones adoptadas para luchar contra la contaminación, desde la de imponer unos vehículos limpios hasta la de elaborar normas para las grandes centrales de combustión. Todo esto constituye una manera de mostrar que mercado interior y medio ambiente no deben estar reñidos, sino integrados.

Dado que Europa debe ser la Europa de todos los miembros, toda su política está hecha de coherencia, cohesión y solidaridad. Coherencia, ya que se ha expresado la voluntad de avanzar a la vez en todos los frentes, de llevar a cabo simultáneamente en todas partes una liberalización y armonización, tanto en el terreno de las ofertas públicas de adquisición como en el de los seguros o el de los Bancos. Cohesión porque la Comunidad se niega a ser una simple zona de libre cambio acompañada de algunas transferencias financieras, sino que quiere ser un espacio económico y social común, un espacio organizado. Por último, solidaridad, porque la duplicidad de los fondos estructurales, la programación y la concentración de las intervenciones permitirán a la colectividad ayudar a los países que tengan que realizar el mayor esfuerzo de adaptación. Y al referirme a ellos, pienso también—y quiero hacer hincapié en ello— en los territorios alejados del centro de la Comunidad, para los que la Comisión propone medidas específicas.

Europa se mueve y la casa está en orden: esto también es importante. Respetando el compromiso adquirido por la Comisión Europea, y pongo al Consejo de Bruselas por testigo, la casa está en orden. Para probarlo tenemos un ejemplo claro en el hecho de que se esté llevando a cabo la reforma de la Política Agrícola Común. Basta con ver, para convencerse, la disminución de las existencias como resultado de una política activa para dar salida a los productos. Esta reforma de la Política Agrícola Co-

mún (PAC) tiene como fin devolver al mercado su papel de orientador de la producción al tiempo que se acompaña esta evolución con medidas que la hagan soportable para los agricultores menos favorecidos. Esta reforma traza un futuro para nuestros agricultores, que son los pilares de Europa como "potencia verde" que quiere seguir siéndolo..Sólo gracias a esa reforma podrá conseguirse algo tan indispensable como que los agricultores permanezcan en el campo y el desarrollo de las explotaciones familiares, respetando así el espíritu del Tratado de Roma. La reforma aportará una contribución esencial a esta nueva frontera, por la que ha luchado sin descanso y que está constituida por el resurgir de nuestras regiones rurales, como ilustración de nuestra voluntad de luchar contra la desertización y el desequilibrio del territorio.

Pero esta reforma sólo puede tener sentido si se realiza dentro de la disciplina presupuestaria. Esta disciplina es y será respetada. En ello nos hemos comprometido todos mediante el acuerdo interinstitucional. Por lo demás, para todos aquellos que veían cómo la Comunidad cada año se enfrascaba en un debate presupuestario conflictivo y estéril, el mejor símbolo de que esto ya no es así es la adopción de un presupuesto para 1989 dentro de los plazos previstos y sin dramas. La casa está en orden y ello significa simplemente que se administra la Comunidad, que ya no hay laxitud ni situaciones inconsecuentes.

Y finalmente, una Europa en sintonía con las economías más dinámicas. Este movimiento y este control permiten hoy a la Comunidad caminar en sintonía con las economías de sus grandes socios comerciales. Y así, en 1988 ha registrado su mayor crecimiento desde hace doce años, se han realizado inversiones que constituyen el récord de los últimos veintidós años y se han creado 1,6 millones de puestos de trabajo, frente a un millón que se perdió en 1982. De manera especial, la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, fuente no hace mucho de profunda inquietud, ha mejorado relativamente, por tercer año consecutivo, en la mayoría de nuestros países.

No sostengo que la cuestión del paro se haya resuelto. Son ya demasiados los profetas que se han pillado los dedos. Pero, frente al problema más angustioso de nuestra sociedad, quisiera ver en estas cifras un rayo de esperanza, un estímulo para proseguir por el mismo camino. Naturalmente, en esta mejora de la situación económica los escépticos, que los hay, verán tan sólo el resultado de la buena coyuntura internacional. Y de hecho, los grandes países industrializados están atravesando su mejor ciclo desde principios de los años setenta. Para algunos, la sorpresa es tanto mayor cuanto que, inmediatamente después del *crash* de octubre de 1987, los economistas había descrito los mecanismos que podían conducir a una recesión mundial. Quisiera decir claramente que no se equivocaron, como se ha repetido hasta la saciedad. Por una vez, por una sola vez, se les escuchó. La política monetaria adaptada a la necesidad de amortiguar los choques subsiguientes a la quiebra, la estabilidad del dólar, cuando algunos hubieran querido que continuase bajando, y por otro lado, la mejora de las condiciones de los intercambios como consecuencia de la baja

de los precios del petróleo, permitieron continuar alimentando la máquina económica mundial y proseguir el crecimiento.

Naturalmente, esta observación de carácter positivo no debe sumirnos en la euforia. No debemos en absoluto disminuir nuestra lucidez y nuestra vigilancia. Aún subsisten muchos factores que pueden volver a poner en peligro este movimiento de expansión. Razón de más para que la Comunidad, con todo su peso específico, acepte asumir todas sus responsabilidades en la construcción de un orden económico mundial más estable, más eficaz y más justo.

¿Creemos que una Comunidad sin confianza en sí misma, mezquina y desavenida, la de no hace mucho, hubiera sido capaz de aprovechar las oportunidades que se le ofrecían? ¿Pensamos que se deban ignorar los aspectos estructurales de esta espectacular recuperación y que explican en esencia que la inflación esté bajo control en la mayoría de los países europeos? Lo sé porque la mayoría de los empresarios con los que me entrevisté me explican que 1992 ha representado para ellos un incentivo para la inversión.

También sabemos hasta qué punto el recuperar la confianza puede cambiar la actitud y las expectativas de los agentes económicos. Y, puesto que todo ello se produce partiendo de bases más sanas (una desinflación estructural, una reducción de la rigidez, una competitividad parcialmente recobrada y una mayor transparencia), la Europa del gran mercado incipiente se ha aprovechado plenamente de los vientos dominantes de la coyuntura internacional, justo cuando se decía que algunos de sus miembros estaban condenados a desempeñar durante mucho tiempo un papel de tortugas económicas.

Si me he extendido tanto sobre la situación económica es porque, cuando se habla de dimensión social, se está planteando el problema del empleo. Hemos hecho progresos en este campo. Cuando se habla de 1992, se nos acusa de vender sueños, pero el sueño se ha convertido ya en parte en realidad. Habrá quien opine que estas palabras encierran un exceso de optimismo. Yo no lo creo así. No lo creo porque por fin podemos decir que "Europa funciona". Claro está que no puedo ocultar las dificultades que nos esperan. Esas dificultades, tanto de orden político como técnico, afectan a la política de inmigración, a la fiscalidad del ahorro o a la aproximación de los impuestos indirectos, a las condiciones de cooperación en materia de droga, de criminalidad o de terrorismo, y tienen por objetivo la supresión real de las fronteras físicas.

Pero se trata también de dificultades de tipo psicológico, y en ello radica, sin duda, la gran diferencia respecto, a 1985. Al ser mayor la conciencia de las exigencias del Acta Única, las resistencias son también mayores en cada uno de sus países. Sin duda, esa es la razón por la cual algunos menosprecian nuestros éxitos y únicamente resaltan nuestras dificultades. Siempre habrá quien caiga en la tentación de ser original, de poner mala cara a la alegría de ver que nuestra Europa renace. Nunca hemos afirmado que el gran mercado eximiría a los Estados miembros de los considerables esfuerzos de adaptación que exigen la competencia y la

necesaria competitividad en un mercado que se ha convertido ya en mundial. Pero, puesto que se han medido con el mismo rasero las concesiones (desgraciadamente, esa es la palabra que se utiliza) que cada país deberá realizar para: superar dichas dificultades, ¿quién puede afirmar razonablemente que van a ser mayores los inconvenientes que las ventajas que se esperan de la realización del Acta Única en el aspecto económico y social?

Así pues, siento la tentación de hacer mía la célebre exclamación de un político francés: “¡Por fin empiezan las dificultades!”, pues estoy convencido de que las soluciones que se les den revelarán hasta qué punto la unión de Europa es más real de lo que parece.

Y para ello, debemos contar ante todo con la fuerza de nuestras instituciones. Dudo que este progreso hubiera podido realizarse si no se hubiera reforzado la eficacia de nuestras instituciones. Todavía recuerdo el debate del Parlamento Europeo que precedió a la adopción del Acta única. Algunos soñaban con que se produjera un gran desbarajuste. Este desbarajuste no sólo no se ha hecho realidad, sino que, por el contrario, la generalización del voto por mayoría cualificada en el Parlamento de Estrasburgo nos ha facilitado enormemente la tarea.

Si el Parlamento Europeo ha desempeñado perfectamente su papel en el marco de la cooperación, debemos interrogarnos, en cambio, sobre los retrasos del Consejo, sobre las clásicas dificultades que perturban la buena marcha de nuestro proyecto común. Como recordaba lord Cockfield en su *Mid Term Review*, “aunque sólo nos separan cuatro años del 31 de diciembre de 1992, es preciso que los Estados Unidos miembros dispongan de tiempo para integrar las medidas comunitarias en sus legislaciones nacionales [...] En realidad, eso significa que el Consejo debe dar por finalizado lo esencial de su trabajo en los dos próximos años, por lo que tendrá que acelerar considerablemente el ritmo”. Dicho sea de paso, esta actitud del Consejo nos preocupa de manera especial, desde hace dos o tres meses, en el sector de la agricultura. En este sentido, podemos preguntarnos, incluso conociendo las razones históricas, por qué no se tratan las cuestiones agrícolas en el mismo marco y con el mismo rigor que los asuntos que pasan por el filtro del COREPER.

Quisiera ocuparme ahora del lugar de Europa en el mundo, de Europa como interlocutor. ¿Será que la Comunidad ha aceptado el reto de la influencia, que ha recuperado la capacidad de actuar, y no únicamente de reaccionar o de ir a remolque? Es lo que pudiera pensarse cuando presenciemos la campaña sobre la “Europa fortaleza” en los Estados Unidos y en Japón. Pues se trata de un infundió que indica; ante todo, que hemos recuperado nuestro, dinamismo.

Es un infundió. Todos los datos económicos prueban que sería absurdo que el mayor exportador mundial, la Comunidad Europea, cerrara sus fronteras a los productos extranjeros. Los intercambios de la Comunidad Eu-

ropea representan el 20 por 100 del comercio internacional, porcentaje que llega hasta el 38 por 100 si se añaden los intercambios intracomunitarios, frente al 15 por 100 de los Estados Unidos y al 9 por 100 de Japón. Estas cifras revelan que Europa sería la primera víctima de un proteccionismo creciente, sobre todo si tenemos en cuenta que, en su producción, depende más que dichos países del comercio internacional.

Si la validez de este argumento no resultara suficiente, la Comunidad también puede aducir los esfuerzos que ha realizado estos últimos años en el tan controvertido campo de las subvenciones agrícolas. El Parlamento Europeo conoce el debate que nos opone a los Estados Unidos en el marco de la Ronda Uruguay. ¿De qué parte está la razón? ¿Quién tiene razón; quiénes, como nosotros, reforman su política agrícola de acuerdo con las recomendaciones internacionales y reducen el importe de sus subvenciones en un 20 por 100, o quienes, sin dejar de hacer gala de grandes ambiciones para el futuro, practican cotidianamente una política que aboca hacia la confrontación en los mercados mundiales?

No dudan en acusarnos de erigir murallas y torreones simplemente porque Europa manifiesta su dinamismo y porque este mercado de 320 millones de habitantes con un alto nivel de vida suscita la codicia. No nos dejemos engañar. Los que nos describen así son los que quieren ver una Europa desguarnecida, sin política común, sin reacción y sin voluntad política. Son los mismos que en sus propios países votan leyes comerciales proteccionistas o frenan, mediante todo tipo de argucias, cualquier tímida apertura de su mercado. A ellos nos dirigimos para decirles claramente que Europa se abrirá, pero no se entregará. Europa mantendrá una posición de firmeza, tal como ya ha tenido ocasión de demostrar, frente a las prácticas comerciales desleales. Europa seguirá recurriendo al GATT en caso de discrepancia. Europa replicará con decisión a las acciones ilegales y discriminatorias de terceros países. En resumidas cuentas, Europa no se dejará intimidar, pero mantendrá, tal como ha hecho desde el comienzo de la Ronda Uruguay, su actitud de apertura y de propuesta para contribuir a la vital ampliación del comercio multilateral.

Hablemos con claridad y franqueza, como debe ser entre amigos. En mi opinión, americanos y europeos, los dos mayores productores agrícolas del mundo, no podremos encontrar, sobre las bases actuales, las vías de un acuerdo y dejar así de perturbar los mercados mundiales en una guerra sin cuartel de subvenciones crecientes. No es este el clima que debiera presidir unas relaciones de asociación fructífera como corresponde a la amistad profunda que existe entre nuestros pueblos. Todavía estamos a tiempo de recuperar esa comprensión confiada y recíproca que a menudo ha presidido la historia de las relaciones entre los Estados Unidos y Europa.

Los europeos estamos dispuestos a ello pero a condición de que se nos respete. Puesto que nuestro destino se encuentra ligado como miembros del mundo libre y puesto que en ello redunda nuestro interés común, espero que rápidamente podamos iniciar en todos los ámbitos una cooperación renovada, tanto en su espíritu como en sus métodos.

No debemos olvidarnos, sin embargo, de nuestro otro gran interlocutor, Japón, con el que esperamos proseguir, sobre la base de una auténtica reciprocidad, la intensificación de nuestras relaciones comerciales financieras y, así lo espero, culturales. Podemos estar seguros de que queda mucho, realmente mucho, por hacer.

Volviendo de nuevo a nuestra Europa, en su concepción más amplia, debe ponerse un énfasis especial en las relaciones con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, tanto desde el punto de vista multilateral como bilateral. Se han conseguido logros importantes. Más adelante tendré la oportunidad de responder al interrogante que se plantea acerca de la suficiencia del ritmo de los mismos.

Por último, la nueva seducción, de la Comunidad se puede también ver reflejada en el impulso histórico de los últimos cuatro años en las relaciones Este-Oeste: establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y otros cinco países, instauración paralela de relaciones oficiales con el COMECON, celebración de acuerdos comerciales con Hungría y Checoslovaquia. En resumen, la Comunidad observa que sus vecinos fijan cada vez más sus ojos en ella. Debemos congratularnos por ello y elaborar lo que podríamos llamar unas "políticas de aproximación evolutivas", adaptadas a situaciones muy diferentes, y que deberíamos proponer también a los países de África del Norte. Uno de esos países, Marruecos, ha manifestado un interés especial por la Comunidad Europea. No nos olvidemos de él, aunque actualmente esté inmerso con sus vecinos en un proceso de conversaciones –que él mismo considera prioritarias– con vistas a la realización del Gran Magreb. Sigamos los esfuerzos de dichos países con simpatía e interés, tanto más cuanto que, a través de distintos acuerdos bilaterales, hemos intensificado nuestra cooperación con Argelia, Marruecos y Túnez.

Pero no quisiera limitarme al sector económico y comercial y describir una situación más idílica de lo que es en realidad. A veces me pregunto si esta Comunidad que suscita apetitos o intereses ha sido capaz de exhibir la suficiente dignidad en toda circunstancia. La cooperación política progresa más lentamente que la construcción económica. Los "Doce" no han creído necesario adoptar posiciones comunes e iniciativas en el diálogo entre el Este y el Oeste. Se ha respondido que los países europeos tienen una presencia activa en la Conferencia CSCE de Viena. Es obvio que no podemos sino alegrarnos de ver avanzar este proceso al que dieron comienzo en 1975 en Helsinki treinta y cinco países. Los acuerdos a que se ha llegado en Viena van a abrir nuevos horizontes al desarme equilibrado, a una mayor cooperación en materia económica, científica y cultural, y a la eliminación de determinados obstáculos al ejercicio de los derechos humanos. La Comunidad es parte interesada y debe reafirmarse como tal en la CSCE.

Habrà que preguntarse si los ciudadanos europeos tienen plena conciencia de que constituyen uno de los principales temas de las relaciones entre, los dos grandes. Precisamente en su territorio se asientan formidables arsenales militares. Su territorio puede llegar a convertirse en la di-

ana de una confrontación atómica y algunos saben utilizar esa baza para impresionar a nuestra población, a pesar de que tan espantosa eventualidad sea cada vez más lejana. Ésta es la razón por la que insisto en considerar que los "Doce" deben fortalecer su unidad y su capacidad de iniciativa en el marco de la cooperación política.

Estas reflexiones no deben interpretarse como una tentación de confundir los papeles por parte de la Comisión. La Comisión, que participa plenamente en las reuniones de cooperación política, conoce el límite de sus competencias. Pero el destino de la Comunidad es indivisible. La preocupación por una Europa fuerte debe constituir nuestra obsesión. Por ello, si aumenta todavía más la distancia entre los avances de la Europa económica y las vacilaciones de la Europa de la política exterior, podría producirse un debilitamiento de nuestro dinamismo y de nuestra voluntad. Pues cada vez resulta más difícil separar la economía de la política. ¿Es necesario que recuerde, además, que los "Doce" hicieron constar solemnemente en el preámbulo del Acta Única su voluntad de realizar la Unión Europea, lo que significa: uno para doce y doce para uno?

En mi opinión, estas observaciones sobre la timidez, o sobre una cierta timidez, de Europa, resultan válidas para el conjunto de la actividad exterior de la Comunidad. Por encima de su papel en los asuntos comerciales, Europa quiere ser un verdadero interlocutor leal, pero vigilante y ambicioso, deseoso de construir un orden económico más justo y eficaz.

Ser interlocutor para un orden más justo significa reactivar el diálogo Norte-Sur, interrumpido por la crisis y por la sensación, ante la súbita riqueza de algunos países petrolíferos y la aparición de nuevos países industrializados, de estar asistiendo a un cambio del orden de las cosas. Pero eso no es cierto en una parte del mundo. Bien es verdad que se ha alejado el espectro de una crisis financiera de grandes proporciones. Pero este alejamiento se ha producido al precio, de esfuerzos por parte de los países endeudados que llegan a veces hasta socavar un sistema democrático tanto más frágil cuanto más joven. La respuesta al endeudamiento no puede limitarse a lo que se llama en la práctica el ajuste estructural. La democracia corre un riesgo excesivo con ello.

Si nos atenemos a los números, el ajuste ha llevado consigo un descenso continuo del nivel de vida de un 2 por 100 anual entre 1980 y 1986, y de medio punto más en 1988, en los países de renta intermedia. En el África subsahariana, la renta per cápita es inferior en un 25 por 100 a la de los años setenta. Sin embargo, me temo mucho que el potencial de crecimiento de los países endeudados no ha aumentado, y ello porque, como consecuencia de una política miope de ajuste, se puede llegar a conseguir la curación, pero con un estado general tan debilitado que hace imposible cualquier progreso futuro.

Bien es cierto que recientemente se han producido ciertas mejoras. Citemos en primer lugar las orientaciones de la cumbre de Toronto para los países más pobres. En esta ocasión nos ha reconfortado ver a los europeos expresarse con una sola voz... Luego, el hecho de que el propio mercado esté empezando a admitir técnicas de reducción de la deuda.

Pero en todo caso sigue siendo cierto que, incluso en un año de fuerte crecimiento y de expansión sostenida del comercio internacional, como ha sido 1988, la transferencia financiera neta de los países pobres hacia los países ricos ha sido todavía del orden de los 40.000 millones de dólares, que se suman a los 100.000 millones de los cuatro años precedentes. Sabemos que la solución consiste en una combinación de esfuerzos estructurales de los países endeudados, de aumento de las financiaciones privadas y públicas y de mayor apertura de los mercados de los países industrializados, de nuestros mercados. ¿Debe y puede la Comunidad aportar su grano de arena? Debe y puede. En primer lugar debe, puesto que la democracia y el equilibrio social están amenazados y ello afecta a todos los europeos y a nuestras relaciones, en particular con América Latina y América Central. Y en segundo lugar puede, puesto que el eslabón comercial de la relación finanzas-comercio-moneda se encuentra en parte en sus manos. Como socio comercial, capaz de dar, pero también de pedir y de obtener, la Comunidad puede adoptar iniciativas que permitirán estimular, mediante mayores importaciones, las potencialidades de dichos países, lo que aliviará en igual medida las cargas financieras y proporcionará un margen de maniobra para preparar el porvenir mediante programas suficientes de inversión. En otros términos, con su ejemplo, la Comunidad puede suscitar una nueva orientación que permita conciliar el saneamiento a corto plazo y el desarrollo a medio plazo. La Comunidad tendrá la oportunidad de ultimar sus propuestas tanto en la preparación de Lomé IV con los países de África, el Caribe y el Pacífico como en el diálogo que comienza con buenos auspicios, con los países de América Latina y América Central.

Otra de nuestras prioridades la constituye el medio ambiente. Ser socio de un orden económico mundial más justo y más eficaz significa también ignorar por más tiempo la cuestión del medio ambiente. Por otra parte, ¿no es éste uno de los temas que podemos compartir con las "otras Europas"? De Chernobyl al Danubio, vemos lo que cuesta agredir o ignorar a la Naturaleza. Sabemos lo que está en juego la relación cotidiana del hombre con su entorno vital, al igual que la milenaria relación de la sociedad con la Naturaleza. Así, pues, en esa lucha, que ha adquirido dimensiones planetarias, por la preservación del medio ambiente, Europa se ha situado en primera línea. En primer lugar porque es rica y por ello se enfrenta a un acelerado progreso de la ciencia, que modifica permanentemente su entorno vital. Si por desgracia nuestros países ya no tienen la exclusiva de la contaminación industrial, son los primeros, por los estragos de las lluvias ácidas y por la degradación de las reservas naturales de agua potable, en pagar el precio de una eficacia agrícola e industrial llevada a los límites del productivismo.

Pero también porque la propia historia de su desarrollo ha estado marcada desde hace siglos por un equilibrio especial entre sociedad y Naturaleza. Desde la Edad Media, la población europea ha ocupado siempre plenamente su espacio rural. Así, con sus 320 millones de habitantes distribuidos en más de dos millones de kilómetros cuadrados, el territorio

de Europa no tiene hoy equivalente en lo que se refiere al equilibrio de su población, y a la progresividad de las jerarquías urbanas.

Esta especialidad ha marcado de manera profunda la situación de la familia en la sociedad, la concepción de la organización económica y social y el lugar y la estructura de las ciudades y del mundo rural. Todo ello constituye, mal que les pese a algunos, lo que la personalidad europea tiene de más específico y que es preciso preservar. Ahora bien, esos equilibrios están en peligro con la amenaza de una desertización rural en varios países de la Comunidad y con las crecientes dificultades de ordenación y de gestión por las que atraviesan nuestras mayores ciudades.

¿Qué podemos hacer frente a ese desafío? En primer lugar reconocer francamente que la Comunidad Europea no ha aprendido las lecciones de su experiencia, ni ha movilizado totalmente sus recursos. A continuación (estoy tentado de decir en primer lugar) aplicar sus propios principios, los que establece el Acta única, que es la que le otorga competencia en la materia, y que son de sentido común. En principio se resumen así:

La prevención debe prevalecer sobre la reparación, los responsables del perjuicio deben hacerse cargo de los daños, o, dicho más llanamente, quien contamina paga; por último, el medio ambiente es un componente básico de las demás políticas.

Pero hay que dotar de vida a estos, principios. También en este aspecto el movimiento es perceptible como consecuencia del cambio que se está produciendo en las mentalidades. Respetar el medio ambiente ya no se considera un obstáculo para la competitividad sino, en ocasiones, una baza. En efecto, la búsqueda de tecnologías alternativas constituye una prueba de la rentabilidad económica y de las consecuencias positivas que la defensa de la Naturaleza tiene sobre el empleo. Es preciso cambiar de mentalidad a este respecto.

Además, gracias al Acta Única, la Comunidad dispone de dos instrumentos legales importantes: el artículo 130 R establece una competencia comunitaria cada vez que sea necesario elaborar una norma que tenga por, objeto directo la gestión del patrimonio natural; por otra parte, el artículo 100 A le otorga los medios para buscar unos elevados niveles de protección del medio ambiente en todos los ámbitos relacionados con la realización del mercado interior.

Con la fuerza que le dan estos principios y estos medios, que ciertamente serían más eficaces si en este ámbito, como en otros, se pudiese decidir por mayoría cualificada, Europa puede orientar y coordinar las políticas que tienen un impacto directo en la calidad de los recursos naturales. He confiado este ambicioso programa a un comisario entusiasta y competente que únicamente tendrá este expediente en su cartera. Pero se trata de un expediente sumamente delicado en, razón de las implicaciones internacionales de cualquier política del medio ambiente. Es posible trazar ya algunas líneas de actuación. La Comisión propondrá la creación de un sistema europeo de medición y verificación del medio ambiente que podrá prefigurar la creación de una agencia europea del medio ambiente. Se tratará de conectar entre sí o de crear, en su caso, los ins-

trumentos regionales o nacionales, públicos y privados, que hagan posible disponer de una red que permita medir, verificar, certificar, informar y dar la alerta. Naturalmente, esta iniciativa quedará abierta a nuestros vecinos y podrá ponerse en relación con otros marcos o estructuras del mismo tipo a nivel mundial.

La creación de este instrumento será un paso inspirado directamente en el informe Brundtland, del que estamos lejos de haber extraído todas las lecciones. En una primera fase, la Comunidad llevará a cabo una actuación más decidida que hasta ahora, especialmente en los siguientes campos: la conservación de la capa de ozono, el efecto invernadero, la regulación de los residuos tóxicos y, por último, la lucha contra la deforestación tropical. La Comisión propondrá la adopción y el apoyo de las iniciativas necesarias en los organismos internacionales competentes.

En este combate, Europa tiene que seguir avanzando. Pero para ser el interlocutor que se espera que sea tiene que reagrupar sus fuerzas y ocuparse de que sus opiniones públicas aproximen sus posiciones, todavía muy dispares, respecto a este importante desafío. Lo cual implica, en mi opinión, la realización de una amplia campaña de información y la inclusión de los problemas de medio ambiente en los programas escolares. Nuestra juventud debe prepararse para administrar, como buenos padres de familia, podríamos decir, los inmensos recursos de una Naturaleza que es al mismo tiempo acogedora y peligrosa, generosa y avara.

Tanto en política exterior como en política interior, repito, coherencia, cohesión y solidaridad son los principios que deben prevalecer en la actividad exterior de Europa en su condición de interlocutor.

Europa no puede ignorar los movimientos que se producen en el mundo. Debe aprovechar las oportunidades que se le presenten y aceptar los desafíos que se le lancen. Porque la Historia no espera, sino que viene a veces a importunar, cuando a uno le gustaría concentrarse en su trabajo: tejer todos los hilos del Acta Única.

Son a mi juicio dos las oportunidades que, hay que aprovechar: hacer avanzar la Europa de los ciudadanos e impulsar la Unión Económica y Monetaria. Debemos ser conscientes de la excepcional oportunidad que representa la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en la primavera de 1989. Estas elecciones, que permitirán que los ciudadanos de los doce países participen en mayor medida en los debates y manifiesten claramente su doble pertenencia a su patria y a Europa, revisten un interés de primer orden.

Es indudable que la Comisión ha concedido una mayor importancia al trabajador que al ciudadano en su política de relanzamiento. Pero, no obstante, a la espera de la supresión de las fronteras, no ha olvidado completamente a este último: el aumento de las franquicias fiscales, la supresión, que pronto será total, del control de cambios, la eliminación de la doble imposición del IVA, el disfrute de los mismos derechos sociales en el país

de residencia y la constante progresión del reconocimiento de las cualificaciones profesionales, son pruebas concretas de, que la Comunidad no es una maquinaria tecnocrática, sino una aventura humana. Son la demostración, hasta ahora modesta, de que nuestro espacio está también hecho –y ante todo, diría yo– para las mujeres y los hombres en todas las dimensiones de su actividad, de su vida profesional, y también de su vida ciudadana; y me refiero especialmente a la propuesta del derecho a voto de todos los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales, y al hermanamiento de las ciudades. El debate –amplio debate, espero– que precederá a las elecciones de junio constituye, pues, una oportunidad sin igual de hacer que los ciudadanos tomen conciencia de que la aventura europea les afecta.

Pero, evidentemente, las elecciones plantean también el problema de los poderes del Parlamento. ¿Cómo no darse cuenta de la paradoja que representa el hacer elegir por sufragio universal a unos parlamentarios, a los que, ciertamente, el Acta Única ha rescatado de su simple papel consultivo, otorgándoles el derecho de enmienda, pero que sólo tienen verdadero poder de decisión en materia presupuestaria y en lo que se refiere a las nuevas asociaciones o adhesiones? ¿No representa un riesgo de desafección de los ciudadanos frente a una elección cuya importancia no perciben claramente por las razones antedichas?

Personalmente no lo creo, porque la influencia real del Parlamento Europeo en el proceso de decisión va más allá de lo que dicen los textos, pero, sobre todo, porque –todo el mundo es consciente de ello– el Parlamento es la institución del futuro. Estoy convencido de que, al igual que el Acta única ha introducido el procedimiento de cooperación, un nuevo desarrollo de las políticas comunes se traducirá, con toda verosimilitud, en un fortalecimiento de los poderes de la Asamblea de Estrasburgo. Tal es, por otra parte, la opinión claramente expresada por el canciller Kohl en el Consejo Europeo de Rodas.

Esto me lleva, sin transición, más allá del Acta Única: la Unión Económica y Monetaria es la segunda de las oportunidades que debemos aprovechar. La Comunidad sólo cosechará todos los beneficios de la realización del Acta única si, paralelamente, los Estados miembros mejoran su cooperación en lo que se refiere a sus políticas macroeconómicas y monetarias. Así lo demuestra de modo convincente el estudio realizado bajo la dirección del señor Cecchini, sobre todo en lo relacionado con las potencialidades de creación de empleo: dos millones sin políticas comunes, cinco millones con políticas comunes.

Esta es la razón por la que, ya en 1985, la Comisión propuso el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo y una estrategia de cooperación que favoreciera el crecimiento. Se consiguieron ciertos avances en el sector monetario, pero, por el contrario, la Comisión no consiguió convencer a los Gobiernos de la pertinencia de sus propuestas en materia macroeconómica. Ciertamente, la coyuntura económica ha mejorado, pero puedo asegurar que los Doce no han conseguido, aún en modo alguno sa-

car todo el partido deseable de la utilización combinada de sus márgenes de maniobra en materia de crecimiento y de empleo.

Así pues, nuestras propuestas siguen siendo válidas y serán actualizadas en función de la evolución del entorno internacional. El 1 de julio de 1990, cuando entre en vigor la liberalización total de los movimientos de capitales, deberá darse un nuevo paso hacia una mayor cooperación, si la Comunidad quiere sacar el máximo provecho del espacio financiero común que con ello se cree. Esto nos permitirá utilizar mejor el ahorro de los europeos, atraer capitales exteriores e incrementar la capacidad de nuestras plazas financieras.

Así pues, resulta indispensable que el 1 de julio de 1990 hayamos incrementado nuestra cooperación económica y monetaria. Ahora bien ¿es esto suficiente? El Consejo Europeo de Hannover no lo consideró así, por lo que decidió examinar en Madrid en junio próximo los medios de alcanzar progresivamente la Unión Económica y Monetaria. No nos engañemos: esto significará un auténtico salto hacia adelante, desde dos puntos de vista. Efectivamente, la Unión Económica y Monetaria abrirá nuevas posibilidades de prosperidad económica y de creación de empleo, además de las promesas vinculadas a la realización del Acta Única. Pero, naturalmente, el precio de dicha Unión será una nueva mutación de nuestras instituciones con el fin de crear, por una parte, un Sistema Europeo de Bancos Centrales y, por otra, el marco que permita garantizar una mayor coherencia y una mayor eficacia de las políticas económicas nacionales.

El Comité *ad hoc* creado por el Consejo Europeo presentará su informe en los plazos previstos. De este modo, los jefes de Estado y de Gobierno podrán reflexionar y debatir sobre lo que la Unión Económica y Monetaria representaría en su fase final. Pero deberán también pronunciarse sobre una fórmula que permita llevar a cabo dicha Unión, paso a paso, a un ritmo realista y razonable. Existen razones para pensar que la evolución progresiva hacia esa Unión se vería en gran medida facilitada por la creación de un marco institucional adecuado. En tal caso, será necesario, al igual que en 1985, convocar una nueva Conferencia intergubernamental encargada de elaborar las disposiciones institucionales destinadas, como el Acta Única, a completar el Tratado de Roma.

Nadie duda de que el Parlamento Europeo, con los trabajos actuales de su comisión económica y monetaria (me refiero al informe Franz), y con su deliberación sobre el informe del Comité *ad hoc*, aportará su contribución, como hizo con el caso del Acta Única, a esta nueva etapa decisiva para configurar el marco político e institucional de una Europa económica, monetaria y social.

Hay otros dos aspectos en torno a los cuales debemos ya movilizarnos, dar a la Comunidad la necesaria dimensión en el campo de la educación, la cultura y los problemas de la sociedad, y dar respuesta a la llamada de las otras Europas.

En relación con el primer desafío, hay una pregunta que nos planteamos todos: ¿de qué es capaz todavía la civilización europea, cómo reavivar las fuerzas que la han hecho y reanimar sus humanismos vivos? La

respuesta se basa evidentemente en el tríptico educación, cultura y sociedad. En el futuro, la formación desempeñará forzosamente un papel central en nuestras políticas comunes. Durante siglos, los hombres, han vivido al ritmo de las estaciones, han repetido los mismos gestos, que se transmitían unos a otros, pero hoy el ritmo ha cambiado: la vida es más larga, es preciso cambiar de actividad, la movilidad geográfica se convierte en una necesidad inevitable y la tecnología modifica los instrumentos de nuestra vida cotidiana. La secretaria abandona la máquina de escribir por el tratamiento de texto y el hombre se adapta, en todas partes, a nuevos métodos y nuevos instrumentos. A los diez años de salir de la escuela o la Universidad, el activo educativo y profesional corre el riesgo de quedar obsoleto.

Aunque las competencias de la Comisión en este sector sean limitadas, —y lo son—, aunque la Comunidad tenga que completar, a través del reconocimiento mutuo de las cualificaciones, lo que ya se ha hecho con las titulaciones, ha llegado el momento, creo, de que los Gobiernos contrasten sus experiencias y comparen sus opciones. Por otra parte, son los propios Gobiernos quienes solicitan una reflexión global sobre lo que debería ser la política educativa en la sociedad de hoy y de mañana. ¿No será preciso, también, en el desarrollo de los intercambios no sólo de bienes y servicios, sino también de ideas —esa quinta libertad no prevista en el Tratado, pero indispensable para dar consistencia a nuestro proyecto—, encontrar nuevos objetivos, según el modelo ya experimentado de Erasmo y Comett, y promover los intercambios entre alumnos de enseñanza secundaria y primaria? ¿Por qué no sistematizar los intercambios entre cursos de las escuelas de los Estados miembros para que cada alumno de enseñanza media pase al menos un mes en un establecimiento de otro Estado miembro? Existen cursillos de nieve y cursillos de mar ¿por qué no organizar “cursillos 1992”? Podrían ponerse en marcha este mismo año.

Educación, cultura y sociedad son tres campos en los que la tarea es inmensa. Europa, como tal, acaba: apenas de abordarla. Más allá de estos primeros pasos, debemos tener plena conciencia de todo aquello que hoy puede poner en peligro el equilibrio de nuestra sociedad y la autonomía de las personas. Soñamos con una Europa ejemplar, más decidida a situarse en vanguardia en la lucha por los derechos humanos, allí donde sean violados.

No debemos ocultarnos que sólo haremos frente a estos nuevos riesgos que nos amenazan mediante una mayor cooperación a escala europea. Esto se aplica tanto a la televisión de: alta definición como, por ejemplo, a la vacuna contra el SIDA, respecto de la cual deberíamos movilizar para coordinar e incluso llegar a unificar los esfuerzos de investigación que se están realizando actualmente en algunos países miembros. Lo que hemos conseguido en el caso del cáncer también podemos conseguirlo en el de esta otra terrible enfermedad.

Por lo que se refiere a las “otras Europas”, la pregunta que se plantea es muy sencilla: ¿cómo conciliar el éxito de la integración. de los Doce sin rechazar por ello a quienes tienen tanto derecho como nosotros a llamarse

Europeos? La Comisión ha adoptado ya una posición de principio que consiste en dar prioridad a la profundización y no a la ampliación. En efecto, nada debe distraernos de nuestro deber: llevar a buen término el Acta Única.

Dicho esto, nada nos ha impedido reforzar los acuerdos tanto con los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio como con determinados países del Este, incluso con aquellos que yo llamo los huérfanos de Europa –Chipre, Malta y Yugoslavia– y también con Turquía, que ha presentado, por otra parte, una solicitud de adhesión respecto de la cual la Comisión enviará un primer informe al Consejo de Ministros antes de fin de año.

El mercado interior es ante todo una unión aduanera. ¿Están dispuestos nuestros socios a adherirse a la política comercial común que toda entidad de esta naturaleza debe practicar con los terceros países? ¿Tienen las mismas concepciones básicas que nosotros? El gran mercado significa también armonización. ¿Están dispuestos nuestros socios a incorporar a sus legislaciones nacionales las normas comunes indispensables para la libre circulación de productos y, por consiguiente, a aceptar el control del Tribunal de Justicia, que ha dado pruebas de su gran competencia y de su imparcialidad? ¿Están dispuestos a hacer lo mismo con los principios que regulan las ayudas de Estado en sus diversas formas o incluso con las condiciones sociales de una competencia leal orientada hacia la mejora de las condiciones de vida y de trabajo? Estas son las preguntas que se plantean y que nosotros les planteamos.

La Comunidad no es sólo un gran mercado. Es un espacio económico y social sin fronteras con la vocación de transformarse en una unión política que comporta una cooperación cada vez mayor en materia de política exterior y de seguridad. Ese contrato de matrimonio es, en cierto modo, indivisible, incluso si todavía no se han puesto en práctica todas sus disposiciones. Sólo la *affectio societatis* que une a nuestros doce países nos permite trascender dificultades y contradicciones y, en resumen, avanzar en todos los campos de la actividad colectiva. Por consiguiente, es extremadamente delicado querer establecer, dentro de esta unión que pretende ser exhaustiva, menús con distintas opciones.

Estas breves observaciones pretenden únicamente hacer avanzar la reflexión que ya se ha iniciado, lo sé muy bien, en cada país miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio. Nadie duda de que estas cuestiones constarán en el orden del día de la próxima reunión que dicha organización celebrará en marzo, bajo la presidencia de Noruega.

Mi impresión personal es que la Comunidad de los Doce debe estar disponible para una discusión en profundidad sobre las posibilidades de establecer una cooperación cada vez más intensa y más amplia con dichos países.

Sin embargo, no por ello olvido a los que, cada uno a su modo, llaman a nuestra puerta. Ya aludí a ellos. Pero no quisiera cerrar este capítulo sin hacer alusión al concepto de la Casa Común Europea, lanzado por el señor Gorbachov. Naturalmente, conocemos las dimensiones geográficas exac-

tas de Europa; naturalmente, deseamos con todas nuestras fuerzas que la paz, el comercio y la cooperación sean los rasgos dominantes de la Europa del futuro. Pero guardémonos de todo lirismo o de todo efectismo. Yo diría, para que se me comprenda mejor, que soñamos con un Pueblo Europeo en el que reine el entendimiento y en el que las actividades económicas y culturales se desarrollen en un clima de mutua confianza. Pero si tuviera que dibujar hoy este pueblo, pondría en él una Casa denominada "Comunidad Europea", de la que seríamos los únicos arquitectos y cuyas llaves conservaríamos cuidadosamente aún cuando abriéramos nuestras puertas para el intercambio con nuestros vecinos.

En este nuevo impulso a la construcción europea hemos conseguido conciliar visión y pragmatismo. No debemos ocultar ninguna de las insuficiencias o de las contradicciones a las que, en mi opinión, se enfrenta la construcción europea. Pero es importante subrayar el cambio radical de clima en nuestra Europa, por más que todavía queden muchas inquietudes por disipar y muchos esfuerzos por realizar para prepararnos para los tiempos que se avecinan. Cuando el camino se vuelve escarpado y lleno de obstáculos, cuando el desaliento nos acecha, es preciso recordar dos nociones simples: la imperiosa necesidad de unimos para afrontar los desafíos de la historia y el extraordinario estímulo que constituye la perspectiva de una Europa unida, tal como, premonitoriamente, la imaginó Jean Monnet:

"Crear progresivamente entre los hombres y las mujeres de Europa el más amplio interés común administrado por instituciones comunes democráticas en las que se delegue la soberanía necesaria: tal es la dinámica que no ha cesado de funcionar desde los comienzos de la Comunidad Europea, echando abajo prejuicios, borrando fronteras, ampliando en pocos años, a las dimensiones de todo un continente, el proceso que, a lo largo del siglo, formó a nuestros viejos países."

La fuerza de las instituciones es vital para nuestro éxito. No obstante, también lo es el método, y vuelvo a ello para terminar y para disipar cualquier posible ambigüedad y evitar en el futuro cualquier inútil conflicto doctrinal. Europa renace, nuestras actividades económicas se ven estimuladas. Sin embargo, la competición entre nosotros deberá completarse, corregirse y humanizarse mediante la cooperación entre los Estados, las regiones, las empresas y los interlocutores sociales. La supresión de todos los obstáculos a los intercambios estimula nuestras energías, pero no existe mercado que pueda funcionar sin unas reglas mínimas, ya se trate de velar por la competencia leal o de evitar el *dumping* social. Todas nuestras economías nacionales se basan, por otra parte, en la combinación del libre juego del mercado, del diálogo social y de la acción de las instituciones públicas, política macroeconómica del Estado y política monetaria del Banco Central. ¿Quién puede negarlo? ¿Cómo imaginar, si no, un espacio europeo dotado de una voluntad política capaz de asumir las finalidades

deliberadamente elegidas, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad, con el fin de evitar una excesiva e inútil centralización?

Esta insistencia en la subsidiariedad la encontramos también en el proyecto de Tratado de Unión Europea, elaborado por inspiración de Altiero Spinelli. Es que ese principio tiene otra justificación más profunda. Europa corría el riesgo de enfermar a causa, de sus divisiones, pero se ve enormemente enriquecida por su diversidad. Es conveniente preservar, incluso hacer fructificar, dicha diversidad, por el bien común. Y, a fin de cuentas, nuestra sensación de compartir esta aventura colectiva –una Europa que se hace– no puede sino robustecer nuestra sensación de pertenecer a una de nuestras viejas naciones.

No es necesario prescindir de nuestros orgullos nacionales, como tampoco lo es prescindir de nuestras preferencias filosóficas o políticas. Después de todo, ¿no pretendemos ser los paladines de la democracia renovada, de los derechos humanos y del pluralismo?

El discurso de la Presidencia española: proceso y objetivos

Francisco Fernández Ordóñez

La primera prioridad de la Presidencia española del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea es una que no se volverá a plantear dentro de seis años cuando volvamos a repetir esta experiencia: probar que somos capaces de llevar a buen puerto este cometido. Es decir, demostrar nuestra capacidad de gestión y de coordinación interna. En este sentido, el proceso de la Presidencia es tan importante como los resultados. Y no creo equivocarme al afirmar que en cuanto a capacidad, ya hemos dado pruebas positivas.

La Presidencia, como esfuerzo, empezó para nosotros –hablo en plural, pues ésta es una labor de equipo, quizá la mayor labor de equipo nunca emprendida por el Gobierno y la Administración de España– mucho antes del 1 de enero. Se trataba entonces de organizar lo que iban a ser arduas labores. Y en este empeño ha desempeñado una labor fundamental de organización y coordinación la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

España llevó a cabo toda una planificación pormenorizada, tentativa y por fuerza provisional, de los temas que se iban a cubrir. en las diferentes reuniones, durante su Presidencia. España no tenía obligación de hacerlo, ya que la decisión adoptada en el Consejo de Asuntos Generales de diciembre sobre Métodos de Trabajo en el Consejo y Presidencia no nos obligaba, al encontrarnos ya en fase preparatoria de trabajo. Pero con la medida adoptada voluntariamente forzamos el método de trabajo en una línea y, además, de este modo, la Administración española se obligó a fijar un marco de referencia en el que basarse. No es exagerado afirmar que la Presidencia ha obligado a la Administración a superarse.

Los trabajos de preparación y coordinación no fueron sólo internos. Dado que el Consejo debe a menudo trabajar sobre la base de propuestas de la Comisión, se intentó programar con antelación el nacimiento de tales documentos. Jacques Delors, al frente de una delegación de la Comisión Europea, se desplazó a Madrid los días 7 y 8 de enero para una reunión de trabajo, sistema que repetiremos a mediados de este semestre. Esta progra-

Francisco Fernández Ordóñez, ministro de Asuntos Exteriores, es presidente, hasta el próximo 30 de junio, del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea.

mación, sin embargo, ha fallado en algunos casos y no por nuestra culpa, sino por los cambios de personas en la Comisión a primeros de año.

De modo similar hemos coordinado nuestros planes de acción con el Parlamento Europeo, cuyos dictámenes a tiempo son ahora esenciales desde la aprobación del Acta Única y los nuevos poderes de que se dotó la Eurocámara. Y como, naturalmente, una Presidencia no es un hecho aislado, sino que viene de la anterior y se dirige a la siguiente, hemos establecido una estrecha colaboración tanto con la Administración griega –que nos precedió– como con la francesa –que nos sucederá–. Lo que ocurrió bajo la Presidencia griega resulta esencial para la nuestra, del mismo modo que lo que ocurre en el primer semestre de 1989 es esencial para lo que pueda lograr la Presidencia francesa. Que nadie se equivoque al respecto. Frenarnos a nosotros es frenar a los siguientes, especialmente porque, como he dicho en otras ocasiones, ésta es una Presidencia de siembra. La española es, además, una Presidencia “corta” en el sentido de que ha empezado con un nuevo colegio de comisarios y en junio tiene unas elecciones al Parlamento Europeo.

Para hacer avanzar algunos de los expedientes a los que la Presidencia española concede una gran importancia, se ha acudido a la creación de grupos “ad hoc” de alto nivel. Este sistema se, está aplicando en materias tan dispares como la fiscalidad sobre el ahorro, la desaparición de las fronteras internas, el “efecto invernadero” o la seguridad vial.

Dicho todo esto, la capacidad de una Presidencia no responde sólo a su organización y programación, sino también a una cierta capacidad de improvisación cuando surgen temas imprevistos. Y esto ocurre a menudo en la vida comunitaria.

Tras esbozar el “proceso” –sobre el que se ha hablado poco– entremos en los “objetivos” de la Presidencia española y no de España como tal. Los objetivos españoles no surgen de la nada ni se sitúan en un vacío, sino que se enmarcan en las prioridades de la propia Comunidad. Y la prioridad de las prioridades de la CEE –una Comunidad de “Doce”– es completar el Proyecto 1992, es decir, la creación del Mercado Único, con todo lo que ello comporta (entre otras cosas, una política de cohesión económica y social).

Nosotros, como señaló el presidente del Gobierno el 12 de diciembre pasado en la sede de las Grandes Conferencias Políticas, somos de los que creen que “la dimensión librecambista no basta para construir la Comunidad deseada por el Tratado de Roma y por el Acta Única y, por tanto, están dispuestos a avanzar en la creación de un espacio común en el que los ciudadanos puedan sentirse belgas y europeos, franceses y europeos, italianos y europeos, cediendo para compartir, no para perder, las parcelas de soberanía nacional que ese proceso exija”. Es decir, en cierto modo actualizar aquella noción orteguiana de la dualidad del hombre gótico.

Este Gobierno ha apostado, como de hecho lo ha hecho la aplastante mayoría de las, fuerzas políticas españolas, por Europa, creyendo, además, que Europa en los últimos años ha recuperado un cierto instinto, consciente de que corría el riesgo de convertirse en un museo para la distracción de los japoneses. Un ejemplo de la recuperación de este instinto ha sido la conse-

cución por parte de un grupo de importantes empresas de una norma europea de televisión de alta definición que, por sus ventajas, puede superar a la competencia japonesa y estadounidense. Pero cabe, recordar que fue una empresa europea la que inventó el "Compact Disc" y una japonesa la que más se ha aprovechado de esta invención. Por ello, la creación de un mercado interior no beneficiaría a Europa si no va acompañada de, por ejemplo, una política de investigación.

Este es un paréntesis, naturalmente incompleto, para explicar con brochazos el marco de la Presidencia española. Resultaría pretencioso –y equivocado– pensar que la Presidencia española va a poder vertebrar a Europa o resolver todos los temas pendientes, incluidos los institucionales. En algunos casos queremos resolver expedientes heredados; en otros, iniciarlos y resolverlos. Pero sobre todo se trata de que Europa avance y que los árboles no nos tapen el bosque. Aunque hay que avanzar de un árbol a otro.

No debe sorprender que nuestra prioridad número uno es algo sobre lo que no se va a lograr un acuerdo en este primer semestre de 1989: la Unión Monetaria. Es un tema espinoso, pues afecta directamente a las soberanías nacionales. Pero, sin embargo, todos sabemos que es necesaria una coordinación de las políticas económicas y una decisión sobre la Unión Monetaria que no va a ser fácil, dadas las posiciones del Reino Unido y de la República Federal de Alemania. El Comité Delors tiene previsto terminar sus trabajos y presentar sus propuestas en abril, con lo cual, bajo la Presidencia española, sólo dará tiempo a plantear el debate, aunque la forma en que se plantee es fundamental.

Segunda prioridad es la armonización fiscal, tanto de los impuestos directos –especialmente sobre el ahorro, que debe, de modo fundamental, acompañar a la liberalización de los movimientos de capitales–, como indirectos (IVA y accisas) para permitir una verdaderamente libre circulación de los bienes y servicios. Además, resulta muy difícil que haya una coordinación de las políticas económicas si no están coordinadas las políticas fiscal y monetaria.

Tercera prioridad es la profundización del Mercado Interior, acompañada de una política de cohesión que ha de acompañar e impregnar toda nueva medida. En este terreno se plantean toda una serie de directivas de carácter técnico. A destacar, entre estos expedientes, uno que nace de diversas competencias: la creación de una política europea de lo audiovisual, tanto en su dimensión técnica, como industrial y de programas. Este es otro ejemplo de algo para lo que debe "sembrar" la Presidencia española.

La cuarta prioridad es avanzar en la creación de la Europa de los ciudadanos. Así ya hemos planteado en consejo la cuestión del derecho a voto en las elecciones municipales de los nacionales de los Estados miembros en el país de residencia, aunque creo que tiene pocas posibilidades de éxito. Y queremos que se avance en el tema del derecho de residencia. Además, los progresos hacia la supresión de las fronteras físicas incidirán también positivamente en la "sensación" europea de los ciudadanos.

Quinta prioridad es la Europa social, con la plasmación de la Carta Social Europea y la aprobación de diversos reglamentos y directivas en este

ámbito sobre igualdad de trato hombre/mujer, seguridad social de los trabajadores migrantes o un nuevo programa de integración económica y social de los grupos menos favorecidos.

Sexta prioridad es la aprobación de los precios agrícolas para esta campaña y algunas medidas conexas, así como otros aspectos de la política agrícola de la Comunidad.

Sólo en séptimo lugar llegan las relaciones exteriores y la cooperación política, que son, sin embargo, las más propias de un ministro de Asuntos Exteriores, y sin duda las más populares y vistosas.

No es una casualidad que ponga en un mismo cesto las relaciones exteriores comerciales de la CE y la Cooperación Política. Este es el enfoque que eligió la Presidencia al presentar su programa ante el Parlamento Europeo el 17 de enero y que algún otro país también eligió cuando le correspondió su presidencia. Ello responde a nuestra creencia en que actualmente lo que se viene a llamar la baja política ("low politics", en inglés) influye cada vez más en la alta política ("high politics"), que lo económico es cada vez más político y la política cada vez más económica. Véanse, por ejemplo, las cuestiones que plantearía la adhesión de una Austria neutral a la CEE. Cito este ejemplo, pues la ampliación de la Comunidad es algo que está en la mente de todos, aunque los "Doce" no vayan a plantearse hasta después de completado el Mercado Interior. La ampliación puede considerarse como algo numérico, pero afectaría en su corazón al ser de la Comunidad. A menudo, las cantidades cambian las calidades.

Resulta difícil, al hablar de los problemas comerciales que la Comunidad tiene con Estados Unidos, olvidar que también somos aliados militares. Resulta difícil, al plantearse eso que se ha venido a llamar el "reparto de la carga", limitarse a contar los presupuestos militares. Por ello hemos querido globalizar esta acción exterior de la Comunidad.

Lo mismo ocurre con los países del Este, y aún más con el intento de "perestroika" de Mijail Gorbachov. Está surgiendo un nuevo tipo de relaciones entre la CEE y el CAME como tal, y entre la CEE y los países de Europa del Este tomados individualmente. El 18 de enero me entrevisté en Viena, como presidente en ejercicio del Consejo de Ministros de la CEE, con el ministro de Asuntos Exteriores soviético, Eduard Shevardnadze. Así, bajo esta Presidencia española se produjo un primer encuentro institucional entre la CEE y la URSS, que, además de en un futuro acuerdo de cooperación económica y comercial, se ha comenzado ya a plasmar en un diálogo político que se esbozó en esa reunión y que ha tenido su primera concreción en una cena de Shevardnadze con los embajadores de los "Doce" en Moscú, seguida de mi visita oficial a la capital soviética a principios de marzo. Bajo la Presidencia española, el Consejo de Ministros ha acordado en febrero los mandatos a dar a la Comisión para que negocie los acuerdos de cooperación económica y comercial con Polonia y Bulgaria y que podrían quedar ultimados antes del 30 de junio.

En cuanto a la relación de la Comunidad con los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA), es éste un tema que nos preocupa sobremanera, y cuando antes hablaba de ampliación de la CEE, en parte me

refería a él. Para intentar aclarar en parte la situación, la Presidencia española ha impulsado un encuentro ministerial, en marzo, entre los países de la Comunidad y de la EFTA. Quizá éste fue el punto más novedoso del discurso de Jacques Delors cuando, también el 17 de enero, presentó ante el Parlamento sus ideas para los próximos cuatro años. Ello no quiere decir que la posición de Delors sea aceptada por los Doce. Aún es pronto para vaticinar el resultado de los debates internos en la CEE y en los países de la EFTA. La Presidencia española quiere impulsar las relaciones con la EFTA y ello a pesar de reticencias iniciales en materia de política de cohesión: los que quieren, aprovecharse desde fuera del Mercado Único deben estar a las duras y a las maduras, y no sólo acogerse a las medidas librecambistas. La EFTA ya ha dado un paso en este sentido al decidir suprimir los aranceles que aún quedan, a la importación de productos industriales españoles, y cabe esperar que pronto ocurra lo mismo con los agrícolas.

Más cerca aún de nosotros están los vecinos del Sur. Y a este respecto, sólo cabe considerar como un paso histórico el Tratado Constitutivo de la Unión del Magreb Árabe, más aún cuando hay esperanzas de acuerdo de pacificación del Sahara. La Presidencia, presta una especial atención a los países del Magreb y éstos parecen prestar una atención especial a la Presidencia española, durante cuyo mandato se habrán celebrado al menos dos Consejos de Cooperación, CEE/Túnez y CEE/Marruecos, y a petición de estos países. La CEE siempre ha alentado todo esfuerzo que lleve a reforzar la cooperación y la estabilidad intermagrebina.

Pues en el fondo, si algo tiene que enseñar la Comunidad, es cómo superar las divisiones y enemistades históricas a través de la integración regional. Es su propia experiencia y el triunfo del a menudo denostado funcionalismo. Esto es también lo que queremos enseñar y aportar a Centroamérica. Y por ello España ha insistido en que fuera bajo su mandato cuando se celebrara la V Conferencia ministerial CEE/América Central, en la ciudad hondureña de San Pedro Sula, los días 27 y 28 de febrero. La reunión, más conocida como San José V, se debía producir después de una “cumbre” cargada de buenos presagios de los presidentes centroamericanos. En el terreno económico, la CEE decidió acudir a la cita de San José V dispuesta a proseguir sin demora, y en un espíritu constructivo, el examen del programa presentado por los centroamericanos para potenciar su comercio regional y a “definir” las modalidades de un programa que sienta las bases de una aceleración de la integración económica regional y el crecimiento del nivel de los intercambios entre los países del Istmo, a la realización del cual se dedicará un esfuerzo particular ya en 1989”, como rezaba el proyecto comunitario de comunicado económico conjunto.

Naturalmente, al hablar de América Latina viene en seguida a la mente el problema de la deuda. Las cuestiones de deuda, sin embargo, no son competencia de la Comunidad. Aunque sí pueden los Estados miembros, como tales, coordinar sus acciones. Y eso es lo que pretende plantear España en el Consejo Europeo de Madrid.

En esta relación sorprenderá el que no se haya mencionado todavía el expediente que más ha ocupado quizá a la Presidencia española, y con ella,

en la "troika" comunitaria, a su predecesora griega y a su sucesora francesa: Oriente Próximo. Hemos ido a Israel, Jordania, Siria y Egipto. El presidente del Consejo Ejecutivo de la OLP, Yasser Arafat, ha estado en Madrid. Hemos hablado del tema con norteamericanos y soviéticos. Y, al escribir estas líneas, cuya publicación se demorará, se ha de ser cauto, pues la situación es cambiante. A éstas alturas sólo puedo decir que no hay ninguna iniciativa europea, pero también que Europa quiere contribuir, en lo que pueda, al proceso de paz. Y que, en este sentido, la Presidencia española tiene fundadas esperanzas. Hay una oportunidad para la paz que no se puede desperdiciar. Y Europa, por tanto, debe hacer todo lo que pueda en este sentido, aunque naturalmente el proceso superará con creces el tiempo de la Presidencia española. Algo es, sin embargo, indudable: la acción europea de los últimos meses ha supuesto un nuevo despertar político de la Comunidad. Y ésa sí que era una de las intenciones de, claradas de la Presidencia española.

He esbozado así lo que son las verdaderas prioridades en el terreno de la acción exterior de la Presidencia española: Estados Unidos, el Este, la EFTA, el Mediterráneo, América Latina y Oriente Próximo. Naturalmente, el campo de acción no se para aquí. Podría mencionar, asimismo, el progresar hacia un nuevo Convenio de Lomé con los países ACP (y que se integre en él la República Dominicana, lo cual es una prioridad española, pero no de la Presidencia española), los derechos humanos (por vez primera, cuando tomé la palabra en Ginebra el 22 de febrero, los "Doce" hablaron monográficamente del tema con una sola voz), la CSCE, los países del Golfo, etcétera. Quien quiera una lista completa puede acudir al discurso del 17 de enero, que resultaría inútil repetir aquí.

En este relato falta algo que está en la mente de todos los Gobiernos europeos —a menudo, con ideas muy contrarias en la materia—, pero que por el momento no se plantea abiertamente: el debate institucional. No se va a dar por el momento. Pero guste o no, es ineludible. Lo sabíamos cuando aprobamos el Acta Única y lo sabemos ahora. El Parlamento Europeo lo ha comprendido y sabe que el que salga en junio de las urnas será el último con los actuales poderes. Pero no por ello estas elecciones han de ser constituyentes. La construcción europea no sigue esos derroteros.

¿Cuál es, finalmente, el poder de una Presidencia, en este caso de la española? Es, a la vez, más poder y menos poder. Más poder, porque controla la agenda, controla el orden del día y la manera en que se orientan los debates. Y éste es un poder fundamental en el mundo contemporáneo. Y menos poder, porque a menudo tiene que dejar en segundo plano sus intereses nacionales para que predomine un acuerdo entre los "Doce". Ello lleva a menudo a renunciar a ventajas que se podrían lograr ocupando otro asiento en la mesa de la negociación permanente que es la vida comunitaria.

Desearía acabar por el principio y recordar que detrás de la Presidencia española está, estamos, seres humanos, con nuestros esfuerzos, nuestros errores y nuestros aciertos. Y no todos son españoles. También contamos con el apoyo de los servicios del Consejo de Ministros. Con esta Presidencia estamos demostrando que podemos hacer las cosas con seriedad profesional y con altura política. Y éste sea quizá el principal mensaje.

La cooperación política europea

Fernando Perpiñá-Robert

Desde el 1 de enero de 1989 España ostenta, por primera vez en su historia, la presidencia del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea.

Entre otras cosas, esto supone para nuestro país el compromiso de hacer frente a importantes responsabilidades en el ámbito de la Cooperación Política Europea. Tal vez sea, pues, el momento indicado para reflexionar un poco sobre el presente y el futuro de aquélla.

La Cooperación Política Europea es un sistema de coordinación de las políticas exteriores de los doce países miembros de la Comunidad Europea y se basa en el compromiso asumido, en virtud del Acta Única Europea, de esforzarse en formular y poner en práctica una política exterior común.

Se trata, por lo tanto, de un sistema que exige constante negociación y la búsqueda de compromisos, lo que con frecuencia resulta frustrante y susceptible de dar frutos limitados. No resulta precisamente fácil coordinar la política exterior de doce Estados soberanos, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de viejas naciones con unos intereses muy definidos y una forma de encarar las cuestiones internacionales estructurada tras muchos siglos de práctica.

Pero la Cooperación Política Europea es algo más que un foro de concertación de políticas exteriores de los doce países miembros de la Comunidad. La Cooperación Política Europea aparece regulada en el Acta Única como una de las dos vías –la otra es el marco propiamente comunitario derivado del Tratado de Roma– que tienen como horizonte el progreso hacia la unidad europea. Es decir, se trata del embrión de una política exterior europea que, en último término, es el objetivo recogido en el artículo 30 del Acta Única Europea. Y es precisamente esta dimensión la que le da plenamente su sentido.

La complejidad de la Cooperación Política Europea, que, como antes se ha dicho, en ocasiones puede llegar a ser motivo

La voluntad de frustración, adquiere un significado enteramente distinto cuando se constata que cada resultado obtenido es un paso más en dirección hacia la creación de una política exterior común. En tal sentido, la Co-

Fernando Perpiñá-Robert, embajador de España, es secretario general de Política Exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores y responsable de la carpeta de cooperación política durante la presidencia española de la CE.

operación Política Europea tiene un carácter esencialmente evolutivo, incluso podría decirse acumulativo, de manera que lo que se va consiguiendo es un conjunto de posiciones comunes sobre distintas cuestiones de política exterior. Estas posiciones comunes van consolidándose y dando forma a una identidad común en el plano internacional, a un germen de auténtica política exterior europea.

Los Doce ya tienen, como tales Doce, una postura conocida en prácticamente todas las principales cuestiones internacionales. Es decir, ya tienen unas posiciones mediante las cuales se les puede identificar, ya disponen de una identidad exterior, que es el paso previo necesario para desplegar una plena política exterior común.

La Cooperación Política aparece recogida, como se ha indicado más arriba, por primera vez, en el Acta Única Europea. En realidad, se ha ido desarrollando de forma pragmática, como consecuencia del hecho incuestionable de que los países miembros de la Comunidad Europea tienen cada vez más y mayores intereses comunes y aspiran a construir la Unión Europea. De esta forma fueron desarrollándose los mecanismos de coordinación que actualmente configuran la Cooperación Política. Estos mecanismos no derivan, pues, del Tratado de Roma, que no hace referencia a la Cooperación Política Europea. Por ello, no se trata propiamente de una institución comunitaria, entendiendo como tales las instituciones de integración supranacional reguladas en el citado Tratado, que normalmente toman sus decisiones mediante votaciones por mayoría.

Por el contrario, la Cooperación Política Europea no tiene una naturaleza supranacional, sino intergubernamental, y en su seno las decisiones no se toman por: mayoría, sino por consenso.

La coordinación de la política exterior de los países miembros, aunque era una consecuencia implícita del proceso de integración desencadenado, no quedó, pues, explícitamente recogida en el Tratado de Roma. Por ello se desarrolló inicialmente al margen de los Tratados, mediante acuerdos "ad hoc", lo que tal vez explique, entre otras razones, que la regla de la mayoría no le haya resultado aplicable.

La misma denominación de Acta Única Europea obedece a la voluntad simbólica de sus firmantes de recoger en un único texto, y en un plano de igualdad, las normas relativas a las dos vías de avance hacia la Unión Europea: la cooperación política y las instituciones comunitarias creadas por el Tratado de Roma y que son reformadas por la citada Acta Única.

La Cooperación Política Europea funciona en varios planos distintos:

– La coordinación entre las capitales, que se realiza de forma permanente y por todas las vías necesarias. Sin embargo, el sistema más rápido y eficaz es el constituido por la red de los denominados COREUS. Un COREU es un telegrama, normalmente cifrado, que se envía y se recibe de forma instantánea en las doce capitales comunitarias. Es enormemente útil tanto como sistema de intercambio de información como de rápida toma de decisiones.

– Las reuniones de los grupos de trabajo, que son veinte aproximadamente, dedicados a examinar diferentes aspectos de la política exterior: las

relaciones con los países del Este, Oriente Medio, Latinoamérica, Naciones Unidas, etcétera. Están constituidos por expertos de los doce países y se reúnen en Bruselas entre una y tres veces por semestre.

– Las reuniones del Comité Político, formado por, los directores políticos de cada Ministerio, que se reúnen con regularidad mensual en la capital del país que ejerce la Presidencia de la Comunidad. El Comité Político es el órgano que toma las decisiones propias del funcionamiento normal de la Cooperación Política Europea.

– Las reuniones del Consejo de Ministros. Se trata del órgano decisorio fundamental de la Comunidad Europea, que celebra dos reuniones formales cada semestre para tratar cuestiones de cooperación política, más una reunión informal en la que los ministros tienen la oportunidad de compartir, unas horas en una atmósfera más relajada para debatir sobre temas de cooperación política. Además hay también Consejos de asuntos generales, cuyo orden del día está formado esencialmente por cuestiones comunitarias, pero en los que también se discuten habitualmente asuntos de cooperación política. El Consejo de Ministros adopta las decisiones de mayor envergadura política a las que se quiere dar especial trascendencia y fija determinadas líneas de acción al Comité Político.

– Las reuniones del Consejo Europeo, una por semestre, en las que se incluyen cuestiones de cooperación política. Por su propia importancia, el Consejo Europeo está especialmente indicado para aprobar las grandes declaraciones con las que los Doce desean fijar solemnemente su postura o marcar las directrices fundamentales de acción interna que luego el Consejo de Ministros y el Comité Político deberán seguir.

Por último, hay que señalar que la Cooperación Política no se agota con las actividades que se desarrollan en las capitales de los Doce, sino que se extiende a todos los lugares del mundo donde aquellos poseen representaciones diplomáticas. La coordinación en terceros países supone que las Embajadas de los Doce mantengan entre sí una estrecha relación para armonizar la acción de los Doce en cada país concreto mediante reuniones periódicas de los representantes diplomáticos y mediante actuaciones comunes.

En el funcionamiento de la Cooperación Política Europea la Presidencia juega un papel fundamental. Dado que, como ya se dijo anteriormente, rige la regla del consenso, la Presidencia no puede, obviamente, imponer una decisión a los demás países miembros. Pero sí puede provocar discusiones sobre determinados temas, impulsar su tratamiento, frenarlo, orientarlo. En general, la Presidencia tiene un amplio margen de maniobra, pero debe ejercer su actividad con prudencia a fin de no provocar el recelo en ninguno de sus socios comunitarios. Dispone de una gran influencia, pero también de una enorme responsabilidad. El principal deber de la Presidencia consiste en cumplir sus funciones de forma integradora, intentando incorporar los puntos de vista y las actitudes de todos los países miembros en la decisión final, antes de someterla a su aprobación. Si no cumpliera esta obligación, la credibilidad política del país que ejerce la Presidencia podría verse gravemente afectada.

En 1987 empezó a funcionar el Secretariado de la Cooperación Política Europea, que tiene su sede en Bruselas y está dirigido en la actualidad por el embajador italiano Giovanni Jannuzzi. La función del Secretariado consiste básicamente en servir de apoyo a la Presidencia, preparando los textos necesarios para la toma de decisiones, ayudando en la organización de las diferentes reuniones y, en general, auxiliando a la Presidencia en la dirección eficaz de la marcha de la Cooperación Política. Desde su creación, el Secretariado se ha mostrado extraordinariamente eficaz en el desempeño de su labor.

Si echamos una ojeada al momento actual de la Cooperación Política Europea constataremos fácilmente la existencia de un intercambio constante y rico de informaciones, de frecuentes tomas de posición comunes con ocasión de acontecimientos importantes en el mundo, de gestiones diversas ante Gobiernos y, en definitiva, de un desarrollo progresivo de la concertación política entre los Doce. Se trata, sin duda, de logros importantes que permiten contemplar el futuro con un cierto optimismo.

Y, sin embargo, es legítimo plantearse una pregunta, una pregunta de gran importancia: ¿estamos realmente en el buen camino, en el mejor camino hacia la articulación y la puesta en práctica de una verdadera política exterior europea?

Porque es preciso no olvidar que éste es precisamente el objetivo expresamente concebido por el Acta Única, como primera disposición del Título consagrado a la cooperación en materia de política exterior, que reconoce que sin una contribución correcta de la Cooperación Política no será posible hacer avanzar “de manera concreta” la Unión Europea.

Pues bien, ¿tenemos derecho a estar satisfechos de la evolución de la Cooperación Política Europea hasta nuestros días? Algunas reflexiones se imponen.

Si queremos ser sinceros, preciso es reconocer que la Cooperación Política Europea encuentra considerables dificultades para ir más allá de los límites simplemente declaratorios.

Durante algunos años la Cooperación Política se ha caracterizado por una extraordinaria proliferación de declaraciones, declaraciones sobre casi todos los acontecimientos, que se producen y en relación con prácticamente todos los países del mundo, lo cual contrasta con una cierta falta de iniciativa, con una cierta dificultad para la acción.

Pero también es cierto que durante estos últimos tiempos podemos legítimamente empezar a percibir excepciones positivas a esta diplomacia puramente declaratoria. Algunos ejemplos pueden ser ilustrativos.

A partir de los últimos meses de la Presidencia griega, en 1988 se desbloquea la capacidad de diálogo entre los Doce y la OLP. Los ministros de

Asuntos Exteriores que constituyen la “troika” comunitaria, a comienzos de 1989, en cumplimiento del mandato de los Doce, inician una política de contactos intensos con las partes implicadas en el conflicto de Oriente Medio. Tras un viaje inicial de la Presidencia a Israel, los ministros Fernández Ordóñez, Dumas y Papoulias reciben en Madrid a Yasser Arafat y poco después se desplazan en un viaje relámpago a Damasco, Animan y El Cairo. Se trata de una clara manifestación del deseo de los Doce de desempeñar un papel activo en la búsqueda de la paz en una región vital para la seguridad europea.

La posición común en relación con el conflicto árabe-israelí quedó plasmada ya en la Declaración de Venecia de 1980, en la que se consagran tres principios fundamentales: la necesidad de establecer la paz sobre la base de la retirada de Israel de los territorios ocupados en 1967, el derecho de todos los Estados de la zona, incluido Israel, a vivir en paz dentro de fronteras seguras e internacionalmente reconocidas y el derecho a la autodeterminación palestina. Se trata de una toma de posición muy concreta, adoptada por los Doce hace ya más de nueve años, hacia la que desde entonces han ido acercándose cada vez más los diversos planes de paz que se han propuesto para la región.

El que ahora los Doce no se conformen con tener simplemente una posición común, claramente definida, pero expresada solamente en forma declaratoria, sino que sobre esta base intenten activamente impulsar el acercamiento entre las partes en conflicto, revela una voluntad de presencia política europea en la zona nada despreciable.

Por otra parte, en los últimos años y –justo es reconocerlo– especialmente desde la adhesión española a la Comunidad, la Cooperación Política Europea ha venido manifestando un progresivo interés por el proceso de paz en Centroamérica. Básicamente, este interés se había manifestado en forma declaratoria sin que hasta hace relativamente poco espacio de tiempo se haya hecho un esfuerzo suficiente por convertir esta excelente muestra de buena voluntad en una decisión concreta de impulso activo al proceso de paz. Por primera vez en mucho tiempo, los países europeos se atreven a intervenir políticamente en una región tradicionalmente considerada por los Estados Unidos como su “patio trasero”, y lo hacen conscientes de que su posición implica una cierta crítica a determinadas actitudes de su aliado transoceánico en un momento en que Washington consideraba especialmente sensibles y especiales sus relaciones con aquella región del continente. Los Doce demuestran así que no se contentan con un planteamiento puramente declaratorio y, considerando esencial la vinculación entre las políticas exteriores de la Comunidad y la Cooperación Política Europea –asunto del que nos ocuparemos inmediatamente–, impulsan de forma decidida el diálogo político y económico con Centroamérica, entendido como base y fundamento de la correcta evolución de su proceso de paz y de la consolidación de los modelos democráticos en la región.

En efecto, la Cooperación Política Europea debe pasar de una diplomacia puramente declaratoria a una diplomacia cada vez más operativa. Es, sin duda, necesario seguir aprobando Declaraciones de los Doce que reflejen su

posición común sobre determinadas cuestiones, pero esto no es suficiente. Es preciso consolidar una imagen de la Cooperación Política Europea como un grupo coherente que está dispuesto a contribuir directamente a la solución de los conflictos. Hace falta que los Doce traten de lograr sus objetivos de política exterior mediante acciones comunes, mediante una voluntad de presencia activa en diferentes zonas del mundo. En este sentido, como ya decíamos, es alentador el proceso iniciado con los contactos de la "troika" con los distintos protagonistas del conflicto de Oriente Medio y con el nuevo diálogo político y económico de la Comunidad con los países centroamericanos, pero preciso es reconocer que estos procesos deben ser completados y por otra parte extendidos a otras regiones del mundo en donde la presencia comunitaria sigue siendo prácticamente declaratoria.

El acuerdo básico sobre los temas de fondo en muchos casos ya existe; se trata ahora de convertirlo en plataforma de acción y no solamente de declaraciones. En pocas palabras, prácticamente quince años después de su nacimiento, creemos que ha llegado el momento oportuno para que la Cooperación Política Europea pase de una política declaratoria a una diplomacia de acción.

Resulta evidente que la capacidad de los Doce para mediar, para formular propuestas de solución en situaciones de crisis, no corresponde al peso internacional de la Comunidad.

Es posible que nuestros mecanismos de concertación no dispongan de la agilidad y la profundidad necesarias y que, en este sentido, sea preciso hacer, un esfuerzo para mejorar el funcionamiento de aquellos mecanismos. Pero lo cierto es que también es necesario realizar un esfuerzo especial de voluntad, política para llegar a posiciones comunes. Es preciso superar una excesiva prudencia y reconocer que el respeto de las posiciones nacionales, cuando es absolutamente necesario, puede ser perfectamente compatible con la formulación de iniciativas que permitan hablar de un protagonismo internacional de los Doce.

En este sentido contamos con el apoyo del Acta Única que en su artículo 30.3, explícitamente, declara que "a fin de permitir la rápida adopción de posiciones comunes, las Altas Partes Contratantes se abstendrán, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que: podría derivarse del mismo".

Es legítimo concluir que esta disposición del Acta única hasta el momento presente no se ha traducido en una práctica coherente con la voluntad comunitaria de reforzar la Cooperación Política Europea. Es preciso hacer, un esfuerzo adicional en la dirección correcta para evitar efectos paralizadores de las posiciones discordantes.

Es fundamental profundizar en la búsqueda del consenso entre los Doce. Con demasiada frecuencia el consenso se obtiene a costa de despersonalizar las posturas de los Doce hasta un mínimo común denominador con escaso contenido sustancial, con el consiguiente perjuicio para la influencia internacional de la Comunidad.

Otras veces nos encontramos ante el veto de un Estado miembro que hace imposible alcanzar un acuerdo deseado por los demás. Ciertamente es que el

Acta única, en el artículo antes mencionado, fija claramente los términos de referencia en torno a la conveniencia de alcanzar posiciones comunes condicionada a la necesidad de no forzar las sensibilidades políticas de los Estados miembros en la búsqueda del oportuno consenso. Ciertamente es que al hablar de cooperación política europea se está hablando de un esfuerzo de coordinación de políticas exteriores, lo cual constituye un campo que afecta a los signos de identidad propios de cada país, a sus intereses fundamentales, por lo que es lógico que en muchas ocasiones no resulte fácil hacer las concesiones necesarias para alcanzar el deseado consenso.

Pero se trata precisamente de esto, de proponerse la elaboración de una política exterior europea –objetivo reconocido por todos los Estados miembros al firmar el Acta Única– para lo cual resulta imprescindible un esfuerzo de solidaridad comunitaria, de generosidad política para acercarse a las sensibilidades de los demás y hacer posible la aplicación de intereses propios en beneficio de objetivos comunes.

Las políticas exteriores de la Comunidad deben ser necesariamente coherentes con los objetivos y las decisiones adoptadas en el marco de la Cooperación Política Europea.

Así por ejemplo, un compromiso político en favor de la pacificación, la democratización o la recuperación económica en una determinada región del mundo debería ir acompañado de un compromiso paralelo y coherente de las instituciones comunitarias.

Esta consistencia, esta coherencia se basa también en las Disposiciones del Acta Única, cuyo artículo 30.5 consagra el principio citado, reconociendo que la Cooperación Política Europea y la Comunidad son elementos convergentes de la integración europea.

Pero este principio no puede ser considerado solamente como una idea vaga de los objetivos generales de la Comunidad sino que debe también concretarse, tomar forma y realidad, estrechamente vinculado con la acción política de los Doce, quienes, habiendo renunciado “a priori” a cualquier tipo de presión militar, no tienen más remedio que contar con su autoridad moral y con su influencia política, pero también esencialmente con el apoyo económico, para su acción política.

Esta consistencia significa no solamente que las políticas; exteriores de la Comunidad, que la actividad de la Comisión deben ser coherentes con los objetivos generales de los Doce sino que deben ser aplicadas en estrecha coordinación con la Cooperación Política Europea y concretamente con la Presidencia. Hay que reconocer que el grado de consistencia actual entre política exterior de la Comunidad y la Cooperación Política Europea es satisfactorio, como también el espíritu de colaboración que la Comisión presta a la Presidencia. Preciso es, sin embargo, reconocer la necesidad de un esfuerzo adicional para mejorar esta coordinación. Tal vez la Presidencia podría asumir mayor protagonismo en el intercambio de información en ambas

direcciones, porque, en último término el problema es, en gran parte, de comunicación, de información recíproca.

Sin esta consistencia,, los Doce aparecerían fácilmente como esquizofrénicamente divididos entre su acción política y su acción económica y comercial, lo cual sería extraordinariamente negativo para su presencia internacional y para poder afianzar su voz en el mundo.

Las relaciones entre los Doce y Centroamérica son un campo especial para la demostración de esta necesaria coherencia entre la Cooperación Política Europea y la política exterior de la Comunidad. En efecto, preciso es reconocer que hasta la fecha el diálogo político en el marco de las reuniones de San José ha venido desarrollándose a un ritmo muy superior al del diálogo económico y comercial. Difícilmente conseguirán los Doce la suficiente credibilidad de los Gobiernos centroamericanos si no hacen paralelo el esfuerzo por desarrollar el diálogo político con la sensibilidad hacia la cooperación y la ayuda económica.

La situación es también claramente mejorable en la relación entre los Doce y la Europa del Este, donde el diálogo político y el diálogo económico han venido siguiendo vías diferentes y, desgraciadamente, poco coordinadas. Es preciso hacer un esfuerzo especial para que la consistencia y la coherencia entre la Cooperación Política y la política exterior de la Comunidad se consolide definitivamente.

Las relaciones entre la Cooperación Política y el Parlamento Europeo deben también ser reforzadas. Se trata de organismos distintos de una misma entidad, las Comunidades Europeas. Sin embargo, hasta ahora la coordinación de su acción ha sido muy limitada. Ciertamente es que la Cooperación Política Europea funciona sobre la base de la confidencialidad de sus debates internos que lógicamente debe ser mantenida. Pero esto no debería impedir una mejora en la coordinación entre sus actividades y las del Parlamento Europeo que goza de una legitimidad democrática directamente otorgada por nuestros pueblos.

Una Resolución reciente del Parlamento Europeo sobre sus funciones en materia de política exterior en el marco del Acta única refleja el deseo de los representantes de nuestros pueblos hacia una, relación más estrecha entre sus decisiones y las de la Cooperación Política Europea.

Hay que reconocer que hasta el presente no hemos actuado en consecuencia con los compromisos adoptados por los ministros de Asuntos Exteriores de los Doce el 28 de febrero de 1986, con ocasión de la firma del Acta única. Es evidente que las Resoluciones del Parlamento se ponen formalmente a la disposición del Comité Político pero que, en la práctica, no se incorporan a los debates de aquellos, de manera que el Parlamento difícilmente puede conocer el punto de vista de la Cooperación Política sobre el contenido de sus Resoluciones.

Es preciso hacer un esfuerzo especial para que las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Cooperación Política sean más estrechas y efi-

caces, dentro naturalmente de los límites que imponen la eficacia y la prudencia.

Con ocasión de la reunión celebrada el 24 de enero en el marco del coloquio con el Comité Político del Parlamento Europeo, el ministro de Asuntos Exteriores español expuso los proyectos de la Presidencia para reforzar las relaciones entre la Cooperación Política Europea y el Parlamento Europeo durante los primeros seis meses del año en curso, que se centran básicamente en una mayor disponibilidad del propio ministro de Asuntos Exteriores para comparecer ante la Comisión Política del Parlamento y en la disposición para un más estrecho y fiel seguimiento de las Resoluciones del Parlamento por la Cooperación Política Europea.

Existe una voluntad, expresamente declarada en diversas ocasiones –desde el documento sobre la identidad europea, de diciembre de 1973–, de reforzar las relaciones de los Doce con los demás miembros del Consejo de Europa y una práctica en tal sentido, que en diversas ocasiones se ha visto modificada en aras de la eficacia y del común deseo de que tal diálogo permita un más fructífero intercambio de ideas y una más intensa concertación en política exterior. Por otra parte, la Cooperación Política Europea ha puesto en marcha mecanismos de diálogo bilateral con los diversos países miembros del Consejo de Europa que han expresado deseos de mantener contactos institucionalizados.

Es evidente que el diálogo entre los 21 Estados democráticos de Europa se ve presidido por una amplia coincidencia de puntos de vista y de posiciones políticas. Este diálogo debería reforzarse e intensificarse en beneficio de ambas partes, concretándose fórmulas para activarlo de manera que consiga analizar todas las cuestiones de política internacional que interesen a los miembros del Consejo de Europa, concentrándose en el examen conjunto del futuro de las relaciones con los Estados europeos no miembros del Consejo.

En cualquier caso, la Cooperación Política Europea debería demostrar una mayor receptividad ante la voluntad de acercamiento de algunos Estados miembros del Consejo de Europa, que lo son también de la EFTA, principal socio comercial de la Comunidad, yendo más allá de las actuales fórmulas de diálogo entre la Cooperación Política Europea y los terceros países. No debe excluirse a priori la posibilidad de tomas de posición conjuntas ante determinados acontecimientos e incluso la realización de gestiones de los Doce a las que deseen asociarse algunos o todos los países miembros de la EFTA.

El Consejo de Europa ha desempeñado en los últimos años una labor muy importante de acercamiento, de construcción de puentes, hacia los países de Europa oriental. Como depositario de la identidad democrática europea, el Consejo de Europa está particularmente capacitado para desarrollar esta tarea, pero los Doce, en el marco de la Cooperación Política Europea, deben participar decididamente en esta empresa.

La Cooperación Política Europea supone una voluntad de formación de una política exterior común para Europa. Y es evidente que una verdadera política exterior común no puede existir sin una dimensión de política de defensa. Política exterior y política de defensa son diferentes aspectos de una misma realidad y las necesidades y exigencias de una y otra se solapan con frecuencia.

Sin embargo, hasta el momento, la Cooperación Política Europea no incluye la discusión de los temas de defensa y de seguridad más que en sus aspectos políticos y económicos. Una cooperación más allá de este ámbito queda remitida al marco de la UEO y de la Alianza Atlántica.

La Cooperación Política Europea, como se ha dicho antes, es un proceso evolutivo y esto se percibe en pocos casos con la misma claridad que en el tema de la seguridad. Por ello conviene plantear un enfoque gradual de este problema.

En el momento actual, lo esencial sería interpretar de la manera más amplia posible los aspectos "político" y "económico" de la seguridad. También, hay que mencionar los aspectos tecnológicos e industriales, puesto que la creación del Mercado Único en 1992 va a tener al respecto un efecto de arrastre inevitable al afectar también a la industria de armamento.

Los aspectos políticos de la seguridad, sin embargo, se siguen interpretando de una forma un tanto tímida, incluyendo entre ellos, sobre todo, las posiciones comunes de los Doce en materia de relaciones Este-Oeste, que en cualquier caso ya constituían una acción incluida en el funcionamiento normal de la cooperación política europea. Es necesario, por lo tanto, profundizar en la definición de lo que realmente significan estos "aspectos políticos".

El Acta Única prevé para 1992 una posible revisión de su texto. Este puede ser el momento para intentar avanzar en el tratamiento de los temas de seguridad en el marco de la Cooperación Política. En realidad, la formulación actual del Acta Única, por modesta que sea, constituye una concesión importante para los países más reticentes: avanzar en este terreno. Puede decirse que existe un pacto de caballeros para no abrir el debate sobre este asunto hasta 1992, pero es evidente que en dicha fecha será difícil evitar el replanteamiento de esta cuestión.

El fondo del problema consiste, como decíamos, en que no se puede construir una política exterior europea común, objetivo aceptado por todos en el Acta Única, sin incluir los aspectos de defensa y seguridad. Además existe un núcleo importante de países comunitarios que parecen dispuestos a avanzar en esta dirección.

No parece razonable que, dada la envergadura del tema y la cada vez más clara voluntad política de algunos países, la falta de interés de otros pueda bloquear la cuestión, en primer lugar porque estos últimos han firmado también el Acta Única, y resulta como mínimo dudoso que estén realmente dispuestos a bloquear el problema de manera indefinida. Y en segun-

do lugar porque si éste fuera el caso, los países que sí quieren avanzar hacia una fórmula integradora que incluya la dimensión de seguridad, probablemente terminarían encontrando el modo de hacerlo. En los últimos años ya se ha producido una notable intensificación de los acuerdos bilaterales de seguridad entre algunos de estos países. También se ha potenciado considerablemente a la UEO, largo tiempo dormida, en la que sólo se encuentran aquellos Estados comunitarios con un mayor grado de convergencia en cuestiones de política de defensa.

En interés de todos está, en principio, evitar que se llegue al modelo de una Europa de geometría variable, particularmente en cuestiones de tan profundo contenido político. Pero no se puede descartar que éste sea al final la única manera de avanzar. Si existe un núcleo de países con el suficiente peso político y dispuestos a progresar en este camino a fin de poder constituir una verdadera política exterior europea, parece difícil que una oposición por parte de otros obstaculice durante mucho tiempo la culminación de este proceso. En cualquier caso nos hallaríamos ante una Europa que por una parte incluiría un núcleo de Estados que evolucionarían cada vez más claramente por la vía política hacia la Unión Europea, como complemento de la evolución que por la vía económica habrían desencadenado las consecuencias del Mercado Único y, por otra, un grupo de Estados que estarían también incluidos en diversos aspectos de este proceso —económicos y parcialmente políticos—, pero no en todos.

La posición del Gobierno español en este contexto quedó claramente definida por el ministro de Asuntos Exteriores, Fernández Ordóñez, en su declaración, como presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades, sobre el Programa de la Presidencia española, cuando afirmó que “cuando llegue el momento de contemplar la posibilidad de revisar el contenido del Título III del Acta Única, deberemos pensar en superar las limitaciones que el artículo 30 impone a nuestra coordinación en materia de seguridad”.

Es preciso, sin embargo, reconocer que este debate de un futuro de la Comunidad que no excluya la dimensión de seguridad sin reservas es fundamental a la hora de concebir la Unión Europea.

La construcción de Europa, de todas formas, es una ecuación delicada en movimiento, en la que resultaría particularmente peligroso confundir los deseos con las realidades.

Existen hoy países que podrían llamarse integracionistas, y países libre-cambistas respecto de la idea de Europa, lo cual tiene su traducción en el campo de la defensa. Sin embargo, para hacer Europa hay que contar con ambos, porque Europa debe ser ante todo un compromiso, un pacto histórico entre la diversidad y la unidad.

Sin dejar de ser voluntaristas, quienes creemos en un futuro integrado de Europa debemos ser realistas.

Analizar un mecanismo tan complejo como la Cooperación Política Europea conlleva el peligro de perderse en tal o cual de talle de su funciona-

miento, perdiendo la perspectiva general de lo que el mecanismo en sí significa. Para que los árboles no nos impidan ver el bosque no resulta superfluo insistir en que lo que da sentido a la cooperación política europea no es sólo su actividad de hoy, sino aquello que a través de ella está poco a poco apareciendo: una política exterior europea común. De todos los países miembros depende que este objetivo del Acta Única llegue a ser una realidad. El proceso es largo y exige de todos compromisos y concesiones no siempre fáciles de obtener, pero lo que ya se ha logrado no es poco. Lo que puede obtenerse en el futuro es mucho más aún.

Mucho se ha hablado, mucho se ha especulado sobre las prioridades de la Presidencia comunitaria española. Una idea está clara: el objetivo fundamental por lo que afecta a la Cooperación Política Europea es reforzarla, es avanzar a través de ella en el camino de la integración hacia la Unión Europea prevista en el Acta Única.

Para ello, todos los elementos que se han analizado son necesarios: diplomacia de acción, estrecha coherencia entre las políticas exteriores de la Comunidad y la Cooperación Política Europea, una mayor fidelidad al espíritu del Acta Única en relación con el consenso, y también la constatación de que una Presidencia fuerte es un factor importante para el dinamismo de la cooperación política.

Y sobre todo, solidaridad, solidaridad profunda y sin reservas, solidaridad consciente y decidida hacia un futuro común en el que todas las esperanzas están permitidas.

La creación de un Banco Central Europeo (BCE)

Dr. Wilfried Guth

Hemos de preguntarnos, ante todo, por qué y en qué momento necesitamos un Banco Central Europeo. La creación de un BCE plenamente establecido —o más bien un sistema bancario central— constituye uno de los pilares de la unión monetaria. Sería responsable, de la gestión de una moneda común y de una política monetaria uniforme en un sistema de tipos de cambio irrevocablemente fijos, monedas nacionales completamente convertibles y total libertad de circulación de bienes, servicios y capitales. También sería necesaria una institución europea dotada de funciones de Banco Central en el caso de que hubiera que introducir una moneda paralela (en vez del ECU bajo su actual forma a partir de una cesta de monedas, un ECU abstracto o un ECU paridad) con objeto de competir con las monedas nacionales existentes y reemplazarlas progresivamente. En mi opinión, una moneda paralela de este tipo complicaría aún más la unificación monetaria en vez de facilitarla. No suprimiría la necesidad de una mayor convergencia y adaptación económica o, lo que es aún de mayor importancia, no evitaría la necesidad de tomar decisiones políticas.

En todo caso, la noción de moneda común europea implica claramente la creación de un BCE. Y el mercado interior sin fronteras sólo rendirá la plenitud de sus efectos beneficiosos si se alcanza la unificación monetaria, es decir, si no hay más variaciones en los tipos de cambio ni más incertidumbres con respecto a las monedas de la Comunidad. El objetivo de un BCE debería, pues, situarse entre las prioridades de cara a la integración europea.

En cuanto a las características de un BCE, serían esenciales los siguientes elementos:

– Debería ser el primer responsable de la estabilidad de los precios internos.

– Debería mantenerse independiente de toda influencia gubernamental, autónomo pero responsable frente a las instancias políticas competentes a nivel europeo.

El doctor **Wilfried Guth** es presidente del Consejo de Control del Deutsche **Bank**.

– Debería tener una estructura federal a ejemplo del Federal Reserve System de los Estados Unidos o del Deutsche Bundesbank.

Es obvio que para asegurar una política monetaria eficaz de un BCE es indispensable el apoyo adecuado de las políticas fiscales y económicas correspondientes (incluidas las políticas regionales y las transferencias financieras). Esto trae consigo un mayor número de decisiones comunes (o centralizadas), no solamente en el plano monetario, sino también a otros niveles. Por esta razón, al enfrentarse a la creación de un BCE, hay que plantearse con claridad la cuestión del marco institucional general de Europa, es decir, la cuestión del grado deseable o necesario de unificación política. Por eso, los medios financieros y los banqueros de la Comunidad vuelven la mirada en estos momentos hacia los hombres políticos, y sobre todo hacia los miembros del Parlamento Europeo, de los que esperan ideas e iniciativas apropiadas y verdaderamente europeas a las que sin duda prestarán todo su apoyo. Más allá de cualquier consideración puramente económica, debemos ser conscientes de que Europa sólo podrá desempeñar un papel significativo en la política mundial si se alcanza una mayor unidad política.

Queda por último analizar cuáles son las etapas intermedias que habremos de superar. Partiendo de una posición realista de las condiciones políticas, y también por razones funcionales, pienso que no se podrá crear de golpe un verdadero sistema bancario central europeo ni tampoco de aquí a 1992. Y el daño infligido a la causa europea por el fracaso de una estrategia monetaria excesivamente ambiciosa sería demasiado grave. Pero es importante que los países miembros de la Comunidad accedan, lo antes posible, a una definición y aceptación común del objetivo último de una unión europea, con el fin de que las etapas necesarias puedan ser superadas de modo adecuado durante la fase transitoria. Una fecha decisiva en este proceso será la que marca la abolición completa del control de los movimientos de capital en Francia e Italia, de aquí a 1990. En mi opinión, ésta sería la fecha límite para emprender las tareas parlamentarias tendentes a introducir las enmiendas necesarias al Tratado de la CEE, como estipula el artículo 20 del Acta Única Europea para el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Estas enmiendas deberían afectar a la vez a todas las disposiciones necesarias para progresar hacia la completa unión monetaria.

La libre circulación de capitales y la prevista creación de un mercado único europeo para los servicios financieros de aquí a fines de 1992 exigirá una coordinación efectiva y más formalizada entre las políticas monetarias. Con este fin, deberá dotarse al Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la autoridad necesaria para convertirse en el núcleo de un futuro sistema bancario central europeo. La intervención frente a terceras monedas y la eventual creación de un fondo común con una parte de las reservas de los Bancos Centrales podría constituir otro campo de decisiones y acciones conjuntas. Esta medida formaría parte de una estrategia a largo plazo hacia un sistema monetario mundial tripolar formado por una zona dólar, una zona yen y una zona monetaria europea. Es innecesario precisar que se consideran altamente prioritarios el refuerzo y la culminación del SME, es decir, la plena adhesión de todos los países miembros de la Comunidad al

dispositivo de cambio, y sobre todo, la adhesión del Reino Unido. Paralelamente a una coordinación monetaria más intensa, hay que procurar activamente una mayor convergencia de políticas y actuaciones económicas.

Para concluir, se puede decir que la clave de un progreso efectivo en la vía de la unión monetaria y de la creación de un verdadero sistema bancario central europeo reside en la voluntad política de los gobiernos de los países miembros de renunciar a la soberanía nacional en favor de una soberanía compartida –y más eficaz– a nivel comunitario. La prueba crucial llegará cuando el Comité Delors presente las diversas opciones. Una vez que hayamos alcanzado la fecha “mágica” de 1992, que tanto ha estimulado la actividad, sería deseable, en mi opinión, fijar de modo firme un nuevo objetivo clave, pues de otro modo podría agotarse fácilmente el impulso actual. Así pues, ¿por qué no declarar oficialmente que la unión monetaria y económica, con todas las consecuencias ya descritas, habrá de estar concluida de aquí al año 2000?

El modelo español de participación en la Alianza Atlántica

Jaime de Ojeda

En las reuniones ministeriales del Comité de Planes de Defensa y del Consejo Atlántico de 1 y 8 de diciembre pasado, respectivamente, culminó en la OTAN el proceso de aprobación de las Directrices Generales para el desarrollo de los Acuerdos de Coordinación entre los Mandos Supremos de la OTAN y las autoridades militares españolas.

De esta manera queda prácticamente terminado el desarrollo de los nueve puntos de 20 de mayo de 1986 en que se cifraron las modalidades de nuestra participación en la Alianza, siguiendo los términos del Referéndum de 12 de marzo de ese año y concretamente el correspondiente a su primera pregunta: una contribución militar realizada fuera de la estructura militar integrada.

Esto nos permite ahora volver la mirada hacia atrás para examinar el camino recorrido y distinguir, de manera teórica, las características del modelo de participación en la Alianza Atlántica que hemos ido desarrollando pragmáticamente a lo largo de los últimos seis años.

Desde las elecciones de 28 de octubre de 1982 hemos pasado por dos fases bien definidas. La primera comenzó con la revisión de nuestra presencia en la Alianza, que anunció formalmente el entonces ministro de Asuntos Exteriores, don Fernando Morán, en el Consejo Atlántico de 9 de diciembre de 1982 y terminó en la celebración del Referéndum. La segunda fase ha consistido en el desarrollo de sus términos y ha culminado con la aprobación de las Directrices Generales. Una tercera fase comienza ahora con los Acuerdos de Coordinación que estas Directrices regulan, así como con la correspondiente definición de nuestra participación en el Programa de Infraestructura y en el Presupuesto Militar, y en los nuevos sistemas de comunicaciones, control y mando aéreo que se están desarrollando en la actualidad.

Jaime de Ojeda es Embajador Representante Permanente de España en la OTAN desde 1983.

Durante la primera fase, la representación de nuestro país en la Alianza pasó por una época anómala. La revisión de nuestra presencia fue, emprendida inmediatamente en un largo y prolijo estudio realizado por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, con la participación del Gabinete del presidente, del EMACON y los Estados Mayores. Sin embargo, mientras se acometía esta revisión, en la Alianza quedábamos en una posición prácticamente de “congelación”. En efecto, desde nuestra adhesión al Tratado de Washington, el 29 de mayo de 1982, hasta las elecciones de 28 de octubre del mismo año, nuestro país se había incorporado a muchos órganos de la Alianza, pero no a todos, y el Gobierno decidió que así cómo nuestra salida de aquéllos habría sido interpretada como una decisión en contra de nuestra participación en la Alianza, el incorporarnos a los restantes hubiera sido considerada como una decisión a su favor.

Nuestra conducta en los órganos en los que ya estábamos representados también fue “congelada”. Participamos con el mínimo imprescindible en las consultas políticas del Consejo Atlántico y de una manera escrupulosamente pasiva en el Comité de Planes de Defensa y sus órganos subordinados. Para definir nuestra conducta, especialmente en los órganos correspondientes a la defensa común, tales como el Comité Militar, el Comité de Examen de la Defensa y la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento, para no citar más que los principales, definimos nuestra posición afirmando nuestra calidad de miembros plenos, sin perjuicio de que limitásemos su ejercicio a una participación puramente pasiva. Hubo quienes, tanto en España como en la Alianza, quisieron definirnos como “observadores” o miembros de segundo orden, sin voz ni voto. Esta posición, sin embargo; no nos hubiera permitido la defensa de nuestros intereses ni se correspondía con la realidad. En efecto, la revisión anunciada el 9 de diciembre de 1982 era simplemente una decisión unilateral y soberana que no había sido acompañada de ningún acto internacional o aliado que afectase al estatuto de miembro pleno que habíamos adquirido con nuestra adhesión al Tratado de Washington.

Se trataba simplemente de un compás de espera. El ejercicio puramente pasivo de este estatuto consistió, ante todo, en recibir la información y documentación que a un miembro pleno corresponde y en participar en las actividades de la OTAN sin tener que tomar posiciones al respecto. Sin embargo, en nuestra calidad de miembro pleno, permitíamos el consenso de los demás cuando el asunto en cuestión no nos afectaba directamente: lo impedíamos cuando, en caso contrario, nos afectaba, recordando la revisión que estábamos efectuando o reservábamos nuestra posición cuando se adoptaban decisiones que, sin afectarnos de momento, pudieran hacerlo en el futuro si decidíamos permanecer en la Alianza.

Defensa del estatuto

Naturalmente que esta posición pasiva requería una defensa constante de nuestro estatuto de miembro pleno y una vigilancia contra su erosión que, por rutina o por política, otros procuraban fomentar. Para ello encontramos cuatro maneras activas de ejercer nuestro estatuto, que nos parecieron compatibles con el estado de revisión en el que nos encontrábamos, es decir, en la necesidad de no prejuzgar nuestra posición ni en favor ni en contra de una futura participación, y al mismo tiempo asegurar nuestra posición para el futuro, incluso para poder negociar en buenas condiciones una eventual salida y no perder ventajas durante el período intermedio en caso de continuar en la Alianza. Con el mismo propósito, el Gobierno decidió nombrar un embajador en la OTAN en vez de mantener una representación al nivel de encargado de Negocios, como muchos proponían o esperaban. Esta decisión era tan consecuente con la imparcialidad que el Gobierno deseaba mantener para respetar la consulta a la nación como con la conveniencia de mantener debidamente defendidos nuestros derechos e intereses frente a la OTAN durante el período de revisión.

La primera de esas actividades estribó en la defensa de nuestros intereses. Naturalmente esto ocurrió en pocas ocasiones, pero nos permitió evitar que continuase el apoyo incondicional de los aliados a Inglaterra en el asunto de las Malvinas, interponer reservas de soberanía en cuantas menciones a Gibraltar aparecieron en esa época en el foro de la Alianza y reservar nuestra posición en temas cuya importancia y trascendencia futura sabíamos que afectarían a España en el caso de continuar en la Alianza.

La segunda manera de participar en este período interino se abrigó bajo el lema "podemos hacer con los aliados en la Alianza todo aquello que podamos hacer con ellos fuera de ella". Por ejemplo, no había ninguna razón para abstenernos del extenso e interesante campo de actividades de cooperación de armamentos cuando, al fin y al cabo, los compromisos que en este terreno se adquieren tienen carácter de acuerdos internacionales e intergubernamentales que en nada se diferencian de los que sobre la misma materia se celebran bilateral o colectivamente fuera de la Alianza. En este campo, la OTAN sólo proporciona foros de análisis y discusión dirigidos hacia la concreción de eventuales acuerdos de investigación, desarrollo y producción que, sin embargo, celebran los países fuera de la OTAN, sin más relación con ésta que los acuerdos laterales de normalización y custodia de información a los que aquellos hacen referencia.

Una tercera tarea fue la de participar en el debate de cuestiones doctrinales. Temas relativos al Derecho Internacional o Doctrina Militar afectan a todas las naciones por igual, estén o no dentro de la Alianza, y nuestro país tenía derecho a expresar su opinión e incluso a contribuir a su desarrollo, con independencia de cualquier futura decisión respecto a su permanencia en la OTAN.

Una cuarta y última manera de reforzar ante los demás aliados nuestra condición de miembro pleno, sin comprometer el futuro, consistió en ejercer de forma sistemática una labor de conciliación y moderación, intervi-

niendo en los debates sin entrar en su fondo, sino simplemente buscando compromisos entre posiciones extremas y contribuyendo a la formación del consenso sobre el que funciona la OTAN en todos sus niveles. Esta labor, puramente adjetiva, no sólo nos permitía ejercitar nuestro estatuto, sino que en algunas ocasiones fue de reconocido servicio a los aliados, sin por ello habernos visto envueltos en el fondo y sustancia de los contenciosos que los separaban.

No obstante, la posición española tuvo que salvaguardarse en ciertos documentos que comprometían a los aliados en el momento mismo en que recogían sus decisiones. Este fue el caso de los comunicados emitidos, al término de las reuniones ministeriales en las que España incluyó una reserva total y expresa con referencia a la revisión que estaba efectuándose, hasta que el Referéndum de 1986 definió políticamente nuestra posición.

Una consecuencia lógica del estatuto de miembro pleno que conservamos durante el período de revisión fue nuestra participación en el Presupuesto Civil de la OTAN, puesto que en su estructura civil actuábamos durante este período y utilizábamos los servicios sufragados por el Presupuesto. Fue en realidad el primer y único aspecto de nuestra participación que negociamos y perfeccionamos durante este período. Esta cuestión amenazaba con complicarse por la inquietud de varios aliados que vieron la ocasión de replantear sus cuotas a la baja. Aunque éstas intentaron fijarse en un principio alrededor de ciertos criterios objetivos, el cálculo de elementos imponderables, por un lado, y la evolución de la situación económica, por el otro, habían provocado un desajuste real de esas cuotas: algunos aliados pensaban que cotizaban en una proporción injustamente mayor que otros, quienes, por su parte, se negaban a reconocerlo.

No obstante, en la primera mitad de 1983 logramos zanjar rápida y limpiamente este problema con la ayuda del Secretario General y los contundentes argumentos presentados por nuestro consejero de Defensa, el entonces teniente coronel Lobo, que en los años anteriores había dedicado su tesis doctoral a este tema. Nuestra cotización se cifró en un 3,5 por 100, ligeramente por encima de Bélgica y Holanda (2,76 y 2,75 por 100) y por debajo de Italia y Canadá (5,75 y 5,60 por 100). Al nivel actual del Presupuesto Civil, nuestra contribución es así, aproximadamente, de 400 millones de pesetas anuales.

Grupo de Planes Nucleares

Por el contrario, nuestra participación en el Grupo de Planes Nucleares, en el que España había ingresado ya en 1982, planteaba problemas al Gobierno, deseoso de demostrar su respeto al estatuto no nuclear que nuestro país se impuso en el texto de la autorización parlamentaria a la adhesión al Tratado de Washington como condición para la misma.

En un primer momento se pensó en que ese estatuto imposibilitaba la continuación de nuestra representación en el Grupo, pese a que su carácter meramente consultivo permite la participación de naciones que tienen un

estatuto similar al de España, como son Canadá, Noruega y Dinamarca. Sin embargo, una retirada del Grupo de Planes Nucleares hubiera supuesto una quiebra en la “congelación” de nuestra situación en la OTAN, ya que representaba una decisión negativa sobre cualquier futura participación.

Al mismo tiempo, en 1983, en plena efervescencia del debate en Europa sobre el despliegue de misiles nucleares de alcance intermedio, en cumplimiento de la decisión adoptada por la OTAN en 1979, la retirada de España del Grupo de Planes Nucleares en el que esa decisión se había formado habría tenido un fuerte impacto en aquel debate. Los países más afectados no habrían agradecido esta dificultad adicional en un momento en que estaban casi desbordados por una reacción popular ya muy agitada.

La solución a este dilema nos vino dada por la misma doctrina de “miembro pleno, pero pasivo” que había definido nuestra representación durante el período de revisión. No renunciamos a nuestro estatuto de miembro de pleno derecho del Grupo de Planes Nucleares, pero sí anunciamos formalmente que por una decisión nacional y soberana ejerceríamos esa representación como si fuéramos observadores. La participación en el Grupo de Planes Nucleares no viene ofrecida automáticamente a los países miembros de la OTAN, sino que es voluntaria y debe solicitarse formalmente; de la misma manera, nos parecía que era también voluntario el grado y la forma con el que el país solicitante deseaba participar. Ningún aliado podía objetar nada a esta decisión que, al mismo tiempo, evitaba el “espectáculo” de una retirada española. Esta decisión se mantuvo cuidadosamente en el transcurso de los siguientes encuentros del Grupo de Planes Nucleares, en cuyos comunicados se hizo constar nuestra condición. Igualmente no asistieron a las reuniones ni el ministro de Defensa ni el jefe del Estado Mayor de la Defensa, a diferencia de lo que hacían los demás países miembros, para subrayar así nuestro papel de observadores.

Los nueve principios

El Referéndum de 12 de marzo de 1986 puso fin a esta primera fase de “deliberada ambigüedad” para iniciar una segunda que era preciso desarrollar, en consecuencia con la correspondiente pregunta de las tres del Referéndum, *una continuación de nuestra presencia en la Alianza, pero fuera de su estructura militar integrada*.

Ante todo, los términos del Referéndum fueron concretados en nueve principios que presentamos a los aliados en el Consejo de 20 de mayo de 1986. Con objeto de que comprendiesen su alcance y aceptasen la presentación de propuestas concretas sobre su base, esos nueve principios les fueron explicados tanto al secretario general como a cada uno de los aliados en conversaciones bilaterales que mantuvimos en Evere en las semanas anteriores a su presentación formal. La exposición de nuestras razones seguía una pauta de doce puntos, que les fueron entregados a los países que lo pidieron en forma de una “pro memoria”, sobre todos los aspectos de la Alianza: político, nuclear, posición fuera de los mandos integrados, coordinación

de la Defensa, contribución militar española, defensa aérea, comunicaciones y participación financiera. Estas conversaciones separadas tuvieron por objeto permitir a cada aliado exponer de manera libre las preocupaciones o problemas que les causaba el proyecto español y sirvieron para la redacción final de los nueve principios.

El primer aspecto de este mandato, es decir, el político, no presentaba ninguna dificultad. Pasamos de una actitud pasiva a otra activa en las consultas y decisiones políticas del Consejo Atlántico y de sus órganos subordinados, en especial el Comité Político. Desaparecieron nuestras reservas a los comunicados del Consejo y del Comité de Planes de Defensa, si bien en este último se dejó constancia de que al sumarnos al consenso en temas de defensa reservábamos nuestra posición hasta que ésta hubiese sido desarrollada en consonancia con los términos del Referéndum. Esta misma posición constituyó la doctrina de nuestra actuación en todos los demás órganos de la Alianza relacionados con la defensa, dependientes del Consejo Atlántico o del Comité de Planes de Defensa.

Inmediatamente después del Referéndum se produjo la reunión ministerial del Grupo de Planes Nucleares en Würzburg, el 20 y 21 de marzo de 1986: El ministro de Defensa no pudo acudir debido a las actividades electorales de ese período, pero el Gobierno autorizó a nuestra representación a anunciar en su nombre que, como consecuencia del resultado positivo del Referéndum, España abandonaba su posición de “observador” en el Grupo de Planes Nucleares y se sumaría de ahora en adelante a sus consultas. Este anuncio no tenía mayor significación de lo que sus palabras decían: nos sumábamos al proceso consultivo del GPN, sin que esto tuviera otra consecuencia que la de participar de ahora en adelante en sus trabajos futuros. Sin embargo, este anuncio provocó titulares sensacionales en la Prensa del siguiente día: “España asume la estrategia nuclear de la Alianza.” Esta afirmación era inexacta. España había asumido toda la estrategia de la Alianza, incluido su componente nuclear, en el momento de su adhesión sin reservas al Tratado de Washington. Por otro lado, ¿qué país, incluso fuera de la Alianza, puede desconocer la estrategia nuclear de la OTAN? Francia puede mantener una diferente para su propia potencia nuclear, pero la de la OTAN la arrastra por vía de sus consecuencias, que son relevantes no sólo para todos los aliados sino para el mundo entero.

Tampoco era cierto que por su incorporación al Grupo perdiese España su estatuto no nuclear, en contra de lo dispuesto por la autorización parlamentaria a la adhesión del Tratado de Washington. Canadá, Noruega y Dinamarca tienen un estatuto similar y son miembros de este Grupo sin menoscabo para su posición; así como Islandia, que, siguiendo el precedente español, se ha incorporado como observador en 1987.

En realidad, el GPN no es un órgano decisorio, sino consultivo, ya que tan sólo Estados Unidos tiene propiamente una estrategia nuclear. El Reino Unido tiene la suya íntimamente ligada a ésta y Francia no participa. La larga historia del Grupo arranca del desasosiego europeo ante una estrategia que de manera tan intensa afecta a los países europeos, sea ejerciéndose sin

consideración a sus intereses concretos, a veces contrapuestos a los de Norteamérica, sea con el espectro de su desvinculación respecto a Europa.

Esta ambivalencia europea ha supuesto una sucesión de incidentes que el presidente Kennedy intentó remediar con una Fuerza Nuclear Multilateral, cuyo fracaso condujo a la creación de este Grupo consultivo –Grupo de Planes Nucleares– en 1966. Inicialmente compuesto por cuatro miembros permanentes: Estados Unidos, Reino Unido, Italia y la RFA, los restantes países participaban en sus trabajos, por un procedimiento rotatorio, durante períodos de dieciocho meses. En 1979, coincidiendo con la “doble decisión” sobre las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), el sistema rotativo fue sustituido por la participación permanente de todos los países que lo deseasen.

Naturalmente que la influencia norteamericana en el GPN es muy grande, ya que a la postre lo que se consulta es su propia política. No obstante, el GPN ejerce un importante poder moderador al que los EEUU se someten, conscientes de la ineffectividad que tendría su estrategia si no reúne el consenso de los países europeos. Una buena demostración de cómo funciona esta recíproca influencia la ofreció la “doble decisión” de 1979 sobre las INF, o Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio.

Ejemplo francés

El problema más difícil que planteaba el Referéndum no era, sin embargo, el político o el nuclear, sino el de cómo prestar una contribución militar tan efectiva como lo requiere el compromiso defensivo del Tratado de Washington fuera de la estructura militar integrada.

Es cierto que esta estructura no está prevista ni mencionada en el Tratado, pero existía ya, en el momento de su celebración, el precedente de los mandos aliados constituidos durante la guerra, que llegaron a contar con un Estado Mayor Corto. Sobre este núcleo se desarrolló rápidamente, especialmente al calor de la guerra de Corea, desde 1950, la estructura actual, compuesta de los Mandos Supremos de Europa (SACEUR) y Atlántico (SACLANT), a los que se iguala en rango el del Canal de la Mancha (CINCHAN) y el Grupo Regional de América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Los dos primeros están compuestos de varios mandos principales y subordinados en las distintas regiones de su responsabilidad.

El Comité Militar, compuesto por los jefes de la Defensa de cada país miembro, coordina este vasto conjunto y establece el debido enlace con los órganos políticos de la Alianza, concretamente el Consejo/CPD, bajo cuya suprema y absoluta autoridad está concebida escrupulosamente toda la Alianza.

La contribución militar de los aliados y, en general, sus planes generales y operativos, así como la coordinación de su política de defensa en todos sus aspectos, incluso el logístico y de infraestructura, está concebida en función de esta estructura integrada.

Esta evolución no daba plena satisfacción a Francia. De Gaulle intentó obtener la preeminencia que consideraba debida a Francia, a la par que los Estados Unidos y Gran Bretaña, para imprimir a la Alianza la dirección que estimaba precisa y contrarrestar lo que consideraba excesiva influencia de los anglosajones. Llegó incluso a proponer, en su famoso memorándum de 1958, que creasen con Francia en la OTAN una especie de triunvirato directivo. A pesar de que casi al mismo tiempo se producía una de las mayores crisis entre Estados Unidos e Inglaterra, los ingleses no se sintieron seducidos por el proyecto francés. Tampoco logró De Gaulle compensar la influencia anglosajona con su proyecto de una dimensión europea de la Alianza, presidida por una entente francogermana. En 1964, era evidente que Alemania también prefería la solución atlántica.

En consecuencia, De Gaulle anunció en 1966 la decisión francesa de separarse de la estructura militar de la Alianza. Francia abandonó su posición en los mandos aliados, se retiró del Comité Militar y se negó a tratar temas de defensa en el Consejo. Todas las instituciones atlánticas hubieron de abandonar su sede en París y refugiarse en Bruselas. Por otro lado, forzaba a salir de Francia a todas las fuerzas aliadas con bases en su territorio, principalmente un alto número de instalaciones de los Estados Unidos, y retiraba a sus propias fuerzas de su asignación a los mandos aliados.

Ahora bien, Francia no podía desconocer su situación estratégica en Europa central, sus responsabilidades en Berlín y menos todavía el importante contingente francés de cincuenta mil hombres estacionados en el Rin. Su salida de la estructura militar de la OTAN le obligaba a algún recurso que permitiese salvar su conexión estratégica con las demás fuerzas aliadas estructuradas en los mandos aliados. La solución fue la celebración de acuerdos entre mandos franceses y aliados en los que se prevé la manera como Francia “cooperará” con los mandos aliados cuando sea necesario. Tratándose de acuerdos entre mandos, Francia no considera que tengan más alcance que el de un entendimiento entre autoridades militares y, a pesar de su importancia real y del crecimiento que ha experimentado su alcance, pretende que su existencia sea secreta. Sin embargo, aunque no se conozca el detalle militar de los planes que contienen, estos “Acuerdos de Cooperación” son del dominio público y nadie se recata de citarlos en conferencias y publicaciones, empezando por la Prensa francesa.

Estos acuerdos se complementan con las “Misiones de Enlace” que Francia ha establecido en los puestos de mando aliados y en el Comité Militar; igualmente fuerzas francesas participan en los ejercicios de entrenamiento y envía unidades navales junto a las de las flotas aliadas en el Mediterráneo (NAVOCFORMED) y en el Atlántico (STANAVFORLANT).

Por razones evidentes, ha permanecido unida a las redes aliadas de comunicaciones y de alerta de la defensa aérea, así como a su posterior evolución. La instalación de una parte importante de la red de oleoductos en su territorio le ha obligado también a continuar unida a su común gestión aliada. Todo esto, amén de otros casos menores pero del mismo significado, constituye una casuística con consecuencias en el campo financiero y decisorio de la OTAN.

Mientras tanto, la posición francesa obligó a los ministros de Defensa de los aliados a reunirse separadamente en el Comité de Planes de Defensa (CPD), que comenzó así a actuar prácticamente con el mismo rango que el Consejo del Atlántico Norte (CAN). Es más, la ausencia de Francia permitió a los demás aliados un desarrollo de la coordinación de su política de defensa que constituye el núcleo de una auténtica comunidad de defensa. Esto también ha supuesto para Francia constantes problemas, dividida entre la necesidad militar de participar en lo que se está desarrollando a su alrededor y su voluntad política de no colaborar en las decisiones que lo están provocando.

Volviendo a España, el precedente francés fue lo primero que se evocó al pensar en la realización de las condiciones del referéndum. Desde la salida de Francia, su posición ha constituido la definición de lo que es no estar "integrado". Así pues, lo primero que se pensó en España fue seguir el "modelo francés". Esto habría significado nuestra retirada del Comité de Planes de Defensa y del Comité Militar, así como de todos sus órganos subordinados y la abstención en todos los temas de su competencia.

Ahora bien, desde el primer momento apareció que el "modelo francés" no era conveniente para España y que, además, distaba de ser una definición coherente de la "no integración".

Francia, en realidad, tiene una participación verdaderamente "a la carta". Es cierto que ha abandonado formalmente la estructura de mandos, el Comité Militar y el Comité de Planes de Defensa (CPD), pero mantiene muy estrechos vínculos con la OTAN en todos sus aspectos militares y de defensa. No es exacto que su participación en la OTAN se limite a consultas políticas en el seno del Consejo Atlántico.

Misiones de enlace con los mandos y en el Comité Militar aseguran su coordinación con éstos. En el campo operativo, esta coordinación se define en unos "Acuerdos de Cooperación" entre mandos franceses y aliados que de hecho aseguran su contribución militar a la defensa común, garantizada además por la presencia física de sus tropas en el Rin y por su misma posición geográfica que vincula su seguridad, frente a la URSS, a la de toda la llanura de la Europa central.

Por otro lado, en aspectos tan esenciales de la defensa como la red de alerta y la defensa aérea, las comunicaciones, la infraestructura, el apoyo logístico, las emergencias civiles y la cooperación de armamentos, se ha producido un juego recíproco de influencia: en todos aquellos campos en los que la participación francesa es necesaria para el resto de los aliados, éstos han accedido a que pasen a depender del Consejo en vez del CPD, mientras que en aquellos que son imprescindibles o necesarios para Francia, pero que forman parte integrante de la estructura militar, Francia ha accedido a permanecer en ésta, mediante fórmulas "ad hoc" de gestión y financiación.

De esta manera, aspectos tan integrados de la defensa como son el Comité de Defensa Aérea, la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento, el Alto Comité para el Planeamiento de las Emergencias Civiles (SCEPC), el Comité del Sistema de Comunicaciones e Información (NA-CISC), etcétera, dependen del Consejo Atlántico, mientras que, por otro

lado, Francia participa en tres de las trece categorías del programa de infraestructura, en las correspondientes a la red de alerta, comunicaciones y oleoductos, con fórmulas particulares, pero tan sometida al sistema integrado como lo está la participación de las demás naciones.

En conclusión, la fórmula francesa no ofrecía una teoría coherente para la participación española, y es, más bien, el resultado de una “casuística de retirada” de la estructura a la que pertenecía. Su peculiar participación puede explicarse atendiendo a las anomalías residuales que fueron consecuencia de su retirada de una estructura compleja en la que estuvo completamente involucrada y, que respondía a una realidad estratégica en la que Francia está inmersa, pero no puede justificarse teóricamente atendiendo, a la aplicación de un criterio general. Además, Francia puede permitirse esta falta “teórica”, ya que por su posición geográfica en el centro de Europa, realizada por sus fuerzas en el Rin, así como por la considerable influencia militar, política y económica que ejerce por su magnitud y su significado, no sólo en la zona del Tratado, sino en toda la región circundante, no puede hacerse nada substancial en Europa sin contar con su consenso. Puede discutirse la validez de su “force de frappe”, pero, al menos, su potencia nuclear le da también la base teórica para una política de independencia respecto a la OTAN, sin perjuicio de que tenga bien en cuenta que está tan cubierta como los demás por la garantía nuclear de los Estados Unidos.

El caso español

La posición de España es bien diferente. Ni tenemos esa base teórica para una postura de independencia, ni nuestra significación militar, política y económica puede compararse con la de Francia, ni nuestra situación geográficamente excéntrica induciría a los aliados a tenernos en cuenta en decisiones adoptadas por órganos de la Alianza que, en nuestra ausencia, pudieran tener profundas consecuencias para los riesgos que España asume como miembro de la Alianza.

La falta de una doctrina coherente para el “modelo francés”, sin embargo, abría la puerta para una solución diferente y más conveniente para el “modelo español”.

Teniendo en cuenta la diferencia de nuestra posición con la francesa, y su necesaria compatibilidad con las condiciones del referéndum, ese modelo tenía que pasar por los siguientes imperativos:

1. Las fuerzas españolas tenían que quedar completamente fuera de los mandos aliados. No podíamos incorporarnos a éstos ni aceptar su jurisdicción defensiva sobre nuestro territorio o sobre nuestras fuerzas. Este imperativo, en lo que concierne a los aspectos operativos, podía seguir el precedente francés de acuerdos celebrados entre mandos que prevean su actuación conjunta en casos de paz, crisis y guerra, pero reteniendo los mandos españoles la jurisdicción exclusiva sobre sus fuerzas y nuestras autoridades políticas la decisión su puesta en acción.

2. Ahora bien, era imperativo que España pudiese lograr una participación efectiva en el proceso decisorio de los planes aliados de defensa, tanto generales como operativos, para asegurar formalmente lo que Francia obtiene de hecho por la fuerza de su posición y de su influencia.

3. De la misma manera, España no podía jugar con la ilusión de una independencia militar "tous azimuts". No sólo era necesario encontrar la manera de participar también en la cooperación en todos los campos no operativos de la defensa, que tanto se han desarrollado en el seno del Comité de Planes de Defensa, sino que también resultaría absurdo no beneficiarse de la creciente racionalización y especialización de la defensa que, de esa manera, se ha alcanzado, en lo que supone el embrión de una auténtica defensa común europea, en un grado de intensidad no inferior a los que caracterizan a la CEE en los diversos campos de la economía europea.

4. La fórmula que propusiéramos, tanto para una contribución militar fuera de la estructura integrada como para nuestra participación en el proceso de planeamiento y coordinación de la defensa común, tenía que ser aceptable para los aliados. La decisión del Gobierno, apoyada sobre un referéndum, era soberana y respetada por los demás aliados; pero igualmente era su prerrogativa soberana el aceptar o rechazar fórmulas de participación que se separaban de las que ellos seguían en la estructura integrada.

Estos cuatro puntos se fueron haciendo cada vez más evidentes en el estudio que sobre nuestra participación en la OTAN se realizó desde 1983, y se han concretado en los dos últimos años en múltiples reuniones de trabajo tanto con los aliados como con la Secretaría Internacional, el Estado Mayor Internacional y los mismos mandos aliados. Han culminado en la aprobación de las directrices generales el pasado diciembre, que de manera directa o indirecta ha constituido formalmente el modelo español de participación.

Control operativo

El primero de estos puntos, una contribución militar planeada en acuerdos entre mandos nacionales y aliados, sigue en todo el precedente francés. Igual que los "Acuerdos de Cooperación", los acuerdos que celebrarán los mandos españoles con los aliados preverán operaciones independientes, combinadas o coordinadas sobre el momento y oportunidad de en las que nuestras fuerzas asumirán de común acuerdo misiones de carácter aliado. Las fuerzas españolas estarán, en todo caso, bajo mando nacional. Sin embargo, cuando participen en operaciones combinadas o coordinadas, se preverá el que fuerzas españolas puedan pasar, cuando las circunstancias militares así lo aconsejen, al *control operativo* de un mando Aliado y, viceversa, que fuerzas aliadas queden bajo el *control operativo* de un mando español.

Ésta es la fórmula que Francia estableció en sus acuerdos de cooperación y en verdad no hay otra posible para el caso español. El *control operativo* requiere, sin embargo, una explicación para que se comprenda la diferencia considerable que significa respecto al mando integrado.

Las operaciones combinadas en la II Guerra Mundial pusieron de relieve la complejidad del ejercicio del mando por un jefe de determinada nacionalidad sobre fuerzas de varias naciones. Consecuentemente, cuando se crearon los mandos aliados en la OTAN, se establecieron diferentes niveles de competencias atribuidos a cada mando sobre fuerzas multinacionales en determinadas circunstancias. Entre estos niveles hay que distinguir, ante todo, *el mando pleno*, que sólo existe sobre fuerzas de la misma nacionalidad y que incluye la competencia operativa para asignar misiones y distribuir fuerzas, la responsabilidad logística, administrativa y financiera para la supervivencia de las fuerzas y la autoridad jurisdiccional sobre todos sus miembros. Cuando se ejerce el mando sobre fuerzas de diversas nacionalidades, es evidente que las naciones no pueden transferir al mando único, necesario para asegurar la unidad de acción, pero de distinta nacionalidad, todas las atribuciones y competencias que puede ejercer un mando nacional: la diversidad de legislaciones penales y militares, de responsabilidades financieras, y de reglamentos nacionales internos sobre administración y logística lo hacen imposible en la práctica. Sin embargo, resulta necesario transferir un grado de autoridad suficiente para que se puedan dirigir las operaciones en dichas circunstancias. Para ello se han concebido varias fórmulas, entre las cuales figuran el *mando operativo* y el *control operativo*. El primero permite al comandante de una fuerza dirigir las operaciones con las mismas atribuciones de un mando nacional, pero reteniendo la responsabilidad logística, administrativa, financiera y jurisdiccional el mando nacional del que proceden las fuerzas correspondientes. Un grado de autoridad inferior se da en el caso del *control operativo*: éste consiste en la autoridad que se delega a un mando para dirigir las fuerzas que se le asignen, a fin de que pueda cumplir cometidos específicos limitados por la función, el tiempo, o la localización geográfica; pero el *control operativo* no atribuye competencias para cambiar la misión de las fuerzas asignadas ni para el empleo separado de componentes de dichas fuerzas.

El *mando operativo* es lo que los países miembros de la estructura militar integrada ceden normalmente a los mandos aliados. La fórmula de cesión del *control operativo* a los mandos aliados es la que ha elegido Francia en sus acuerdos de cooperación con los mandos aliados para asegurar la unidad de acción en las operaciones combinadas o, coordinadas. En el caso de España, se ha incluido explícitamente, además, el principio de reciprocidad, asegurando la transferencia mutua del *control operativo* entre mandos españoles y aliados para conseguir, de acuerdo con las circunstancias, el mayor grado de eficacia operativa. Esta reciprocidad establece la igualdad de rango y la independencia del mando español frente al aliado. La exclusiva jurisdicción sobre la misión acordada garantiza la independencia de las fuerzas españolas respecto a los mandos aliados. Esta independencia se asegura, por último, con la decisión política a la que queda subordinada la entrada en acción de los acuerdos.

Al igual que en el caso francés, estos acuerdos se completarán con el envío de misiones de enlace a los mandos aliados, con responsabilidades

considerablemente superiores a las que tienen los representantes nacionales de los demás países.

Bajo esta fórmula, nuestras fuerzas podrán participar, junto a las francesas y aliadas, en los ejercicios de entrenamiento previstos en relación con las misiones que asuman en los acuerdos de coordinación. Unidades navales españolas podrán sumarse, en las mismas condiciones que las francesas, a las flotas aliadas en el Atlántico y en el Mediterráneo, igualmente dentro de los parámetros de los acuerdos.

Planeamiento militar

Ahora bien, si el precedente francés de acuerdos entre mandos solucionaba, mediante la fórmula del *control operativo*, el problema de una contribución militar fuera de la estructura integrada, no ofrecía una solución satisfactoria al segundo de los imperativos que nos habíamos fijado: la participación con los demás aliados en las decisiones militares aliadas y en los riesgos que en consecuencia asumiríamos. España no podría seguir en este punto el modelo francés, que sólo sirve para un país que tiene la justificación teórica y la influencia suficiente para separarse del proceso decisorio de la OTAN. Es más, incluso Francia se ve obligada a una constante vigilancia y, en ocasiones, a un auténtico esfuerzo por proteger sus intereses de esa manera.

Para ello, era fundamental poder participar ante todo en el planeamiento militar aliado y en pie de igualdad con los demás miembros, para conseguir formalmente la capacidad de intervenir en el planeamiento, que Francia logra de manera informal.

Ahora bien, para gozar de ese derecho, era necesario que los aliados tuviesen el mismo derecho respecto a nuestros planes; es decir, que los acuerdos y las misiones que en ellos asuman nuestras fuerzas formasen parte del planeamiento aliado. Nada más lógico para ambas partes, pues si los acuerdos se han celebrado respetando la posición de nuestras fuerzas fuera de la estructura integrada; ¿por qué no habrían de incluir los mandos aliados los acuerdos celebrados con los españoles en la previsión de sus propios planes? De la misma manera: ¿acaso los mandos españoles no podrían incluir en su planeamiento nacional lo previsto en los acuerdos celebrados con los aliados? La inclusión de los acuerdos de coordinación en el planeamiento aliado y nacional es una consecuencia lógica de su celebración, que en nada afecta ni al estatuto de nuestras fuerzas fuera de la estructura integrada, que será la base de estos acuerdos, ni a la competencia exclusiva que corresponderá a nuestras autoridades políticas y militares para su puesta en acción. La inclusión de nuestros acuerdos en el planeamiento aliado no significará más que su cumplimiento por ambas partes; será tenido en cuenta en las previsiones aliadas, de la misma manera que el cumplimiento aliado lo será en las nuestras.

A “sensu contrario”, si ello significa que España adquiere el derecho de participar en el planeamiento aliado, tiene una garantía adicional para el mantenimiento de su independencia de la estructura integrada, ya que podrá

impedir que el planeamiento aliado pueda orientarse de manera que no convenga a nuestra política exterior y de defensa.

Nuestras misiones de enlace en los mandos aliados tendrán como una de sus principales funciones seguir los pasos iniciales de todo planeamiento aliado y podrán representar nuestra posición en este primer estadio de su formación. Las propuestas de los mandos han de ser aprobadas a continuación por el Comité Militar y el Comité de Planes de Defensa. Esto planteaba el problema de nuestra participación en ambos.

Respecto al Comité Militar, nuestra posición se decidió en función de su misma naturaleza y atribuciones. Es cierto que el Comité Militar está definido como “la más alta autoridad militar de la Alianza”; pero no es en sí un mando militar, ya que no tiene fuerzas asignadas ni funciones operativas. Está compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de cada país aliado y, en su ausencia, por sus representantes militares, menos Islandia, que por no tener fuerzas armadas se hace representar por un civil, y Francia, que desde su retirada en 1966 sólo mantiene una misión de enlace. Sus decisiones se adoptan por consenso, como sucede en los organismos internacionales, y sus miembros y representantes actúan siguiendo instrucciones de sus capitales. Las inmunidades y privilegios diplomáticos de sus miembros se rigen por el Convenio de Ottawa de 1951, (que regula los privilegios e inmunidades diplomáticas dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, de los representantes nacionales y del secretario internacional) y no por el SOFA (Tratado de Londres sobre el Estatuto de Fuerzas Aliadas de 1951), ni por el de París de 1952 sobre sedes de cuarteles generales.

Así pues, hasta en este detalle se percibe que el Comité Militar, por muy militares que sean sus funciones, no es ni: un mando ni una estructura militar integrada, sino que funciona más bien como un órgano diplomático. No existía realmente objeción a continuar nuestra participación en este órgano si los aliados nos reconocían al mismo tiempo nuestro estatuto fuera de la estructura militar integrada, y las condiciones aparejadas a este estatuto.

De esta manera quedaba resuelto satisfactoriamente el segundo imperativo de nuestra participación en la OTAN. España obtenía voz y voto en la aprobación de los planes aliados, mientras que sus “Acuerdos de Coordinación” con los mandos aliados, serían también sometidos a la aprobación de los demás aliados en el Comité Militar.

Sistema analógico

Aunque la continuación de nuestra participación en el Comité Militar impresionó más a la opinión, nuestra presencia en el Comité de Planes de Defensa fue bastante más difícil, ya que no se limita a dar la aprobación final de los planes militares que le eleva el Comité Militar, sino que actúa en todos los campos de la defensa. Muchos de estos campos no representaban dificultad para nuestra participación, ya que se realizan al margen de la estructura militar, como es el caso de la cooperación de armamentos.

Otros, en cambio, se han concebido en función directa de la estructura de mandos, como es el planteamiento de fuerzas, y la participación española en su procedimiento planteaba el problema de un estatuto separado.

El Planeamiento de Fuerzas constituye uno de los esfuerzos más notables de la OTAN en la coordinación de la defensa aliada. En un ciclo de seis años de duración, los países miembros analizan, primero, la situación militar y económica de la Alianza. Este análisis da lugar a una directiva ministerial en la que los aliados deciden la orientación que conviene seguir en todos los campos de la defensa para el periodo del correspondiente ciclo.

Sobre este fondo los países aliados examinan los requerimientos de armas y fuerzas que los mandos aliados proponen en forma de unos Objetivos Nacionales de Fuerzas, que son aprobados, primero, en el Comité Militar –atendiendo principalmente a criterios militares–, y luego, en el Comité de Examen de la Defensa –compuesto por los consejeros de Defensa de las Delegaciones–, que estudian las propuestas aprobadas por el Comité Militar no sólo con criterios militares, sino, también, teniendo en cuenta los criterios financieros y políticos, competencia de sus respectivos Ministerios de Defensa.

Al ser aprobadas por los ministros de Defensa; las Propuestas de Fuerzas se convierten en Objetivos de Fuerza que cada país se compromete a cumplir. Cada año un equipo compuesto por la Secretaría Internacional, el Estado Mayor Internacional y los Mandos Supremos visita las capitales para seguir el cumplimiento de los objetivos, y poco después equipos de cada nación prestan la misma información a los demás aliados en el Comité de Examen de la Defensa y justifican ante sus eventuales críticas sus respectivos programas.

Con el Planeamiento de Fuerzas la OTAN intenta introducir un cierto grado de racionalización y especialización de la defensa aliada. Los mandos aliados pueden tener una visión más amplia del conjunto de la defensa que puedan tener los Estados Mayores nacionales, más preocupados por problemas puramente nacionales, tanto militares como financieros. De esta manera pueden intentar amalgamar esas preocupaciones en beneficio común e incluso proponer que, contando con las fuerzas de otro aliado, una nación consienta en especializar su estructura de defensa en cierto sentido, sacrificando un criterio general de defensa independiente que no resulta ni beneficioso para el conjunto, ni posible por su coste a escala nacional.

A su vez, el Comité de Examen de la Defensa permite a los aliados vigilar que los demás estén cumpliendo sus objetivos de fuerzas de la misma manera, no sólo por un criterio de justicia distributiva, sino también para asegurarse de que la defensa común queda debidamente cubierta en aquellas regiones o sectores en los que cuenta con el esfuerzo de los demás.

Se trata, pues, de una dimensión sumamente interesante de la defensa que proporciona a los países miembros un instrumento de racionalización equiparable al, que ofrecen los organismos financieros internacionales a la política económica de las naciones. No convenía a España quedar al margen de este proceso, cuya evolución sigue atentamente Francia, pues atañe a la estructura misma de las fuerzas aliadas.

Naturalmente, al estar los países del CPD en la estructura militar integrada, el procedimiento que han ido concibiendo para fijar los Objetivos de Fuerzas y el Examen de la Defensa está íntimamente unido al sistema de los mandos aliados. La intervención de éstos, sin embargo, no es esencial al procedimiento, que *está compuesto fundamentalmente por consultas y decisiones entre las naciones aliadas*. Un examen del procedimiento del Planeamiento de Fuerzas permite llegar a la conclusión de que España podía realizar los mismos pasos, pero al margen de la estructura militar integrada, es decir, que podía concebirse *un sistema analógico* capaz de recoger los elementos esenciales del Planeamiento, en paralelo, o por analogía, respecto al concebido para la estructura integrada, pero con aséptica separación de la intervención de los mandos. En efecto: ¿qué impide a España participar en el análisis conjunto de la situación militar y económica? ¿Por qué no pudiera España proponer a los demás aliados objetivos propios de fuerzas o comprometerse a cumplirlos? ¿Este compromiso no puede acaso someterse al examen de los aliados? ¿No son todos estos pasos del procedimiento aspectos del Planeamiento que pueden concebirse al margen de los mandos aliados?

Los aliados aceptaron esta idea, puesto que obedece a la lógica de nuestro estatuto sin alterar la eficacia del Planeamiento. La redacción del Sistema Analógico, sin embargo, fue bastante difícil, ya que requería la definición de multitud de conceptos que en la estructura militar integrada han sido ya establecidos en una maraña de documentos de referencia. En el caso español era necesario encontrar a cada paso una definición acorde con su posición fuera de la estructura integrada y, por tanto, diferente, si bien análoga, a la de esas referencias.

Se formó un grupo de especialistas tanto del lado de la OTAN (la División de Planes y Política de Defensa de la Secretaría Internacional, el EMI y los Mandos Supremos) como del lado español (la Delegación y la Representación Militar, las Direcciones Generales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Exteriores y de Política de Defensa en el Ministerio de Defensa, el EMACON, los Estados Mayores y los Gabinetes del Ministerio de Defensa, de la SGPE y de la Presidencia) que celebró tres rondas de trabajo (30 y 31 de octubre de 1986; 26 y 27 de enero de 1987, y 22 y 23 de octubre de 1987) que han concluido con un sistema español de Planeamiento de Defensa en todo análogo al aliado, pero en el que la posición de nuestras fuerzas, fuera de la estructura militar integrada, está asegurada y la iniciativa de los mandos aliados, consecuentemente, sustituida por la de los mandos españoles.

Aunque el *sistema analógico español* no podrá ser puesto en práctica plenamente hasta el comienzo del próximo ciclo en 1989, y aunque en buena forma, debiéramos haber esperado a la aprobación formal de las directrices generales de nuestra contribución militar, tanto para probar el funcionamiento del *sistema analógico* como para demostrar nuestra voluntad de participación, España intervino y aprobó la Directiva Ministerial de 1987, y ha expuesto sus propios Objetivos Nacionales de Fuerzas, a los aliados, tanto en Madrid como en el Comité de Examen de la Defensa, en el otoño de 1988.

De esta manera quedaba completamente cubierto el tercer imperativo de nuestra participación: el de no quedar al margen del proceso decisorio de la seguridad y de los riesgos asumidos por la Alianza, pero gracias a procedimientos especiales que nos permitiesen hacerlo desde fuera de la estructura militar integrada. La naturaleza y funciones del Comité Militar nos permitía entrar en el planeamiento aliado a través de “Acuerdos de Coordinación”, y el “Sistema Analógico” ofrecía la posibilidad de seguir el planeamiento de fuerzas del Comité de Planes de Defensa, así como todas sus otras actividades de, coordinación de la defensa, sin menoscabo de nuestra posición.

Los aliados y España

Queda ahora por ver el último de los cuatro imperativos de nuestro modelo de participación en la OTAN: su aceptación por los aliados. A este respecto hemos sufrido dos corrientes de opinión a veces contradictorias. Por un lado, los que pretendían que bastaba que España hubiese adoptado una decisión soberana para que los demás tuviesen que aceptarla; por otro lado, aquellos que acusan a nuestro modelo de ser una integración de hecho.

Teniendo en cuenta el esfuerzo que ha costado la aprobación aliada de nuestro modelo, resultan ambas opiniones algo graciosas e inexplicables. Realmente, si nuestro modelo fuese una integración de hecho, no habríamos tardado varios años en definirlo, primero, y en conseguir su aprobación, después. Igualmente nos podríamos ahorrar el considerable trabajo que se nos presenta ahora para desarrollar las Directrices en Acuerdos de Coordinación fuera de la estructura militar integrada. Los aliados y los mandos se resistieron en un principio a una solución concebida fuera de esa estructura. Para empezar, intentaron por todos los medios convencernos de las bondades de la integración y de los muchos perjuicios que nos acarrearía la no integración. Sin llegar a ejercer presiones indebidas, llegaron a señalarnos que estábamos “minando la integridad del Tratado de Washington”, o que no estar integrados era “militarmente inaceptable”, y pensaron incluso en aplazar indefinidamente nuestra participación militar hasta que un nuevo Gobierno encontrase aires más propicios. Después del Referéndum, esta resistencia, que ya no podían expresar en términos tan explícitos, se manifestó en un escepticismo negativo respecto a la posibilidad de poder encontrar fórmulas adecuadas para nuestro propósito, sea porque no fuesen lógicamente concebibles, sea porque la estructura militar integrada no pudiera acomodarlas en sus esquemas. Incluso algunos hubiesen preferido que en esas condiciones España hubiera quedado relegada a un estatuto de segundo orden.

Algo “desintegrado” tendrá nuestro modelo cuando tanta resistencia ha suscitado y tantas dificultades a su desarrollo prevemos. En realidad, los que lo denuncian como una “integración de hecho” o “entrada por la puerta trasera” no tienen más justificación que su diferencia con el modelo francés.

Como hemos visto, sin embargo, este modelo dista mucho de ser una definición lógica de lo que constituye la integración.

Tampoco es exacto describir nuestro modelo como algo “intermedio” entre la participación de Francia y la integración completa. Este criterio sigue empleando al modelo francés como paradigma de la no integración sin detenerse en analizar su lógica.

En efecto, en lo que concierne al estatuto de nuestras fuerzas armadas y su posición respecto a la estructura integrada de los mandos aliados no hay diferencia alguna con Francia. Nuestros Acuerdos de Coordinación seguirán en todo la misma pauta que los franceses. Ahora bien, donde sí hay diferencia es en el *grado de coordinación* que aceptamos en el terreno general de la defensa. Es una coordinación que se desprende lógicamente de nuestra posición estratégica y de la realidad de la defensa común y que no está reñida con nuestra posición fuera de la estructura de mandos aliados en la mayor parte de los casos, o que ha sido debidamente corregida con el “Sistema Analógico” allí donde sí lo estaba. Esta coordinación la aceptamos con los demás países aliados, pero no con los mandos integrados, que son sus beneficiarios.

Como hemos visto ya, Francia también coordina su defensa en determinados sectores en los que la coordinación es esencial para la eficacia de su defensa; por ejemplo, en los campos de la defensa aérea y de las comunicaciones. Ha conseguido esa coordinación, sea obligando a los demás aliados a traspasar esos temas a la dependencia formal del Consejo, como precio de su participación, sea mediante ciertas fórmulas “ad hoc” que se han impuesto como residuos necesarios de su anterior participación en la estructura integrada.

En realidad, nada impediría a Francia acogerse a fórmulas similares a las que ha seguido España. Algunos autores y periodistas franceses han señalado ya que Francia hubiese podido continuar en el Comité de Planes de Defensa, como España, o apuntan a la solución española como prueba de la conveniencia de que Francia se acerque más a la coordinación de su defensa, sin perjuicio de su estatuto no integrado. Dentro de la misma Alianza se han oído sugerencias en este sentido e incluso respecto a una vuelta de Francia al Comité Militar en las mismas condiciones que España. El sistema de Planeamiento de Armamentos que se ha introducido en 1987 sigue en todo el procedimiento ideado en el Sistema Analógico español de planeamiento de fuerzas, para que Francia pueda seguir junto con España.

En conclusión: ni España está más integrada que Francia por haber establecido una coordinación de su defensa con los aliados, ni Francia rechaza esa coordinación como principio de su no integración al haberla aceptado por sectores o por fórmulas “ad hoc”.

Volviendo a la aceptación por los aliados, recuerdo que en 1983, en la visita de cortesía que hice al decano de los embajadores a raíz de mi nombramiento, éste me advirtió severamente que abandonásemos toda ilusión de obtener una posición fuera de la estructura militar integrada: “Lo que los aliados pudieron admitir para un país como Francia no lo reconocerán nunca a un país como España.”

En realidad, lo que les preocupaba realmente era que el caso excepcional y singular de Francia pudiese extenderse a otros países, al convertirse en una categoría general por su aplicación a España. Desde el principio, esto se convirtió en el verdadero obstáculo de nuestro modelo, y para conseguir la aprobación de los aliados ha sido necesario demostrar su singularidad y su imposible imitación por otros países aliados.

Para ello empleamos argumentos negativos y positivos. Ante todo, les recordamos las muchas dificultades con que tropezaron los esfuerzos que España realizó en 1982 para entrar en la estructura militar integrada, dificultades derivadas de la rigidez de la estructura de mandos, organizada con la ausencia de España y de los intereses nacionales que se abrigan en ella, entre los que figuraba el caso, inaceptable para nosotros, del mando aliado en Gibraltar. No se quería antagonizar a Francia, atribuyéndonos los mandos aliados que había desempeñado en nuestra propia región antes de su retirada de la estructura integrada. Tampoco se nos quería reconocer una posición en SACLANT, ni nuestra función estratégica de conexión entre el mando atlántico y europeo. Era difícil configurar un mando regional atribuido a España como simple apéndice del Mando Aliado en el Mediterráneo. Estas dificultades culminaron en la reserva que interpuso Grecia en su acto de ratificación, dirigida a impedir una reorganización de los mandos en el Mediterráneo, a causa del ingreso de España, reserva a la que pronto se unió Turquía en sentido contrario, declarando que no aceptaría una reorganización para España si no se acometía una revisión semejante en el Mediterráneo oriental. Realmente el caso español parecía imposible de resolver ante tantos condicionantes negativos. ¿Cómo podían ahora oponerse a una solución de nuestra participación fuera de la estructura integrada que permitía precisamente obviar esos problemas y dificultades? La misma rigidez y artificialidad de la estructura de la OTAN justificaba un modelo de participación fuera de ella, como el que requería nuestro Referéndum, sin poder ser interpretado como una generalización del francés.

Estrategia de la OTAN

Sobre este terreno, bien convincente, pasamos a argumentos más positivos en la estrategia de la OTAN: Las misiones que corresponderán a España por su situación geoestratégica tienen una especificidad que permite su concepción y organización fuera de la estructura militar integrada.

La estrategia defensiva de la OTAN descansa en la disuasión convencional y nuclear que contrapone al Pacto de Varsovia. Es una estrategia delicada tanto por su propia estructura, dividida entre Norteamérica y Europa, como por la falta de flexibilidad que supone la “defensa avanzada” de todo su frente que impone el compromiso aliado de garantizar la integridad territorial de Alemania.

La disuasión nuclear se dirige a compensar la división geográfica de la OTAN no menos que a garantizar la “defensa avanzada” frente a una fuerte superioridad convencional del Pacto de Varsovia. El mismo papel disuasorio

juegan los planes de refuerzos y apoyo logístico que los EEUU y el Canadá proyectarían en caso de crisis y guerra. Es una capacidad disuasoria menos visible que la nuclear, pero tan decisiva como ésta: las dos grandes guerras en este siglo han sido decididas por la intervención norteamericana.

Algunos intentan restar importancia a esta dimensión disuasoria alegando que si se produjese una nueva guerra mundial, ésta escalaría en cuestión de horas o, a lo más, en unos días hacia un conflicto nuclear que se anticiparía a toda posibilidad de refuerzos desde el otro lado del Atlántico, cuya movilización y transporte reclaman un periodo de tiempo bastante más prolongado. Sin embargo, es inconcebible que la URSS se lanzase a un conflicto de tal magnitud sin el propósito de una victoria segura en Europa o, en todo caso, de una ocupación decisiva de buena parte del continente. Ahora bien, un esfuerzo bélico de estas características no puede realizarse por sorpresa. Iría precedido, ciertamente, de un período de creciente tensión política y de movimientos militares que permitirían comenzar el refuerzo norteamericano de forma suficientemente, disuasoria. Incluso en un ataque fulminante, en que la URSS creyese poder neutralizar las armas nucleares estacionadas en Europa, por ejemplo, con comandos especiales y ataques químicos, para ocupar rápidamente una parte significativa de Europa y contener enseguida la capacidad nuclear estratégica de los EEUU con represalias inaceptables; incluso en este caso extremo, la URSS habrá de calcular siempre con que un fallo de sus previsiones o de sus planes diesen lugar a un enfrentamiento convencional más prolongado, en el que los refuerzos norteamericanos comenzaran a jugar su papel compensatorio, trastocando la ecuación nuclear en contra de la URSS al verse entonces bajo la amenaza de un ataque o de una represalia nuclear de consecuencias inaceptables.

Así, pues, la importancia disuasoria de los refuerzos norteamericanos, que es evidente en el caso de un conflicto prolongado, también tiene su efecto sobre las previsiones de un conflicto corto. Este efecto disuasorio está en función directa de la seguridad en el Atlántico Norte y Central. El dominio de los mares es para la Alianza esencial, tanto para la estrategia nuclear naval de los EEUU frente a la URSS como para asegurar el transporte por aire y por mar de los refuerzos convencionales y del continuo apoyo logístico de las fuerzas en el frente central y en los flancos norte y sur. Dada la estructura del frente estratégico de la Alianza, el asegurar la llegada al continente europeo en toda su extensión y el encaminamiento de los refuerzos y del apoyo logístico a su destino, adquiere la misma importancia que la seguridad de los mares que han de atravesar.

La defensa de Europa está constituida por un enorme arco de vanguardia que va desde Noruega; en el flanco norte, hasta Turquía, en el sur, pasando por Dinamarca, Bélgica, Holanda y Alemania, en el frente central, e Italia y Grecia, en el flanco sur. Inglaterra y Francia están involucradas en el frente central con sus respectivos cuerpos en Alemania. Detrás de este arco de vanguardia se cierne una retaguardia estratégica, una franja de países y regiones atlánticas, compuesta por Islandia, las Islas Británicas, Francia occidental, España y Portugal. Esta región no está involucrada directamente en la defensa del frente y debe servir de fondo estratégico de la Alianza.

Tras la salida de Francia de la estructura militar integrada, todos los planes aliados de refuerzo y apoyo logístico están concebidos casi exclusivamente a través de las Islas Británicas y su paso hacia Noruega, o por La Mancha, para llegar al frente central a través de una red logística que corre paralela al frente, es decir, en condiciones de muy elevada vulnerabilidad. El refuerzo del flanco sur es aún más hipotético, sin más previsión que su paso por el estrecho de Gibraltar.

Zona Estratégica de Retaguardia

El ingreso de España en la OTAN ha permitido concebir su Zona Estratégica de Retaguardia de manera más coherente. No es coincidencia que la potenciación conceptual de esa zona se haya iniciado poco después de nuestra adhesión. España pudiera ofrecer una gran flexibilidad a los planes previstos al completar geográficamente ese concepto que hasta ahora se limitaba a las Islas Británicas. En lo que concierne al flanco sur, la participación de España es aún más necesaria, como se ha demostrado cada vez que ha habido un conflicto en el Próximo y Medio Oriente.

Así pues, y sin perjuicio del papel que España pudiera jugar de otra manera dentro y fuera de la zona del Tratado, las misiones que España está llamada a asumir para potenciar la disuasión convencional de la Alianza se derivan más de esa Zona Estratégica de Retaguardia y de su defensa, que de la participación en la defensa del frente central y de los flancos. Aunque para los mandos militares de la Alianza las misiones militares correspondientes a esa zona pudieran quizá cumplirse mejor dentro de la estructura integrada, lo cierto es que son de una tal especificidad que pueden concebirse fuera de ella sin menoscabo de su efectividad. De hecho, los países que componen la Zona Estratégica de Retaguardia han configurado su contribución militar con sistemas que escapan a la estructura militar integrada. Islandia no tiene fuerzas armadas y su contribución a la zona se realiza mediante un acuerdo bilateral con los Estados Unidos. Lo mismo ocurre con el Reino Unido y Portugal, que, además, se reservan la jurisdicción exclusiva de su defensa territorial, que coordinan, sin embargo, con SACEUR y SACLANT, con especial énfasis en el campo naval y aéreo. El Reino Unido, por su parte, se ha erigido en un Mando Supremo que, de hecho, lo sitúa fuera de la estructura de mandos del Atlántico y del continente, a pesar de su estrecha coordinación con éstos. Por último, Francia se ha salido de la estructura integrada y se reserva completamente su defensa.

El caso de España, por tanto, no adquiriría un aspecto tan excepcional. Al igual que esos otros países, estaba configurando su contribución militar de una manera propia que, aunque respondía a razones principalmente políticas, encontraba también una justificación estratégica para su concreción y una base teórica que no podían alegar otros países que pudiesen sentirse tentados por su modelo de participación fuera de la estructura militar integrada.

Áreas de coordinación

El 18 de enero de 1988 nuestro país presentó formalmente esta concepción estratégica a los aliados que ha sido plasmada luego en las directrices generales que regirán su desarrollo en seis áreas principales de coordinación. En su conjunto, éstas representan la potenciación de la Zona Estratégica de Retaguardia que nuestro país aporta. La defensa de nuestro territorio es concebida como algo más que la protección de un territorio nacional: se trata de asegurar, además, una zona de especial interés estratégico para la disuasión convencional de la Alianza. En combinación con ésta, las misiones que España asumirá en el Atlántico oriental, el Estrecho de Gibraltar y el Mediterráneo occidental contribuirán además a asegurar las líneas de comunicaciones y el dominio de la mar que en esas tres regiones forman parte indivisible de la Zona Estratégica de Retaguardia. Por último, nuestra defensa aérea, con independencia del apoyo que aporta a nuestras misiones en las otras áreas de coordinación, se concibe como parte del concepto unido de la defensa aérea de Europa, como es el caso también de Inglaterra, Francia y Portugal.

Naturalmente que nuestro compromiso defensivo se extiende a todo el territorio de la Alianza y la reorganización de nuestras Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército de Tierra, está dirigida al cumplimiento de ese compromiso defensivo. Pero mientras que no se dibuje más claramente una contingencia de ese carácter, la concepción de nuestra contribución militar en seis Áreas de Coordinación construidas alrededor de nuestro territorio y de su entorno regional no diluye ese compromiso, sino que lo concentra, en virtud de los principios de racionalización y especialización de la defensa, allí donde nuestro país con mayor efectividad pueda contribuir con sus fuerzas civiles y militares a la defensa de Europa.

La Zona Estratégica de Retaguardia es de la mayor importancia para la disuasión convencional y su potenciación contribuye a alejar la posibilidad de un empleo, del arma nuclear. Lo mismo hacen los otros países miembros, salvo Estados Unidos y Canadá, que envían refuerzos de Ultramar, y Francia, Inglaterra, Bélgica y Holanda, cuya involucración en el frente central o en el flanco norte obedece a razones geográficas insoslayables o a factores históricos y políticos que van más allá de la estrategia propia de la Alianza. Por otro lado, este orden de prioridades tiene en cuenta la legítima preocupación que España debe atender respecto a posibles crisis y tensiones que se produzcan en su región fuera de la zona del Tratado de Washington.

En las directrices generales, esas seis Áreas de Coordinación se definen igualmente en función de nuestra posición fuera de la estructura militar integrada. En el cumplimiento de las misiones que asuman, las fuerzas españolas estarán siempre y exclusivamente bajo mando nacional. Las operaciones previstas se clasifican en “independientes” –en las que sólo se prevé la participación de fuerzas españolas–, “coordinadas” –en que fuerzas españolas actuarán conjunta pero separadamente de las aliadas– y “combinadas” –en las que formarán un conjunto unido con las aliadas–. Está previsto el

enlace y coordinación entre mandos aliados y españoles para el desempeño de estos tres tipos de operaciones. En las “combinadas” y “coordinadas” se plantea tanto la necesidad de regular su funcionamiento bajo dirección única, española o aliada, que respete tanto la jurisdicción del mando aliado sobre fuerzas integradas de otros países de la Alianza como la posición del mando español fuera de la estructura militar integrada. Para ello se ha acudido al precedente francés. En las operaciones “combinadas” y “coordinadas” que se acuerden, las fuerzas españolas continuarán, en todo caso, bajo mando nacional, pero se podrá ceder su *control operativo* a un mando aliado cuando las circunstancias así lo requieran, de la misma manera que los mandos aliados lo harán en favor de mandos nacionales respecto a fuerzas integradas que operen en el contexto de los acuerdos.

Inútil añadir que se excluye expresamente toda coordinación con el mando aliado en Gibraltar (GIBMED). La coordinación que los acuerdos prevean para el área del Estrecho se establecerá directamente con SACEUR y SACLANT.

Como nuestra contribución militar se realiza fuera de la estructura integrada, las directrices han tenido que definir también, y en función de nuestra posición, todo un conjunto de conceptos que aquélla tiene en su propia doctrina para determinar la categorización de las fuerzas por grados de alistamiento y disponibilidad, la manera en que los acuerdos de coordinación entrarán en acción y, por último, su periódica revisión y conexión con el sistema de participación española en el planteamiento de fuerzas.

El conjunto de los Acuerdos de Coordinación presentará una considerable novedad estratégica para la Alianza. No se trata de una incorporación de fuerzas a planes existentes, sino de planear con la Alianza la potenciación de una región de la mayor importancia para su estrategia de disuasión convencional, a la que hasta ahora sólo estaba unida por el acuerdo bilateral con los Estados Unidos. Esto requerirá nuevos planes aliados o una modificación de los existentes, en los que la Alianza tendrá que dar cabida a las responsabilidades que asuma España las zonas en que se van a desarrollar y del sistema de mandos que exija su desempeño. Igualmente, tendrá que incluir a nuestro territorio en sus propias previsiones de defensa, ya que, aunque reservemos nuestra propia responsabilidad, la Alianza ha asumido su garantía defensiva.

En lo que a España concierne, es indudable que significará igualmente una revisión de nuestros planes y una correspondiente reorganización de nuestras Fuerzas Armadas. En muchos aspectos esta revisión y reorganización será análoga a la que nuestra economía está realizando con su ingreso en la CEE. Se trata de una saludable adaptación a las circunstancias reales de nuestra defensa, concebida como parte de un conjunto estratégico a escala europea y atlántica, sin que ello empece su realización fuera de la estructura militar integrada.

Tampoco significará un esfuerzo que esté más allá de nuestras posibilidades. No se trata de aumentar las dimensiones de nuestras Fuerzas Armadas o de extenderlas más allá de su campo de aplicación, sino de homologar las existentes en el contexto de la defensa europea de la que forman parte.

Indudablemente, ello supondrá una modernización que es tan necesaria respecto a la OTAN como lo es la de nuestra economía respecto a la CEE; pero más que una intensificación de nuestra contribución militar, esto significará una racionalización de lo que ya fuera de la OTAN durante muchos años han estado realizando nuestras Fuerzas Armadas.

Programa de infraestructura

Los Acuerdos de Coordinación serán negociados por los *mandos operativos* a los que corresponderá más tarde su misma aplicación. Serán celebrados por el JEMAD, por parte española, con los mandos supremos de la Alianza, principalmente SACEUR y SACLANT, sin perjuicio de que sean desarrollados en su representación por mandos de nivel inferior cuando así convenga a su detalle.

La progresiva definición de nuestra contribución militar que irán estableciendo los Acuerdos de Coordinación irá también señalando la infraestructura que servirá como base de su funcionamiento. De esta manera comenzaremos también a definir nuestra participación en el programa de infraestructura común de la OTAN y en el presupuesto militar que, en términos generales, sufraga su mantenimiento.

En ambos campos tropezamos también con la dificultad que representa su íntima conexión con la estructura militar integrada. Al igual que el procedimiento del planteamiento de la defensa, es lógico que los países que forman la estructura militar integrada hayan ido desarrollando un programa de infraestructura en función directa de los criterios de los mandos aliados. Es cierto que los países miembros se reservan la última decisión sobre el programa de infraestructura, ya que está sometido a la aprobación del CPD en fases o agrupaciones de categorías presupuestarias de seis años de duración, tras su presentación y estudio en el Comité Militar y en el de Infraestructura. En este complejo procedimiento, los países miembros tienen amplias ocasiones de controlar que el programa se somete a los requerimientos militares previamente reconocidos y aceptados. Igualmente son dueños de decidir la dimensión financiera máxima que autorizan a invertir en el programa, cuyo cumplimiento siguen cuidadosamente a través de los Comités de Infraestructura y de Pagos y Progresos, así como de los porcentajes con que a cada uno corresponda contribuir.

No obstante, se han atribuido a los mandos competencias que, dentro de esos límites, someten al programa de infraestructura a su directa y decisiva intervención. No sólo les compete la presentación de propuestas de infraestructura, con la que comienza el ciclo del programa, si bien en consulta con las naciones "usuarias", sino que se reservan la autoridad para decidir el orden de prioridades con que van a ser empleados los siempre escasos recursos del programa.

Así, pues, nuestra participación en el programa de infraestructura tendrá que resolver, ante todo, el problema político que supone su vinculación a la estructura militar integrada. Al salir Francia de esta última, ha seguido

participando de manera selectiva y anómala en las categorías de infraestructura que necesitaba. Esto constituye un precedente que no puede desconocerse para el caso español. Sin embargo, ni su justificación teórica es adecuada ni sus fórmulas “residuales” se ajustan a nuestras necesidades. Por otro lado, la misma Francia está altamente insatisfecha con una manera de participar, que no le atribuye la autoridad sobre la gestión que reclama, ni el retorno que su alto porcentaje de cotización justificaría.

Queda además un problema financiero que el precedente francés tampoco resuelve la infraestructura común de la OTAN está prácticamente enfocada hacia su arco de vanguardia y especialmente en el frente central. Es indudable que España, como los demás países situados en la zona estratégica de retaguardia, se ve afectada de manera esencial por esa infraestructura. Pero las misiones que España asumirá en las seis Áreas de Coordinación que desarrollarán los acuerdos con los mandos aliados, emplearán fundamentalmente la propia infraestructura que España aportará a la Alianza.

Así, pues, por un lado, se plantea el problema de una equitativa cotización española al programa de la infraestructura de vanguardia, cifrado aproximadamente en unos 240.000 millones de pesetas anuales, que las fuerzas españolas van a emplear en menor medida que otros países miembros. Por otro lado, aparece el problema del reconocimiento aliado de la infraestructura que España proporcionará al potenciar con su contribución una nueva zona y unas nuevas misiones militares que hasta ahora la OTAN no tenía previstas ni en sus planes ni en su infraestructura.

Comunicaciones y control aéreo

Mientras tanto, en la estructura civil continuaremos el desarrollo de nuestra participación en los sistemas aliados de comunicaciones (NICS) y de mando y control aéreo (ACCS). Nuestro ingreso en la OTAN ha coincidido, en efecto, con una vasta y ambiciosa reorganización de ambos sistemas; ello nos ha permitido entrar desde el principio en una evolución de la coordinación de la defensa de la Alianza que promete ser de mayor importancia para su efectividad, pues las comunicaciones, concebidas como enlace de mandos entre sí y con el poder político, capacidad de control sobre unas operaciones extraordinariamente complejas, tanto por su naturaleza como por su rapidez de reacción y versatilidad de su empleo, son cada vez más esenciales en un arte de la guerra caracterizado por su extensión geográfica, su complejidad técnica y sus consecuencias para el escalonamiento nuclear.

El que Francia participe en este nuevo sistema de comunicaciones de mando y control aéreo facilita nuestra incorporación, ya que Francia está buscando fórmulas que le permitan hacerlo fuera de la estructura militar integrada. Los mandos aliados y los países integrados querrían en principio que tanto su gestión como su financiación entrasen en el sistema de los mandos; poderosas razones de eficacia militar apoyan su propuesta. Sin embargo, con objeto de asegurar la participación francesa, sin la que tanto el sistema de comunicaciones como el del mando y control aéreos queda-

rían incompletos, el desarrollo de ambos sistemas ha pasado a depender del Consejo del Atlántico Norte (CAN), en vez del Comité de Planes de Defensa (CPD), igual que el Comité de Defensa Aérea y el de Comunicaciones.

De esta manera, las modalidades de nuestra participación en la Alianza aseguran una contribución militar efectiva y una coordinación adecuada de nuestra defensa con la aliada, fuera de la estructura militar integrada. Para los mandos aliados y los demás países miembros, ambos aspectos están claramente definidos en nuestro condicionamiento político, tal y como se definió en el referéndum de 1986, en aras de su efectividad para la defensa común. A pesar de que nuestro modelo asegura la autonomía que nuestro país ha querido garantizar, del mismo modo que Francia, si bien con las diferencias que responden a las circunstancias propias de nuestro país, sigue motivando en la opinión española una considerable polémica. Los que nunca quisieron nuestro ingreso en la OTAN por razones políticas, se sorprenden de que vayamos a efectuar una contribución militar, sin darse cuenta que la OTAN es una Alianza defensiva y no sólo un órgano de consultas políticas de seguridad. Los que hubiesen preferido nuestro ingreso en toda la estructura militar de la OTAN buscan denunciar la imperfección de nuestro modelo. Ambos lo tachan de integración de facto, simplemente porque se aparta del modelo francés, sin querer reconocer que éste dista de ser una definición coherente y que no es aplicable a nuestros intereses.

Ahora que la efectividad militar y la singularidad política del modelo español han sido formalmente reconocidas por los países y mandos aliados, ¿no sería conveniente superar esta polémica y considerar lo que significa, tanto para la construcción de una Europa más unida y más coherente con sus responsabilidades como para una España más consciente de su propia identidad y del papel que juega en Europa y en su entorno mundial?

Preguntas finales

Las críticas académicas con que se enjuicia a veces el modelo español nunca explican por qué querrían unos una mayor integración y otros una menor coordinación. Mucho más importante sería que se detuviesen a pensar en el papel que debe jugar España en una Alianza que está en plena y constante evolución, en función de sus fines defensivos y de los cambios que se producen en su situación política y militar. El mundo occidental se enfrenta en nuestros días con retos enormes en relación con esa situación. ¿Cuál debe ser nuestra política frente a la URSS y su posible reestructuración? ¿Qué hacer frente a una Europa oriental en plena efervescencia? ¿Debe la Alianza conservar su actual estrategia nuclear? ¿Puede Europa prescindir de las fuerzas norteamericanas, tanto política como militarmente? ¿De qué manera vamos a negociar con el Pacto de Varsovia una estabilidad convencional que deseamos conserve, al mismo tiempo, nuestra seguridad? ¿Puede separarse

la seguridad europea del resto del mundo, y aún más concretamente, de los conflictos en el Próximo y Medio Oriente o en África? Las armas químicas, la relación entre defensa y la CEE, el problema del reparto de cargas en la Alianza suscitan, entre otras, más preguntas todavía.

En la primera reunión de la tertulia hispanobritánica, celebrada en noviembre de 1988 en Salamanca, a la que acudieron notables personalidades de la política, la economía, el periodismo y la cultura de ambos países, el editor del periódico "The Guardian" comentó con ironía que los ingleses que en esa tertulia continuaban aún debatiendo su ingreso en las Comunidades Europeas habían dado un ejemplo de "insularidad británica" tan lamentable como el que daban los españoles de "peninsularidad ibérica" con su obsesión polémica respecto al ingreso en la OTAN. Ambos se apartaban de lo que una y otra significaban y de los problemas que realmente planteaban.

El ingreso de España en la OTAN ha planteado a nuestro país, ante todo, la cuestión de las modalidades de su participación, partiendo de la marginación en que se encontraba, todo ello frente a un sistema de seguridad altamente complejo, formado durante medio siglo de experiencias de las que hemos estado separados y que descansa nada menos que sobre una estrategia nuclear entrabada entre los Estados Unidos y la URSS con dimensiones apocalípticas y mundiales. Es natural que, ante estas características, nuestra reincorporación al sistema europeo de seguridad haya planteado dudas, posiciones contrapuestas y una prolongada polémica. Sin embargo, resuelta esa cuestión, sin duda no a la satisfacción de todos, pero nada menos que con un referéndum y un complicado proceso de desarrollo que ha recibido la aprobación de nuestros aliados, es hora ya de pasar esa hoja de nuestra historia y comenzar a desarrollar una política nacional de seguridad que incorpore en la conciencia nacional el papel y la responsabilidad que España ha alcanzado en la resolución de las múltiples cuestiones con las que se enfrenta la Europa de nuestros días.

La Alianza Atlántica y el futuro de la reducción de armamentos

Paul Nitze

Me propongo analizar en este artículo las exigencias de seguridad a las que habrá de responder la Alianza Atlántica en el inmediato decenio, para referirme luego a las lecciones que puede extraer de su experiencia reciente ante este conjunto de problemas.

Cuando se prepara para afrontar el próximo decenio, la OTAN debe examinar este último período en el que ha obtenido considerables logros. El problema de las armas nucleares intermedias (INF) soviéticas se abordó debidamente, y, como consecuencia de ello, ahora existe el Tratado INF; se ha establecido la configuración básica del Tratado sobre reducción de armas estratégicas; se han puesto en práctica importantes medidas de confianza; las conversaciones sobre pruebas nucleares nos han hecho avanzar bastante hacia la culminación de protocolos de verificación para los Tratados sobre Prohibición Limitada de Pruebas y sobre Explosiones Nucleares Pacíficas, protocolos que permitirán su ratificación; se ha avanzado hacia la reconstrucción del apoyo al Protocolo de Ginebra de 1925 que prohíbe la utilización de armas químicas y hacia la conclusión de una prohibición generalizada y verificable de la producción o posesión de armas químicas, y se ha formalizado un mandato para la negociación sobre fuerzas convencionales en Europa.

Pero este repaso no es una letanía de tareas concluidas, sino más bien de buenos comienzos que aún han de llegar a feliz conclusión. Incluso no habremos dejado atrás el problema INF hasta que no esté cabalmente aplicado. Y en otros ámbitos todavía queda un largo camino por recorrer.

Para garantizar el mantenimiento de un poderoso dispositivo de disuasión en los años noventa, la OTAN ha de seguir avanzando en dos frentes. Mediante la modernización de sus fuerzas, ha de tomar las medidas necesarias para sostener una capacidad viable de disuasión y ha de seguir procurando que se reduzcan por la vía del diálogo las tensiones entre Este y Oeste.

Estas exigencias afectan a todos los elementos de la tríada de la OTAN, cuyas opciones repasaré a continuación.

Paul Nitze es consejero del presidente y del secretario de Estado de Estados Unidos en materia de Control de Armamentos.

Por lo que se refiere al brazo estratégico, Estados Unidos lleva muy avanzada la modernización de sus fuerzas navales –con el submarino “Trident”, el misil D5 y el proyectil de crucero lanzado desde el mar–, y la de sus fuerzas con base aérea –con los bombarderos B1 y Stealth y el proyectil de crucero de lanzamiento desde el aire–. Pero es muy distinta la situación en lo que se refiere a las operaciones de las fuerzas de tierra, y en este ámbito es donde los esfuerzos han de concentrarse en el futuro inmediato.

Hace ya tiempo que los proyectiles norteamericanos fijos con base en tierra son vulnerables al ataque soviético, y este problema se agudiza. Varias Administraciones sucesivas han propuesto planes para dotar a los nuevos proyectiles balísticos de nuevas modalidades de base que ofrezcan capacidad de supervivencia, pero dichos planes no han contado con respaldo sostenido. La administración Bush debe resolver este problema para que esta parte de la tríada estratégica siga siendo viable.

También deben continuar los esfuerzos en la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI). Un programa coherente de investigación en el marco de la SDI es importante y necesario, tanto como respuesta frente al importante programa soviético de defensa estratégica, que lleva en curso más de veinte años, como por la seguridad que podría obtener el mundo con una disuasión sustentada, en mayor medida, en medios de carácter defensivo.

Pero sigue siendo crucial que la SDI se oriente por criterios de capacidad de supervivencia y de rentabilidad mínima, según señala la legislación norteamericana. El despliegue de un sistema defensivo basado en el espacio y vulnerable él mismo al ataque, animaría a los dirigentes soviéticos a atacar el sistema en los primeros momentos de una crisis; el despliegue de un sistema que no fuera mínimamente rentable animaría a la URSS a responder con una proliferación de sistemas ofensivos más baratos.

En lo que se refiere al brazo nuclear no estratégico de la tríada de la OTAN, la primera tarea que ha de acometerse es la de modernizar el envejecido arsenal de dispositivos nucleares que la OTAN conservará después de realizadas las eliminaciones establecidas por el Tratado INF. Posteriormente, después de la decisión de Montebello, se acordó que se acometieran reducciones y modernizaciones unilaterales de los dispositivos que la OTAN conservara.

A lo largo de este decenio, la OTAN ha hecho hincapié en su política de mantener en Europa solamente el número mínimo de armas nucleares necesarias para la disuasión. Ello nos ha permitido efectuar una reducción unilateral del número de esas armas, hasta la cifra de 2.400, contando a partir de 1979. Al mantener modernizada la capacidad nuclear de la OTAN, no sólo mantendremos nuestra seguridad, sino que también podremos abrir la posibilidad de nuevos recortes unilaterales en el arsenal nuclear que la OTAN tiene en el teatro de operaciones europeo.

En lo que respecta a las fuerzas convencionales de la OTAN, la Alianza sigue afrontando una enorme superioridad del Pacto de Varsovia en armas clásicas. Las reducciones unilaterales anunciadas por Mijail Gorbachov el pasado diciembre son un paso en la buena dirección y las acogemos con satisfacción, aunque no eliminan en modo alguno la superioridad conven-

cional del Pacto de Varsovia, ni siquiera la de la Unión Soviética por sí sola. Sería imprudente suponer que ese desequilibrio pudiera corregirse exclusivamente mediante negociaciones sobre control de armamentos, y en especial si la OTAN no pone en juego en esas conversaciones la baza de un programa, ya en curso, de actualización de fuerzas. Aun así es probable que hasta dentro de unos años no se produzca ningún progreso significativo en el control de armamentos convencionales.

En lo que se refiere a los proyectos de la Alianza para los años próximos, en esta materia de control de armamentos, los ministros de la OTAN han establecido un programa que parece acertado: en él figuran la conclusión de un tratado START, la prohibición del elemento químico y un acuerdo sobre reducción estabilizadora de las armas convencionales. Pero no hay que subestimar la dificultad de la tarea.

Ya se ha establecido –acabo de referirme a ello– la configuración básica de un tratado START: consiste en reducciones de aproximadamente el 50 por 100 en el armamento nuclear estratégico y en la potencia al lanzamiento de los proyectiles balísticos soviéticos, hasta límites iguales, además de reducciones algo menores en los vehículos portadores, con sublímites sobre los sistemas más perjudiciales para la estabilidad. Pero en esta materia quedan por despejar muchas cuestiones difíciles, relacionadas con los proyectiles de crucero de lanzamiento desde el mar, con los de lanzamiento desde tierra, con los misiles intercontinentales móviles, con asuntos de verificación y con la adaptación de un tratado START a las limitaciones sobre medios de defensa estratégica. Quiere decirse que tenemos por delante una negociación muy ardua.

En lo que respecta a las negociaciones sobre armamento químico, no cabe subestimar las complejidades que implican, primero en lo referente a conseguir la participación de todos los Estados que poseen o pueden poseer armas químicas; además, en lo que respecta a los sistemas de verificación eficaz frente a las nuevas tecnologías, a la proliferación creciente, a la existencia de una industria química de doble capacidad (civil y militar) y a la necesidad de proteger, en el curso de las inspecciones, datos delicados no relacionados con el armamento químico.

En cuanto se refiere a las negociaciones sobre armamento convencional, además de: las cuestiones preliminares, ya resueltas en las conversaciones celebradas en virtud del mandato, tenemos por delante aún toda la labor por hacer. Cuando comencemos esas conversaciones tendremos que recordar la importancia que tiene el evitar caer en la tentación de prefijar unas limitaciones y de ajustar prematuramente nuestra estructura de fuerzas y planes de modernización. La experiencia y la lógica nos enseñan que tales movimientos, al disminuir los incentivos que el otro lado tiene para pagar un precio por nuestras reducciones, reducen la probabilidad de que esos límites prefijados lleguen a acordarse.

Todo ello significa que, además de sus exigencias de renovación de fuerzas, la Alianza tiene ante sí un extenso y arduo temario de trabajo sobre control de armamentos. Hay posibilidades de hacer grandes progresos en la reducción del nivel de confrontación militar generalizada entre Este y Oeste.

Pero la complacencia no tiene justificación: si queremos que se materialicen esas posibilidades, habrá que desarrollar un trabajo muy duro.

La Alianza abordará sus tareas de modernización de fuerzas y de control de armamentos con mayor eficacia si tiene presente las experiencias pasadas. Quisiera proponer seis lecciones derivadas del pasado reciente, útiles para orientar los esfuerzos de la OTAN.

Lección primera: el papel apropiado del control de armamentos

En primer lugar deberíamos tener siempre presente cuál es la debida función del control de armamentos, qué puede éste procurar y qué no puede procurar.

El control de armamentos puede tener gran importancia a la hora de afianzar nuestra seguridad y garantizar unas relaciones Este-Oeste más estables. Pero no puede ser sustitutivo de unos sistemas de defensa suficientes. Antes bien, no es sino un elemento más de nuestra política general de seguridad: complemento de las medidas que hemos de tomar de forma unilateral, como son el conservar las armas y fuerzas necesarias para mantener un potencial suficiente de disuasión. En efecto, la experiencia nos muestra cómo nuestra capacidad de aliados (quiero decir lo que como Alianza podemos hacer por nosotros mismos) es más importante para nuestra seguridad que lo que podamos conseguir por medio del control de armamentos. Pero resulta además que ese esfuerzo es también imprescindible para la culminación de nuestras negociaciones de control de armamentos.

El entender esta precisión se hace especialmente importante cuando examinamos la aportación que podría hacer el Tratado START a nuestra seguridad y la forma en que podría proceder la nueva Administración norteamericana en las negociaciones START.

A la hora de dar forma a nuestras posiciones en esa negociación nos ha preocupado mejorar la inmunidad de nuestras fuerzas al ataque para mejorar con ello la disuasión en el plano estratégico. Naturalmente, el control de armamentos no puede por sí solo resolver nuestros problemas de inmunidad de fuerzas, pero lo que sí puede y debe hacer es facilitarnos la adopción de las medidas necesarias para mejorar la inmunidad mediante la salvaguardia de las opciones apropiadas para la modernización de fuerzas y mediante la reducción y condicionamiento de la amenaza soviética, porque de otro modo esa amenaza podría anular el efecto de tales mejoras.

Como ya he señalado antes, el problema de la inmunidad de la fuerza estratégica de Estados Unidos radica en estos momentos, sobre todo, en su soporte terrestre. Nuestros silos fijos son vulnerables hoy y lo serán mañana. No hay acuerdo verosímil sobre control de armamentos que pueda remediarlo. Lo importante, por tanto, es garantizar que el control de armamentos no imposibilite medidas que puedan mejorar el grado de inmunidad de

los proyectiles balísticos y que, de hecho, facilite la mejora de la inmunidad mediante tales medidas.

A fin de salvaguardar opciones para la supervivencia de la fuerza de proyectiles balísticos hemos trabajado con la URSS en las negociaciones START con miras a dar forma a un régimen de verificación efectiva que permita los proyectiles móviles por raíl o por carretera. También hay otras opciones posibles en el área de los proyectiles balísticos.

Así, con la reducción sustancial de cabezas y de potencia de lanzamiento de los proyectiles, el Tratado START reduciría en gran medida la capacidad soviética para destruir mediante ataques en andanada los proyectiles balísticos con ese tipo de base. Por eso, un Tratado START no nos impediría desplegar proyectiles balísticos de base móvil y haría más fácil la tarea al reducir la amenaza contra esa fuerza.

También tratamos de salvaguardar las medidas que serán necesarias para mejorar el grado de inmunidad de nuestro soporte marítimo. En estos momentos están desplegándose ya submarinos "Trident", que son más silenciosos y capaces de operar en áreas más amplias que los "Poseidon", a los cuales sustituyen. Estos buques tienen una mayor capacidad de supervivencia. Trataremos de asegurar que el Tratado START no imponga restricciones inadmisibles a este importante programa. Y, si llegara a preocuparnos el hecho de que los submarinos "Trident" concentrasen demasiados proyectiles en un número demasiado exiguo de plataformas, el Tratado no establecería restricción alguna que nos impidiera distribuir nuestras cabezas de proyectiles balísticos lanzables desde submarino en un mayor número de plataformas, con lo que cada submarino llevaría menos cargas.

En lo que respecta al soporte aéreo, y debido en gran medida al éxito alcanzado en la negociación de la regla de cómputo de las armas, de los bombarderos, hemos salvaguardado el derecho a desplegar toda la fuerza de bombarderos estratégicos que consideremos necesaria para configurar un sólido dispositivo disuasorio. Y la cifra es la misma que habíamos pensado desplegar aun en ausencia de un Tratado START.

En suma, el Tratado START que parece perfilarse no agudizaría nuestros problemas relativos al grado de inmunidad de fuerzas, pues aportaría el margen necesario para acometer la modernización que la corrección de esos problemas requiere; además haría más fácil la tarea al reducir y limitar la amenaza soviética.

Mientras que la Administración Bush reexamina –justificadamente– detalles, la configuración básica de nuestras posiciones START se traza sobre un espíritu de prudencia. El presidente Bush se ha comprometido a defender un acuerdo verificable y favorable a la estabilidad en virtud del cual se reduzcan los arsenales estratégicos en un 50 por 100. Yo invito a nuestros aliados de la OTAN a mantener su respaldo a este planteamiento.

Lección segunda: la importancia de tener presente el objetivo apropiado

La segunda lección es la necesidad de tener siempre presente el objetivo primordial de nuestros esfuerzos en materia de control de armamentos y seguridad, que es el de afianzar la estabilidad.

Aspiramos a reducir los alicientes que, en caso de crisis, pudieran inducir al contrario a un ataque inicial o provocar una crisis que pudiera desembocar en una confrontación militar. A fin de disuadir al Pacto de Varsovia de cualquier iniciativa temeraria, nuestras fuerzas militares en su conjunto deben poseer las necesarias características de eficacia, flexibilidad, diversidad e inmunidad frente a un ataque.

A veces oímos hablar de las reducciones de fuerzas como resultado intrínsecamente bueno, como si ello fuera nuestro objetivo primordial. Pero las reducciones por sí mismas no son necesariamente buenas: si las fuerzas conservadas después de las reducciones resultan más vulnerables a un primer ataque o los niveles de fuerza resultantes después de las reducciones tientan más al otro lado a tomar una iniciativa imprudente, la estabilidad queda comprometida. Antes bien, hay que entender las reducciones como medio que, debidamente utilizado, puede contribuir al objetivo de afianzar la estabilidad.

Esa es la razón por la que en las negociaciones START, hemos insistido en abordar preferentemente las reducciones de las fuerzas más perjudiciales para la estabilidad, bajo la forma de sublímites sobre las cargas. Y es también la razón de que insistiéramos en que las reducciones INF fueran asimétricas y que los niveles resultantes fueran iguales. Es una lección que resultará especialmente útil a la hora de abordar las conversaciones sobre armas convencionales.

Ciertas propuestas de reducción de fuerzas convencionales, aun tratándose de reducciones asimétricas favorables a Occidente, pueden resultar atractivas aunque en realidad agudicen los problemas de nuestra situación de seguridad. Va a ser importante que la Alianza atienda preferentemente no a los niveles de reducción, sino a las fuerzas y capacidades con que contará después de las reducciones, para determinar así si ese resultado sería más o menos favorable para la estabilidad que la situación actual.

Lección tercera: Firmeza en los principios e imaginación en otras cuestiones

La tercera lección atañe a las múltiples cuestiones que se presentarán en cualquier negociación. Para llevar adelante con eficacia una negociación, es decisivo conocer la diferencia existente entre las cuestiones de principio y las demás. Debemos mantener con tenacidad las propias posiciones de principio y emplear la imaginación para encontrar soluciones a los otros problemas.

En los comienzos de las negociaciones INF, la OTAN delimitó los cinco principios por los que habrían de regirse los esfuerzos norteamericanos: igualdad de derechos y de limitaciones entre Estados Unidos y la URSS; limitaciones exclusivamente para los dispositivos norteamericanos y soviéticos, sin compensaciones por dispositivos de terceros países; aplicación de esas limitaciones a escala mundial; ausencia de debilitamiento del factor disuasorio convencional de la OTAN, y verificación efectiva.

Ante la resistencia soviética y el considerable escepticismo de la opinión pública mantuvimos con paciencia esos principios y, al final, obtuvimos el tratado que los satisface. Pero un tratado tal no hubiera sido posible de no haber estado nosotros dispuestos a trabajar con imaginación y flexibilidad en un amplio temario de cuestiones relativas a las INF.

Toda negociación debe suponer un juego de mutuas concesiones. Un buen negociador no debe ser únicamente buen abogado, sino también una persona que sepa escuchar. Tenemos que reconocer las preocupaciones legítimas del otro lado en materia de seguridad y hacer uso de nuestra imaginación para hallar compromisos satisfactorios para ambos lados. Una negociación sobre control de armamentos no debe ser una operación de suma cero, sino más bien una búsqueda mutua de soluciones que mejoren la situación para ambos lados.

Así, a la vez que desarrollamos las negociaciones en curso y entablamos otras nuevas sobre armas convencionales, hemos de ser claros en nuestros principios, en las exigencias mínimas que pueden hacer aceptable un acuerdo. Tenemos que estar dispuestos a mantener tenazmente los principios, aun si las negociaciones han de fracasar por ello. Cuando la única alternativa es la firma de un acuerdo que no satisface las necesidades mínimas de seguridad es mejor no firmar nada. Pero, dentro de ese marco sustentado por principios, hemos de estar dispuestos a ejercitar la flexibilidad para alcanzar una solución aceptable para ambas partes.

Lección cuarta: El planteamiento correcto del cumplimiento de lo acordado

La cuarta lección atañe a la política de cumplimiento, a los medios por los cuales ofrecemos al otro lado alicientes para cumplir lo acordado. Y en ello entran dos tareas básicas, las de ser capaces de verificar el cumplimiento con las obligaciones suscritas y la de demostrar voluntad de respuesta en caso de que se detectase un incumplimiento.

Por lo que se refiere a la verificación, es importante que fijemos la norma apropiada que deben cumplir los regímenes negociados. Sería excelente que pudiéramos alcanzar la perfecta verificación, esto es, la seguridad de que podríamos detectar toda violación de una disposición de un tratado. Pero eso es inalcanzable, aun con el sistema de verificación más exhaustivo que pudiéramos concebir.

Además, hemos de comprender que todo derecho que obtengamos para que nuestros inspectores reciban acceso a las instalaciones del otro lado, creará idéntico derecho para el acceso de sus inspectores a nuestras instalaciones. Y hay muchas instalaciones extremadamente delicadas, en las cuales, la inspección del otro lado dañaría nuestra seguridad.

Así, al elaborar un régimen de verificación, afrontamos un dilema inevitable creado por dos aspiraciones contrapuestas: el deseo de tener acceso a un amplio conjunto de instalaciones del otro lado, para detectar y disuadir todo fraude, y la necesidad de proteger de los inspectores del otro lado nuestras instalaciones delicadas. No hay solución completamente satisfactoria para este problema: es necesario hallar una que equilibre debidamente los intereses de verificación con otras exigencias de nuestra propia seguridad.

Creemos que tal equilibrio se consiguió en el tratado INF. No podemos estar seguros de que vayamos a detectar toda posible situación de engaño por parte soviética, pero confiamos en que, si la URSS violara el tratado de alguna forma significativa desde el punto de vista militar, estaríamos en condiciones de detectar la violación a tiempo para responder con eficacia y así privar a la URSS de las ventajas que pudiera obtener con su violación. El riesgo de detección también contribuye a la disuasión de violaciones. A esto lo llamamos verificación normal efectiva, y es la pauta que debemos seguir en otras negociaciones.

La otra cara de la moneda es qué hacer en caso de detectar una violación. No basta, como es natural, estar en condiciones de detectar violaciones, pues, si queremos aportar al otro lado alicientes definidos para el cumplimiento de lo acordado, tendremos que demostrarle nuestra voluntad de actuar en caso de que detectáramos una violación, de forma que le priváramos de las ventajas que hubiera pretendido obtener con su incumplimiento.

Los problemas de cumplimiento más recientes se centraron primero en el SALT II y luego en el Tratado ABM, en ambos casos, al oponerse la URSS a nuestras demandas de que corrigiera sus violaciones, encontramos difícil determinar cuál sería la respuesta apropiada y proporcionada por nuestra parte. La mayoría de nuestras opciones parecían desproporcionadas en relación con el efecto de las violaciones en cuestión, o bien políticamente difíciles de sostener.

En respuesta a las violaciones del SALT II por parte de la URSS, el presidente Reagan decidió finalmente que no siguiéramos vinculándonos a las restricciones impuestas por dicho tratado, sino que ejercitáramos como hasta entonces la contención en nuestras decisiones relativas a la estructura de nuestras fuerzas estratégicas. Esta decisión resultó no tener las consecuencias inmovilizadoras que algunos habían temido, ni provocó una gran acumulación por encima de los niveles que el tratado fijaba para las fuerzas estratégicas norteamericanas o soviéticas. De hecho, a largo plazo, puede resultar que dicha decisión haya facilitado el control de armamentos, si consigue hacer comprender a las autoridades soviéticas que Estados Unidos responderá a las violaciones soviéticas que no se hayan corregido.

Ahora que afrontamos el problema del radar de Krasnoyarsk; confiamos en que nuestra decisión sobre el SALT II, la coincidencia occidental en que ese radar constituye una violación inequívoca del tratado ABM, junto a nuestra política de no concluir más acuerdos sobre armas estratégicas hasta que la violación sea corregida, convencerá a las autoridades soviéticas de que deben poner remedio al problema.

Es importante mantener una perspectiva de largo plazo cuando estudiamos posibles respuestas a esta clase de incumplimientos. El recurso más fácil sería cerrar los ojos ante las violaciones para convencernos de que sus consecuencias no son tan importantes. A corto plazo puede ser así, pero ello animaría a la URSS a incumplir sus compromisos en el medio y largo plazo.

Lección quinta: La importancia de la unidad aliada y del respaldo parlamentario y público

La quinta lección la tenemos bien aprendida, aunque yo la recuerde aquí. En ningún momento ha perdido importancia. Se trata de la necesidad de definir programas y posiciones que fomenten la unidad de la Alianza para obtener el necesario respaldo parlamentario y público.

Gran parte de la historia del tratado INF es una historia de intentos soviéticos de escindir la Alianza y de volver en contra nuestra a la opinión pública y a los Parlamentos. De esa forma, el tratado es un tributo a la unidad de la Alianza y producto de ella: la determinación de proceder a los despliegues de las INF, la cohesión de la OTAN durante las negociaciones y la solidaridad de nuestros aliados y amigos de Asia deben ser reconocidas.

No van a ser menos decisivas esa unidad y ese respaldo en las conversaciones sobre armas convencionales. Por eso, siempre que estudiemos nuevas posiciones, tendremos que interrogarnos si ésta va a ser una actitud que nos permita mantener el consenso en la Alianza y sostener el respaldo público y parlamentario frente a los intentos que el Este despliega para socavarlo.

Última lección

La última lección tiene que ver con una perspectiva más amplia: el condicionamiento recíproco de los esfuerzos en materia de control de armamentos y de los demás aspectos de las relaciones entre Este y Oeste.

Hemos insistido no en que las conversaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética se concentren meramente en el control de armamentos, sino en que abarquen un temario más amplio de cuestiones, como derechos humanos, conflictos regionales, asuntos bilaterales y cuestiones transnacionales. Este planteamiento responde a la idea de que las relaciones entre naciones abarcan más aspectos que los meros niveles de armamento, los cuales, de hecho, son a la vez expresión y causa de tensiones y desconfianza.

Una perspectiva igualmente amplia se mantiene en la Conferencia de Viena (CSCE), donde insistimos en que se equilibren el progreso de las negociaciones con los intereses en materia de seguridad, de cooperación científica y tecnológica y de derechos humanos.

Este planteamiento es sensato, pero no hay que llevarlo demasiado lejos insistiendo en que la conclusión de cualquier tratado deba estar estrechamente condicionada a la conclusión de tratados en otros ámbitos o a la demostración de un comportamiento satisfactorio en otras áreas.

Por ejemplo, había quienes sostenían que no debíamos concluir el tratado INF con la URSS hasta que ésta hubiera abandonado Afganistán o hasta que hubiera mejorado su balance en materia de derechos humanos. Con ello se pasaba por alto el hecho de que no estábamos negociando el tratado INF para hacerles algún favor a los soviéticos, favor que requeriría en contraprestación alguna concesión en otro ámbito; lo negociábamos para hacernos un favor a nosotros mismos, afianzando nuestra seguridad. Cuando estuvimos en condiciones de concluir un tratado como éste, no hubo razón para privarnos de la realización inmediata de sus beneficios.

Naturalmente, hemos mantenido la presión sobre Afganistán, los derechos humanos y otros problemas Este-Oeste, abordándolos en sus propios términos y conscientes a la vez del lugar que ocupan en su conjunto. Y también hemos logrado progresos en, esos ámbitos. El condicionamiento del que más se oye hablar actualmente se refiere a las conversaciones START y sobre armas convencionales, en el sentido de que no debería concluirse el primero antes que el segundo. Tal condicionamiento viene a suponer que un tratado START debilitaría nuestro dispositivo de disuasión frente al ataque convencional, o que la URSS tiene tal necesidad de un tratado START que, para conseguirlo, firmaría un acuerdo sobre armamento convencional que de otro modo no aceptaría. Pero ninguna de esas dos condiciones son procedentes en este caso.

Un buen tratado START y un buen acuerdo sobre armamento convencional interesan a Occidente, ya se consideren juntos o por separado. Hay que procurar cada uno a su ritmo propio, aun cuando nos aseguremos que nuestros planteamientos en uno y otro sean coherentes entre sí.

A las seis lecciones, quisiera añadir una reflexión sobre la forma con que la OTAN debe actuar ante el señor Gorbachov y ante los cambios que están produciéndose en la URSS.

Ya no pueden haber más dudas sobre el hecho de que están sucediendo en la URSS cosas extraordinarias. Ello ha resultado para mí evidente en los seis viajes que he hecho allí en estos últimos tres años. Lo que no está claro es hacia dónde se dirigen esos cambios, si van a sostenerse y cómo van a afectar a las relaciones entre el Este y el Oeste a largo plazo.

En estos momentos, Gorbachov aparece expuesto a presiones internas de varios tipos, que lo empujan a moderar el comportamiento soviético en el área internacional y a avanzar en la negociación de medidas serias de control de armamentos. Uno de esos tipos de presión nace de la dificultad de conseguir los objetivos internos de la *perestroika* y soportar a la vez la carga económica de un gasto militar verdaderamente extraor-

dinario. Otro tipo de presión nace de la conciencia que, debido a la *glasnost*, se afianza en la URSS. La posibilidad de un ataque contra el Pacto de Varsovia por parte de la OTAN se ha manejada frecuentemente como una ilusión fraudulenta creada como soporte de la doctrina de la inevitabilidad de la expansión soviética.

La retórica soviética sobre la “suficiencia militar” y el anuncio de reducciones de armamento y de reestructuración de fuerzas hecho por Gorbachov constituyen una razón para esperar que esas presiones produzcan, llegado el momento, un resultado deseable. Pero en todo momento hemos de basar nuestra política de seguridad en las capacidades y en la conducta soviéticas, en vez de hacerlo en ilusiones. Y hasta la fecha, las capacidades militares de la URSS no han cambiado de forma apreciable.

Además, los signos esperanzadores procedentes de la Unión Soviética no nacen solamente de la presión interna, sino también de estímulos externos, como, por ejemplo, de la capacidad y la voluntad de la OTAN para oponerse a los comportamientos soviéticos inaceptables. Si queremos aumentar al máximo las posibilidades de materialización de mejoras esperadas, tenemos que mantener nuestra capacidad de respuesta ante esos peligros.

Tenemos que hacer frente a las intrigas de algunos para “ayudar a defenestrar Gorbachov”. No está claro que la ayuda económica de las naciones de la OTAN a la URSS pueda hacer algo más que aplazar la acción de ciertas presiones para la realización de los aspectos más necesarios o difíciles de la *perestroika*. Tampoco está claro si tal ayuda redundaría en una ventaja de la OTAN a largo plazo.

En vez de ello, y a la vez que observamos con suma atención el curso de los acontecimientos soviéticos, hemos de seguir manteniendo con toda energía nuestros intereses. Tenemos que hacer cuanto sea necesario para mantener un potencial disuasorio suficiente. Hemos de seguir creando incentivos para que la URSS concluya acuerdos estabilizadores sobre control de armamentos. Y tenemos que permanecer alertas y estar dispuestos a actuar de forma imaginativa siempre que pueda avanzarse en la mejora de las relaciones Este-Oeste.

Se ha hecho un excelente trabajo a lo largo de estos últimos ocho años. Creo que podemos afirmar con seguridad que la OTAN ha mejorado desde 1981. Pero no es momento de dormirse en los laureles. Queda aún mucho por hacer. Si avanza con un claro sentido de unidad, la Alianza podrá responder con éxito a las exigencias de los próximos años y mantener con su esfuerzo nuestra capacidad para vivir en paz.

URSS-USA: Los límites del vértigo del desarme

Pierre M. Gallois

Es curioso que a lo largo de los dos mandatos del conservador Ronald Reagan la ética de los americanos haya evolucionado mucho más rápidamente que en el pasado. Hasta hace pocos años, el conjunto de la población de los Estados Unidos, a pesar de su extrema diversidad, apelaba, de forma más o menos consciente, a la herencia de los padres fundadores. Calvino y su rigor moral –y también su proselitismo– estaban presentes en el trasfondo de la conciencia de una minoría dirigente, que luchaba por estar en simbiosis con la opinión. No cabe duda de que América se hizo divorciándose de la vieja Europa y rechazando sus bajezas, para formar una sociedad nueva en la que todos los hombres fueran libres de emprender y estuvieran animados a hacerlo. Dos siglos de éxitos casi ininterrumpidos han llevado a esta sociedad al poderío y, en ocasiones, a la grandeza. Los americanos ven en estos resultados la prueba del carácter excepcional de su organización política y social, el triunfo de sus concepciones morales. Creen asimismo que las leyes de la Historia, las del viejo mundo, no les son aplicables y que a ellos corresponde escribir otra historia, una historia más sencilla, más clara, maniquea, una historia que ignore los cálculos de Luis XI, las meditaciones de Felipe II, las maniobras de Talleyrand y de Metternich, las ambiciones contenidas de Bismarck. ¿No ha tenido su política exterior el mérito de ser sencilla? El presidente Monroe definió territorialmente el “coto privado” de los Estados Unidos e hizo del Atlántico una barrera; el presidente Cleveland afirmó que “en el continente, los Estados Unidos son soberanos...”; su sucesor, McKinley, extendió el expansionismo americano al otro lado de los mares; Truman amplió el “coto privado” a la Europa occidental, y Eisenhower al Rimland, rodeando así el “castillo silencioso” que era la Unión Soviética¹. Ese fue el flujo. Kennedy, político mediocre, reunía las condiciones para el reflujo. Reagan se ha ocupado de buscar un equilibrio, centrando a América en sí misma.

En la actualidad, la perspectiva de declive se generaliza y los mismos americanos se complacen en reconocerlo. No es probable que los Estados Unidos bajen en la jerarquía de las potencias. Sus dirigentes admiten que –de

Pierre M. Gallois, general en reserva del Ejército francés, fue uno de los asesores más significados del general De Gaulle en los años de creación de la fuerza nuclear francesa.

forma provisional, por supuesto— ya no están en disposición de dirigir un mundo que, sin embargo, su país ha contribuido a forjar mediante sus compromisos exteriores, su influencia, su importancia científica, industrial y económica. Y esta dura afirmación se materializa al otro lado del Atlántico en un momento en el que la sociedad antagonista descubre sus carencias y reconoce que sus deficiencias son inherentes al sistema que aún defiende. ¿Admitiría un americano medio que mantener un primer lugar entraña riesgo y que los fracasos son tanto más sonados, su repercusión tanto más profunda y prolongada cuanto más manifiesto haya sido el liderazgo? Ya a principios de los años sesenta aparecieron los primeros indicios del descontento americano. El muro de Berlín, el inoportuno acuerdo SALT I, que estimulaba la carrera de armamentos en vez de frenarla, la caída de Saigón, los tristes acontecimientos de Irán, la vacilante gestión de Jimmy Carter, no hacían sino preparar este cambio en el comportamiento de los americanos. Algunos de ellos —a los que la Prensa de su país concede una excesiva atención— desean que se reduzca el peso de la responsabilidad internacional soportado por los Estados Unidos, que al menos este peso sea compartido o, mejor aún, que recaiga sobre otros hombros, los de Japón, por ejemplo, lo que no deja de ser una sugerencia incongruente. Alejado con razón desde hace tiempo; del expansionismo y del mundialismo político —no así del comercial—, Tokio se encuentra más bien en una época de brillante “ombliguismo” económico y social. Aunque discutido, el poderío va unido a unas responsabilidades a las que Washington no se puede sustraer.

Desde el final de la II Guerra Mundial, y quizá sin que sus responsables se hayan dado cuenta, la política exterior de los Estados Unidos —y en parte también la política interior— ha sido definida y guiada en relación a la potencia militar soviética y a sus eventuales manifestaciones. América se ha comportado como si solamente fuera el espejo de las actividades exteriores del Kremlin. Según esto, únicamente Moscú desarrollaría una verdadera estrategia a escala mundial, y la democracia americana, rechazando toda actuación política análoga —tal estrategia es propia de los países totalitarios y no puede ser adoptada por los representantes electos del pueblo—, siempre sorprendida por las maniobras del adversario, se contentaría con limitar los éxitos de éste o, lo que es lo mismo, confirmaría sólo sus propios fracasos. Es cierto que tras un primer mandato belicoso, como marca la regla, el segundo cuatrienio parece haber sido el de los fracasos. El presidente de los Estados Unidos ha sabido darles un cierto brillo, ayudado, todo hay que decirlo, por Gorbachov.

De este modo, Reagan pudo pronunciar un discurso triunfal ante la convención republicana de Nueva Orleans y demostrar, como presidente saliente, que dejaba una América más próspera y más fuerte que la que encontró al instalarse en la Casa Blanca. Recordó los seis años de expansión económica continuada, la creación desde 1982 de quince millones de empleos, decisiva victoria contra el paro inigualada en el mundo, el aumento de las importaciones en un 25 por 100 en un solo año, la moderada inflación, prácticamente atajada; y en el exterior, la reducción de los arsenales nucleares — en Europa y en perjuicio de ésta—, los conflictos regionales en vías de solu-

ción negociadora y un posible término de los conflictos de Afganistán, Angola-Namibia, Camboya, y todo ello coronado por el cese de hostilidades entre Irán e Irak.

La primacía científica del Japón

No hace falta decir que los Estados Unidos siguen consumiendo mucho más de lo que producen, y que si sus industrias funcionan a más del 80 por 100 de su capacidad, sus productos no se venden tan bien en el mercado mundial debido a la competencia. Japón se ha introducido como inversor y como vendedor incluso en América; baste decir que las empresas americanas de electrónica exportan menos de lo que compran en el extranjero. Al Pentágono le preocupa el declive de las industrias que trabajan para la defensa, al menos si se comparan sus avances con los logrados fuera, y se preguntan sobre las consecuencias de la primacía científica de Japón. Demasiado ocupado en la lucha contra el “imperio del mal” y sus amenazas, el Gobierno de Reagan no se preocupó en absoluto por un adecuado reparto de la riqueza que supo crear –en un país de libre empresa el esfuerzo es premiado, pero se sancionan con la miseria la indolencia y la pereza–. Los demócratas subrayan las desigualdades socioeconómicas, el endeudamiento de los Estados Unidos, primer deudor mundial. En los dos principales partidos se descubre ahora que hay otros peligros aparte de los misiles soviéticos: la inmigración incontrolada y el cambio de estructura socioeconómica que trae consigo, la mediocridad de la enseñanza, los estragos producidos por la droga, las alteraciones que sufre el planeta y que, ignorando fronteras, amenazan a América como a cualquier otro país: la contaminación, la extinción de especies, las epidemias, las emisiones tóxicas a la atmósfera y el recalentamiento de la tierra, etcétera. Por último, los Estados Unidos deben estar preparados ante los efectos de los cambios mundiales aún en gestación: la eventual organización política de Europa occidental, su potencial productivo y sus aspiraciones económicas y estratégicas; Asia y su crecimiento demográfico acelerada; África, su pobreza y la ayuda que exige; China y su evolución hacia el poder industrial y comercial.

Pero es por su forma de dirigir los asuntos exteriores del país por lo que el presidente Reagan dejará al mundo occidental el peor de los recuerdos. Quiso la suerte que hubiera una casi total coincidencia entre la elección de Reagan y la llegada al poder de Gorbachov. En todos los campos en los que se han enfrentado las dos sociedades antagonistas, la diplomacia de Gorbachov ha vencido fácilmente a la simplicidad de juicio del presidente americano. Si los llamados “asuntos regionales” por las dos grandes potencias terminan por ser resueltos, será en provecho de la Unión Soviética. Al tener el Congreso de los Estados Unidos la última palabra, los tres movimientos anticomunistas de liberación que luchaban respectivamente en Afganistán, Angola y Nicaragua han sido invitados a deponer las armas. Los Estados Unidos, la Unión Soviética, Pakistán y el Gobierno de Kabul concluyeron el Acuerdo de Ginebra, relativo al conflicto afgano, sin haber consultado con

la resistencia, vencedora en el campo de batalla. La reciente desaparición, sorprendentemente oportuna, del presidente paquistaní viene a reforzar la posición del Gobierno de Kabul: Washington ha tenido la misma actitud con respecto al movimiento UNITA de Angola. Savimbi comprendió que no quedaba otra opción que negociar con el Gobierno al que combate, pero tampoco él fue invitado a participar en las conversaciones propiciadas por el Departamento de Estado entre Luanda y La Habana. En cuanto a Nicaragua, la resistencia al régimen sandinista no, ha recibido la ayuda que reclamaba y que hubiera asegurado su éxito frente al Gobierno de Managua. Como escribía Joachim Maitre en la *Strategic Review*, en el verano de 1988, “hicieron falta tres presidentes para perder Vietnam del Sur y ahora todo parece indicar que ha bastado con un presidente americano para consentir la desintegración de tres movimientos anticomunistas de liberación nacional repartidos en tres continentes”².

Hijos de sus orígenes y de su historia, marcados por la posición geográfica que ocupa su país –protegido por un mar y dos océanos–, los americanos consideran que lo normal es la situación de paz y que la guerra es un suceso desastroso con el que hay que acabar, reparando sus dramáticas consecuencias y volviendo lo más pronto posible a una normalidad duradera. Desde 1917, y en mayor medida desde el fin de la II Guerra Mundial, la norma ha cambiado. Las hostilidades, sea cual sea la forma que hayan tomado, han sido permanentes entre las dos sociedades, opuestas política y socialmente. Difícilmente se llega a admitir en la otra orilla del Atlántico que una negociación global no resuelve de una vez por todas los conflictos. Tampoco se reconoce que hay en el mundo otras luchas además de las de la competencia comercial, estimulada por la libertad de empresa. En la URSS parece que por fin han comprendido que había que entrar en la etapa de las negociaciones, que era más fácil triunfar en ellas y que los resultados obtenidos serían más fructuosos que los que proporcionaba la expansión fusil en mano.

La renuncia americana

Durante su primer mandato, Reagan se empleó a fondo en el refuerzo del potencial militar de su país. Sus predecesores habían frenado la carrera de armamentos, si bien Carter inició, al final de su mandato, el nuevo rearme americano. Pero lo ambicioso del plan Reagan inquietó al Congreso; que puso de manifiesto su oposición. Los primeros meses de armonía entre la opinión pública y el nuevo presidente dejaron paso a las reservas y con el tiempo a la hostilidad de la “intelligentsia” y de las iglesias. Se trataba de unos ciento cincuenta millones de electores con los que hay que contar en democracia. Los obispos católicos condenaron el rearme, pidieron que América renunciara a las armas nucleares; considerado fuente de riesgos, el compromiso de los Estados Unidos en Europa fue duramente criticado.

Se ha dicho, y escrito, que si la URSS quisiera rivalizar con los proyectos armamentísticos americanos, se debilitaría y que ésa; era una de las justifi-

caciones para no hacerlo. En realidad, si la economía soviética es poco boyante, también es verdad que fue América la primera que renunció a sus proyectos. No por falta de recursos, sino porque los americanos juzgaban excesivos los gastos militares de su país.

Se imponía otra estrategia que tuviera objetivos científicos ambiciosos de cara a la opinión pública, que atrajera a los antinucleares y a la vez desplazara el arsenal soviético, llevando la rivalidad estratégica a un campo nuevo: las armas de energía dirigida y el espacio. Tal fue el objeto de la Iniciativa de Defensa Estratégica y de su escudo espacial³.

Antes de emprender una aventura tan ambiciosa hubo que evaluar todas sus consecuencias. En caso de éxito, la comunidad científica –y al mismo tiempo los investigadores soviéticos– habría conseguido hacer obsoletos, en expresión de Ronald Reagan, los misiles balísticos y sus ojivas nucleares, hasta el punto que, poco después de revelar su gran proyecto estratégico, el presidente de los Estados Unidos declaró que su meta era proscribir para siempre todas las armas atómicas. Ninguna propuesta puede agradar tanto a Moscú como ésta. Serían suprimidas las únicas armas de las que disponen las democracias y las potencias medias para mantener el “statu quo” territorial y se volvería a un mundo en el que el peso de las masas, las grandes industrias de armamento clásico y los Gobiernos totalitarios se convertirían en los únicos criterios de un poder ilimitado. Gorbachov lo aprobó de inmediato y los dos hombres se lanzaron, si se puede decir, hacia el desarme nuclear. “Reduzcamos, a la mitad el número de nuestros misiles estratégicos”, propuso Reagan. “¿Por qué no las tres cuartas partes?”, respondió Gorbachov. Y aún más, ¿por qué no convertir en chatarra de aquí al año 2000 la totalidad de ese arsenal?

Eliminar las armas de destrucción masiva significa responder a las expectativas de la opinión pública. El proceso es popular y asegura una reelección. Sin embargo, hay ciertos límites al vértigo del desarme. Además, las negociaciones para la reducción de los misiles nucleares de largo alcance se prolongarán mucho. Por el contrario, los dos “grandes” han llegado a un fácil acuerdo para eliminar las armas balísticas europeas. Con ello, la URSS consigue mantener bajo la amenaza de sus misiles estratégicos los mismos objetivos situados en territorio de países de la OTAN, sin que a cambio sean amenazados sus propios objetivos desde suelo europeo. Moscú suscribe la retirada de las ojivas ya anticuadas, políticamente poco utilizables, y Washington desmantela las más modernas armas balísticas, las más precisas, las más temibles y las que mejor han servido a la causa occidental.

El diálogo entre americanos y soviéticos sobre desarme nuclear ha sido sorprendente. Durante el último cuarto de siglo, las dos grandes potencias se hicieron con un considerable arsenal, de armas de destrucción masiva. No cesaron ambas de declarar lo indispensable que esto era para su seguridad respectiva y que, cualquiera que fuese su dimensión, rivalizarían en esfuerzos para aumentarlo aún más. Pero ahora sus dirigentes se ponen sorprendentemente de acuerdo en decir que por lo menos la mitad, incluso las tres cuartas partes, de estos gigantescos arsenales son superfluos. Eso sí, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética rebosan de especialistas mili-

tares, cuentan con gran número de organismos de estudios estratégicos, disponen de los Estados Mayores más numerosos y mejor equipados, hacen ostentación de los avances de su ciencia bélica, critican con altivez, incluso con cierto desprecio, las concepciones que puedan tener otros países de su propia seguridad; en resumen, en este campo, como en tantos otros, dan lecciones a todo el mundo. Y, sin embargo, Gorbachov y Reagan descubren que esta acumulación de armamentos a la que se consagraron tantos miles de millones de dólares y de rublos carece de toda significación. Revelación ésta que llega un poco tarde y que para algunos ya era una evidencia hace treinta años.

La irrealidad nuclear

¿Se alcanzó a comprender en Estados Unidos y en la URSS después, si se sigue la cronología, el uso que realmente se podía hacer del armamento nuclear? Todo parece indicar que no fue así. Los dos “grandes” se comportaron como si tuvieran esas armas para el desarrollo normal de la defensa clásica, sólo que con efectos más extendidos, conservando la superioridad numérica el mismo sentido en el ámbito nuclear que en el campo de los armamentos tradicionales. El día después de Hiroshima se puso de manifiesto que no se podía alcanzar ningún objetivo político o territorial sin el riesgo de una respuesta que arrasara una aglomeración urbana de unos quinientos mil habitantes. Llegado este momento, se entra en la guerra-ficción, en la novela sensacionalista, en la película de terror. Las “cabezas pensantes” que rodeaban al presidente Kennedy contribuyeron con sus escritos y con sus discursos a hacer entrar a América, seguida por la URSS, que no quería quedarse atrás, en una absoluta irrealidad nuclear. Afirmaban que la disuasión nuclear sólo era concebible a condición de que estuviera basada en la superioridad numérica –lo que es propio de la disuasión clásica, pero contrario a la disuasión nuclear–. Si las nuevas armas son revolucionarias es precisamente porque invierten la relación de fuerzas y porque en pequeñas cantidades resultan temibles en una situación de inferioridad numérica. Esta evidencia no convenía al sector de la industria militar que acababa de evocar el general Eisenhower, de modo que la América de Kennedy optó decididamente por la carrera armamentística, doblando los ya sustanciales planes estratégicos decididos por su predecesor. Temiendo que la potencia numérica impresionara a los pueblos que aún no conocían más que las leyes de la era de los armamentos clásicos, la URSS respondió al desafío, siguió a su rival y llegó a superarle acumulando más, armas si cabe. Ha habido que llegar hasta hoy para que los dirigentes de las dos grandes potencias reconozcan que sus dos países son responsables del mayor despilfarro que haya conocido el mundo. Unos doscientos proyectiles nucleares, ciento por cada país, bastan para la disuasión, escribe ahora el profesor Tsipis⁴; la estrategia de los Estados Unidos debería consistir en un mínimo de disuasión –como en Francia o en Gran Bretaña–, se lee en el *Bulletin of the Atomic Scientist*⁵. Es demasiado tarde, el mal está hecho. Sea por la limitación de sus medios o por su cor-

dura, Francia comprendió desde los años cincuenta el partido que podía sacar a un armamento nuclear mínimo. Fue puesta en ridículo por los americanos y considerada despectivamente por los soviéticos.

Esta incapacidad para comprender la realidad técnico-estratégica no deja de sorprender en dos potencias que pretenden dirigir la mayoría de los asuntos del mundo. Los Estados Unidos manifiestan hoy igual incompreensión en lo que respecta a la OTAN y la seguridad de los países de Europa occidental. Sin pensarlo, como si los datos del caso europeo les fueran desconocidos, los americanos repiten a coro, desde todos los niveles de la escala de competencias y responsabilidades, que hay que aumentar las fuerzas convencionales en los países de la OTAN. Eso significa no tener en cuenta el estado psicológico de los países europeos predispuestos por medio siglo de propaganda soviética, sustituida de modo no muy inteligente por la propaganda americana. Cuando Reagan afirma querer “liberar a la Humanidad del terror nuclear” no se da cuenta de que devuelve a esa Humanidad al terror creado por las armas clásicas, al de las dos grandes guerras de exterminio, al que reinó en el sudeste asiático, en torno al golfo Árábigo y al que sigue reinando en el Líbano, al terror que se ha cobrado más de doscientos millones de víctimas desde principios de siglo. ¡Menuda perspectiva para la Humanidad! Nadie puede creerse en Europa que en el caso de que la poderosa Unión Soviética se lanzara a una aventura militar hacia las orillas del Atlántico, se inclinaría ante la milagrosa resistencia occidental en vez de vencerla en pocos minutos utilizando sólo algunas de sus armas, militares. Cualquiera que fuese la dimensión del aparato militar clásico de las fuerzas de la OTAN, no tendría ningún efecto frente a las nuevas armas. Al otro lado del Atlántico parece ignorarse también la transformación política, social, económica y moral de los países europeos: la menor importancia del mundo rural, vinculado a la tierra, los modos de comportamiento creados por el consumismo, la internacionalización creciente de las poblaciones, el abandono de la idea de nación en beneficio de una tímida “europeización”, la disminución de los antagonismos entre las dos sociedades, pseudoliberal y pseudosocialista, etcétera. No, los países de Europa occidental no pueden ser expuestos a la prueba de un conflicto armado con una potencia totalitaria. A Europa sólo le convienen armas que puedan evitar el conflicto, y esas armas son las nucleares.

El paso dado por Washington es del todo representativo de lo que piensan los americanos. Tras retirar sus misiles balísticos de Europa, los americanos buscan una nueva buena conciencia: creen en un mundo irreal en el que sus intereses sean protegidos, sus riesgos reducidos y sus aliados defendidos de las armas de hoy por los medios imaginarios de ayer. Esos realistas confían en lo imaginario. Para justificar la creciente dimensión de su arsenal nuclear, los Estados Unidos se imaginan que la URSS tomaría al mundo por un Afganistán cualquiera y que, en caso de circunstancias favorables, atacarían territorio americano. Edward huttwark⁶ estimaba que, riesgos aparte, sería para la URSS la mejor solución al problema planteado por sus veleidades imperialistas. En teoría, por supuesto, pero el argumento de Luttwark no tiene fundamento. Un cálculo político y estratégico elemental –so-

bre todo desde la puesta en servicio de flotas submarinas nucleares— basta para demostrar lo absurdo de un comportamiento tal de la Unión Soviética. Cuidadosamente mantenida en los espíritus, esta falsa amenaza ha ocultado los otros peligros que, más evidentes, más inminentes, minan el poder americano y socavan con él la posición del mundo occidental. En Reykjavik, y un año después en Washington, Reagan se inclinó ante el poderío y la voluntad soviéticos. Se esforzó por neutralizar un arma que ya no era utilizable contra América. No sabía que pese a algunos retrasos y abandonos, su país ocupaba aún una posición de fuerza y que no tenía que buscar a ,toda costa un compromiso. ¿Compromiso? En el Este esta palabra significa arreglo y astucia. Sin embargo, a fin de cuentas, el presidente saliente debería saber que Gorbachov se sentiría mucho más a gusto instalado en la Casa Blanca que en el Kremlin.

NOTAS

1. Geoffrey Parker: *The Geopolitics of domination*. Routledge. Londres. The silent castle: a case of geopolitical uniqueness, pp. 133-143.
2. H. Joachim Maitre: *Death of the Reagan doctrine*. Strategic Review. Verano 1988. US Strategic Institute. Washington, DC., p. 5.
3. Discurso presidencial del 23 de marzo de 1983.
4. Kosta Tsipis. Declaraciones a Pierre Lefevre, Le Soir, 16 julio 1988 (K. T. es físico y profesor del Massachusetts Institute of Technology).
5. David R. Inglis. Minimum deterrence, maximum stability. Bulletin of the Atomic Scientist, marzo de 1985, p. 42.
6. Edäard Luttwark: *Grand strategy of the Soviet Union*. Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1983, p. 87.

Europa y Alemania en el juego europeo de Mijail Gorbachov

Michel Tatu

La política soviética desde la llegada de Mijail Gorbachov al poder, refleja una evolución contradictoria: en el interior, el éxito de la *perestroika* no parece garantizado; el conjunto del programa de reformas se mantiene en peligro bajo el efecto coincidente de la resistencia de los conservadores, las dificultades de la economía y las tensiones nacionales a las que precisamente esas mismas reformas han permitido aflorar. En el exterior, por el contrario, el éxito es total. Nunca la imagen de un dirigente soviético ha sido tan favorable desde los tiempos de Stalin, en los siguientes a la Segunda Guerra Mundial; de añadidura los occidentales tienen hoy mejores razones que entonces para tomar en serio los mensajes de paz procedentes de Moscú. De la “gobyrmanía” americana al “gorbasmus” alemán, el impacto de los cambios en Moscú es visible y ello abre a la política exterior soviética perspectivas favorables, sobre todo en Europa.

El cambio de imagen se explica por dos razones. En primer término, la nueva dirección soviética ha emitido varias señales concretas de su cambio de rumbo después del acuerdo sobre los misiles de alcance medio firmado a finales de 1987; estas señales prosiguen hasta la total retirada del Ejército Rojo de Afganistán pasando por el impulso dado a las negociaciones de Angola y Cambodia. Se observará, entretanto, que todos estos acuerdos no hubieran podido alcanzarse sin las concesiones hechas por la URSS o por sus aliados: la nueva diplomacia soviética es, ante todo, en el estricto sentido del término, una diplomacia de liquidación, de renuncia; si no a todos los logros de la política brezneviana, sí al menos a aquellos que parecen insostenibles y que el cambio de equipo del Kremlin permitía abandonar sin excesiva pérdida de prestigio.

Pero hay también detrás de todo esto un cambio conceptual que abre el camino a otros cambios más prometedores en la fase de renovación que comienza. Sin duda no se trata aún más que de palabras, y éstas deben acogerse siempre con prudencia. Pero cuando Mijail Gorbachov habla de “desideologizar” las relaciones internacionales actuales y de sustituir los enfren-

Michel Tatu es editorialista del diario *Le Monde*, de París. Es autor, entre otros libros, de “Le pouvoir en URSS” (1967), “La bataille des euromissiles” (Editions du Seuil, 1983), “Les relations Est-Ouest entre deux détentes” (Fayard, 1985).

tamientos de antaño por la interdependencia en torno a los “valores universales” de la humanidad; cuando su ministro Shevardnadze proclama que la coexistencia “no puede identificarse con la lucha de clases”, y que “la rivalidad de dos sistemas (socialista y capitalista) no pueden considerarse por más tiempo como la tendencia principal de nuestra época”; cuando el mismo responsable de las cuestiones ideológicas, Vadim Medvedev, rechaza todo un capítulo de la historia durante el cual “el socialismo fue concebido como un *campo* que se oponía a otro, el campo imperialista” y desentierra una cita de Lenin para rendir homenaje a la “democracia burguesa”, entonces es cuando resulta necesario preguntarse si verdaderamente algo empieza a cambiar en la idea que la URSS se hace del mundo, del lugar que aspira a ocupar en él y de la imagen que quieren conquistar.

Desde Stalin hasta Breznev, la Unión Soviética se había considerado a sí misma una “fortaleza” asaltada por “enemigos” y empeñada en cultivar su peculiaridad tanto más cuanto ésta pudiera servirle para justificar la represión interna. Si las palabras significan algo, podríamos hablar de una imagen de la Unión Soviética mucho más abierta a la convivencia, deseosa de integrarse en el juego internacional de la cooperación y de la interdependencia: en resumen, de unirse con mayor seriedad que en el pasado al “concierto de las naciones”, sin las miras expansionistas ni los cálculos interesados que convirtieron en terreno minado las primeras etapas de la distensión.

Tomemos nota de estas intenciones y tomemos nota también de la garantía, relativa pero significativa, que les confieren los progresos logrados en materia de derechos humanos. Es claro que el mejor modo de borrar la imagen de la “URSS-fortaleza” consiste en abrir cada día más fronteras, para aproximar las libertades reconocidas a los ciudadanos soviéticos al modelo vigente en las sociedades occidentales y construir el “Estado de derecho” del que habla Mijail Gorbachov.

Por el momento nos encontramos aún lejos del objetivo, pero no es tarde para preparar la nueva situación que esta política soviética pudiera introducir en el juego internacional y en Europa ante todo. Por lo pronto, algunos diplomáticos occidentales no consiguen salir de su perplejidad: a fuerza de ver cómo los soviéticos aceptan una tras otra todas sus propuestas, y a fuerza de ver al señor Shevardnadze transformarse en “Mr. SÍ” del mismo modo que Gromiko era “Mr. NO”, surgen dos preguntas: ¿Han cambiado verdaderamente los objetivos de la URSS? ¿Existe una nueva estrategia soviética hacia Europa occidental?

En este punto conviene buscar el concurso de la geopolítica. Es evidente que la URSS permanecerá siempre como una gran potencia, si no por su peso económico (aunque no haya que excluir de aquí a diez años algunos éxitos en la reforma de los modos de gestión, tal como hemos visto en China) sí al menos por el de sus recursos, su dimensión geográfica y, en fin, su potencia militar.

Para algunos observadores, entre los que se cuenta el francés Joseph Rovin, hay razones de peso para considerar que Rusia, cualquiera que sea su régimen, incluso en plena relación de amistad con Occidente, no puede encontrar su espacio en “la casa común” que la política gorbachoviana pro-

pone a los europeos (véase el artículo en *Le Monde* del 5 de enero de 1989) del mismo modo que nadie ha soñado en incluir a Estados Unidos, por el hecho de ser una nación aliada y amiga, en la comunidad europea actual. Rusia es demasiado grande y aplastaría a la Europa en construcción impidiéndole avanzar en sus proyectos político, económico y militar. Una propuesta de estas características no puede dirigirse, según Rován, más que a los países de la Europa Central y del Este, convertidos de nuevo en dueños de su destino. El marco de una Europa “desde Brest hasta Brest-Litovsk” es más atractiva para las potencias medias a las que pertenecemos que una Europa “del Atlántico a los Urales” cuyos límites permanecen indefinidos, incluso en el impreciso terreno de la cultura y los modos de civilización. Sin olvidar algo evidente si se tratara sólo de cultura y civilización, Norteamérica debería formar parte de ese conjunto europeo.

Esta tesis resulta tanto más atractiva cuanto el contenido y la organización de esa “casa europea” son muy amplios, a veces incluso inquietantes, en los comentarios que se le dedican por parte de los actuales dirigentes de la URSS (sin hablar de Gromiko, primer inventor de la fórmula en los momentos de mayor tensión entre el Este y el Oeste a principios de la década de los ochenta).

Aceptemos las premisas de la definición acuñada por Mijail Gorbachov en el discurso pronunciado el 5 de octubre de 1988 ante Nicolai Ceaucescu, el dictador rumano: “Europa puede convertirse en una casa común si los lazos se desarrollan libremente, tanto entre los países del continente como entre los grupos económicos que hoy existen”. Pero más vale no seguir al dirigente soviético cuando añade: “Vinculamos la construcción de una casa común europea a la creación de unos cimientos materiales y económicos sólidos, así como a una firme superestructura jurídica”.

Si, en efecto, esa superestructura jurídica, de hecho política, significara la concesión a Moscú de un derecho de vigilancia, de participación e incluso de veto en las decisiones de los “Doce”, con la posibilidad de impedir igualmente a los países menores del Pacto de Varsovia una aproximación a la comunidad occidental, (a tenor de la corriente de los últimos años) entonces esta casa europea tendría todas las probabilidades de bloquear los progresos necesarios en el Oeste manteniendo en el Este una situación injusta, padecida como tal. Esta inquietud se ve confirmada por las siguientes palabras de Valentín Faline, jefe del departamento internacional del PCUS: “Desde luego que en: una casa común ningún propietario puede vender un apartamento sin el acuerdo de los demás”. Y ello incluso a pesar de que Gorbachov enumerara entre los principios a observar (igualmente en el discurso ante Ceaucescu) “el reconocimiento incondicional de la independencia de los Estados, de la libertad de elección de su propia vía, del respeto de los derechos y de las libertades de cada ciudadano”. Estos principios han figurado ya en discursos anteriores, y ya hemos visto cómo primero Stalin y después Breznev llegaron a utilizarlos.

Otra cuestión: ¿es sincera la URSS cuando asegura que su objetivo no es, o ya no es, separar a Europa de la alianza con Estados Unidos para conseguir que las fuerzas americanas abandonen el Viejo continente? Lo

cierto es que las nuevas autoridades soviéticas lo repiten todavía más que las anteriores. En su informe sobre una conferencia mantenida en julio en el Ministerio soviético de Asuntos Exteriores, el señor Kovalev, número dos de ese departamento, afirmaba: “La opinión general considera que sería vano, al menos en un futuro previsible, tratar de separar a Estados Unidos de Europa occidental”. Mijail Gorbachov había asegurado, ya en octubre de 1985, durante su visita a París, que ése no era ya el objetivo de la diplomacia soviética.

Pero todo ello no atenúa lo más mínimo el propósito tradicional consistente en impedir un refuerzo de la Alianza occidental para la constitución de un “pilar europeo”. En este sentido, el señor Kvitsinsky, embajador de la URSS en Bonn, dejó constancia ante la conferencia del partido en Moscú, el 1 de julio de 1988, del “avance a grandes pasos” en el proceso de integración en el seno de la comunidad europea, interrogándose a continuación sobre su finalidad: “¿Aspirará esta organización a convertirse en un punto de apoyo suplementario del bloque de la OTAN en Europa o aspirará más bien a convertirse en un factor del nuevo pensamiento europeo, de la construcción de una casa común europea?” Y añadía: “Mucho dependerá de nosotros”. Al subrayar los peligros nacidos de la debilidad de la “integración socialista” en el Este del continente, y su insuficiente “democratización”, el embajador soviético agitaba el fantasma de una “absorción” en la CEE de nuevos Estados europeos (sobrentendido de miembros actuales del Pacto de Varsovia), lo cual conduciría a “la edificación de una filial paneuropea del bloque del Atlántico Norte en vez de orientarse a una evolución hacia una cooperación legal y constructiva de dos sistemas en el plano paneuropeo. Ese peligro, existe, concluía.

Como se ve, la dimensión militar subyace de modo permanente en todo este debate. A lo largo de él, los soviéticos han ido por delante de las preocupaciones occidentales renunciando primero a su arsenal de SS-20, cuya necesidad era injustificable. Esta primera retirada permitió que se desmontaran los Pershing-2 y los misiles de crucero norteamericanos desplegados en Europa a partir de 1983 y retirados ahora, entre los lamentos de algunos sectores. Los dirigentes soviéticos se declararon poco después dispuestos a negociar la eliminación del desequilibrio convencional tomando una primera medida de la reducción unilateral espectacularmente anunciada por Gorbachov en la tribuna de las Naciones Unidas, el 7 de diciembre. Pero ésta no es más que una decisión limitada y parcial.

Algunos días antes de anunciarse esta reducción, la Alianza Atlántica había publicado las cifras de las fuerzas presentes en Europa. De ella se deducía una ventaja del Pacto de Varsovia sobre la OTAN en 900.000 hombres por lo que respecta a los efectivos de los ejércitos de tierra (3.090.000 frente a 2.200.000 hombres para el conjunto occidental, incluidas Francia y España); una superioridad todavía más acentuada (por otra parte inevitable) del Ejército Rojo por sí sólo frente a las fuerzas norteamericanas: 2.200.000 infantes soviéticos entre el Atlántico y el Ural contra 216.000 norteamericanos.

En estas condiciones no tendría sentido que valoráramos en exceso la reducción global de 500.000 hombres anunciada por Gorbachov. En primer lugar, esta reducción se refiere al conjunto de los efectivos del Ejército Rojo, tanto en Asia como en Europa; y no equivale más que al 10 por 100 de su totalidad. Muchos otros ejércitos han procedido en distintos periodos a efectuar reducciones de parecida entidad con ocasión de reestructuraciones de sus dispositivos o bajo la presión de las dificultades económicas: tomemos por ejemplo el caso de Francia (que redujo su Ejército de Tierra en un 13 por 100 a comienzos de los años ochenta) e incluso a la propia Unión Soviética, que acometió reducciones mucho más importantes bajo el mando de Krushev. En enero de 1970, este último había anunciado una reducción de fuerzas de 1.200.000 hombres, es decir, mucho más lo que hoy se anuncia, no sólo en cifras absolutas, sino en proporción los efectivos fueron entonces reducidos hasta un tercio y este tercio se añadía a su vez a la desmovilización de otro tercio de fuerzas efectuado sin publicidad durante los cinco años precedentes. En total, y según las cifras oficialmente comunicadas entonces por Krushev, los efectivos totales debieron pasar de 5.763.000 hombres en 1955 a 2.423.000 hombres al final de 1961, es decir, una reducción de la mitad de dichos efectivos... Anotemos de paso que el *glasnost* gorbachoviano nos priva todavía hoy de todo dato y cifra, tanto en lo que se refiere a los presupuestos como al número de fuerzas.

Es cierto que la segunda reducción fue suspendida en julio de 1961 a causa de la crisis de Berlín, crisis que el mismo Krushev había provocado. Conviene recordar también que aquel ejercicio fue acompañado de un vasto despliegue de las fuerzas soviéticas hacia las nuevas tecnologías y a la política de armamento "totalmente nuclear". El mando especial de los misiles estratégicos había sido creado algunas semanas antes, en diciembre de 1979, y los vectores de todas clases aflúan a los arsenales. Sin cambiar en lo más mínimo este planteamiento, Breznev había anulado después la tendencia krusheviana orientada a una política de rearme absoluto, tanto en el terreno nuclear como en el convencional, los efectivos del Ejército soviético se calculan hoy, según datos del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, en 5.000.000 de hombres sin contar los 570.000 miembros de las fuerzas del interior y del KGB.

Estas magnitudes explican en parte la "generosidad" actual de Mijail Gorbachov. El actual presidente soviético ha heredado un poderío militar de tal dimensión que puede renunciar a capítulos enteros de sus efectivos sin sacrificar lo esencial. Recordemos además que el contexto político y diplomático es en buena parte diferente. Frente a la tendencia de 1960, el Ejército Rojo sufre hoy un retroceso en el capítulo nuclear con la destrucción de los SS-20 y las limitaciones pactadas sobre el arsenal estratégico, así como una reorganización que afecta a todas las fuerzas convencionales, se trata de otorgarles la "actitud defensiva" anunciada por la nueva doctrina, aunque esa teoría no haya sido traducida aún al terreno de los hechos. Un primer paso debería darse en los próximos meses con la retirada de seis divisiones blindadas de Alemania del Este, de Checoslovaquia y Hungría (sobre un total de quince); de 5.000 carros de combate (es decir, más de la mitad de

los efectivos estacionados en esos tres países), así como un gran número de puentes transportables, un material típico de la logística ofensiva en el cual el Ejército Rojo mantenía una superioridad de diecisiete a uno frente a las fuerzas norteamericanas desplegadas en Europa.

Conviene, por tanto, reconsiderar los factores que vale la pena retener cuando se analizan las reducciones anunciadas, en la medida en que implican cambios profundos en todos los niveles de las fuerzas armadas (comprendiendo también los efectivos que subsistan después de la reducción). Esos cambios suponen, asimismo, una reforma del servicio militar (desde finales de octubre, Gorbachov había proyectado su duración, que es actualmente de dos o tres años, según qué ejércitos), así como una mayor transparencia, quizá una renovación todavía más extensa del alto mando. En consonancia con el nuevo espíritu en boga, Eduard Shervardnadze, ministro de Asuntos Exteriores, se ha quejado de la lentitud de los responsables militares a la hora de publicar los datos de sus presupuestos. Se habla a este respecto de un superministerio de la Defensa que englobaría no sólo los grandes cuerpos tradicionales, sino también las tropas del interior y las de vigilancia de fronteras. Las Administraciones que dirigían hasta ahora estas unidades (respectivamente, el Ministerio del Interior, MVD, y el Comité de la Seguridad del Estado, KGB) serían convertidos en una especie de "Ministerio de la Policía" para el primer caso; de agencia de información e inteligencia dedicada exclusivamente al mundo exterior, a ejemplo de la CIA americana, para el segundo. Añadamos al nuevo panorama una reorganización de la industria militar, supervisada hasta el presente por diez Ministerios. Esto último parece haber comenzado ya, puesto que el Ministerio llamado de "construcciones mecánicas medias", cuya vocación principal se centraba en la fabricación de cabezas nucleares para misiles y aviones, ha hecho saber que había tomado a su cargo la construcción de una serie de factorías de productos lácteos...

Hará falta avanzar todavía más por este camino para lograr que desaparezca de Europa la imagen de un Ejército Rojo equipado y entrenado para la ofensiva súbita, la *blitzkrieg* que inquieta tanto a los estrategas de la OTAN. Pero cabe esperar nuevos progresos en esta vía y en todo caso reconocemos que las consecuencias psicológicas de la "nueva doctrina" gorbachoviana están ya muy presentes en las sociedades occidentales, tanto en Estados Unidos como en Europa. Más que en ningún otro país, "el efecto Gorbachov" se hace sentir sobre todo en la República Federal de Alemania.

Acorralados desde hace largos años entre su necesidad del paraguas americano y la necesidad de un diálogo con el adversario para atenuar los efectos de la división de su país, los alemanes nunca se han sentido tan felices como cuando una etapa de distensión general entre el Este y el Oeste les permitía conciliar una y otra necesidad. Tal era el caso cuando empezó la primera variante de la Ostpolitik, y vuelve a serlo de nuevo con esta nueva distensión, que Hans Dietrich-Genscher, ministro federal de Asuntos Exteriores, había sido el primero en celebrar pidiendo a todos los aliados occidentales, hace más de dos años, que "tomaran la palabra a Mijail Gorbachov". La visita del canciller Kohl a Moscú, en otoño de 1988, y el entusias-

mo de la clase política alemana ante esta visita han hecho del acontecimiento uno de los episodios más significativos del “entreacto europeo” (entre dos “cumbres” americano-soviéticas) de la distensión Este-Oeste. El texto de la entrevista concedida en esta ocasión al “Spiegel” por Mijail Gorbachov es menos interesante por las respuestas del dirigente soviético que por la especie de beatitud visible en cada línea de las preguntas que le formulaba el director del semanario, señor Augstein.

Sin embargo, los intercambios políticos parecían empezar mal con los primeros discursos pronunciados en el Kremlin. En ellos quedó de relieve la diferencia de ambas partes al aproximarse al problema fundamental: la división de Alemania. Para el canciller, esa división es *contra natura* y será superada un día... por medios pacíficos, precisó a punto y seguido. Para el presidente soviético esta división es una herencia de la historia y es necesario convivir con ella. ¿Durante cuánto tiempo? El jefe del Kremlin no lo ha dicho, pero fue un poco más preciso el año precedente cuando reconoció delante del presidente de la RFA, señor Weizsäcker, la existencia de dos Estados alemanes: “Corresponde a la historia decidir lo que haya de ser dentro de cien años –dijo el 7 de julio de 1987–. Ninguna otra aproximación es aceptable. Si alguien se compromete en un camino distinto, las consecuencias serán muy graves... Los dos Estados alemanes son una realidad y de ella es necesario partir.”

El episodio no ha tenido consecuencias inmediatas, puesto que se ha convertido en una costumbre inaugurar estas “cumbres” germano-soviéticas con llamadas a los “principios incuestionables” para ambas partes, especialmente sobre las posiciones respectivas respecto a la reunificación, antes de pasar a asuntos más concretos. Pero las reformas en curso en la URSS y en el mundo comunista en general confiere a la postura de Bonn una mayor actualidad. La división de Alemania es, en efecto, una realidad *contra natura*. La Alemania del Este o RDA es una creación puramente política e ideológica, esto es, artificial, nacida del deseo de Stalin de imponer su régimen a la parte de Alemania que él ocupaba. Se vio y todavía se ve que Stalin no era eterno: tampoco lo es su socialismo. De añadidura, la tentación de negociar en torno a la reunificación alemana ha existido desde hace años en Moscú: sucesivamente Beria, luego Malenkov y Kruschchev han sido acusados por sus adversarios de haber acariciado la idea de unir de nuevo a las dos Alemanias. Gorbachov no puede caer en esta tentación, aunque sólo sea por consideración a Erich Honecker, su aliado de Berlín-Este, quien ha adoptado, por su parte, una interpretación no poco original sobre la *perestroika*: no a la democratización del sistema comunista, sí a la distensión en Europa y a las consecuencias positivas que las relaciones interalemanas puedan tener para la RDA.

Dicho lo cual conviene reconocer que existen tantas maneras de unificarse como maneras de aproximarse. No olvidemos que la estructura federal de Alemania occidental ha reconocido ya amplios poderes a los *länder*. ¿Por qué Prusia y Sajonia, es decir, la actual RDA, no podrían disponer un día de un estatuto e incluso de una estructura política especial? Algunos alemanes toman el ejemplo de Austria, país independiente y neutral, que

vive, sin embargo, en un tal estado de ósmosis con Alemania y Baviera que nadie se siente con derecho a lamentarse.

Haría falta, desde luego, que se desmontara antes el muro de Berlín y que el régimen germano-oriental se hiciera flexible hasta un extremo que nos impediría quizá reconocerlo. Pero lo cierto es que sus lazos económicos con Bonn son ya tan estrechos que algunos hablan de la RDA como el miembro número 13 de la Comunidad Europea. El resto llegará quizá con la *perestroika* generalizada que promete Gorbachov. Sería la ocasión de recordar entonces no sólo a los alemanes, sino a todos los europeos, que “la casa común” de la que tanto se habla en Moscú supone por definición la desaparición de las fronteras en Europa, incluyendo antes que ninguna otra la que divide a los dos Estados alemanes.

Nada indica, sin embargo, que Moscú haya renunciado a la idea —expuesta más o menos abiertamente desde el final de la guerra— de obtener la neutralización de la Alemania federal, elemento clave del dispositivo de la OTAN en Europa, a cambio de una promesa (frecuentemente engañosa, no se olvide) de reunificación. Sin que tratemos de hacer juicios de intención sobre los alemanes, y admitiendo que la RFA tiene intereses específicos para promover la distensión en Europa, sus asociados en el seno de la CE deben ser conscientes del riesgo: Alemania occidental podría “derrapar” hacia un pacifismo neutralista ya instalado en la opinión alemana cuando se produjo la “batalla de los euromisiles”; pacifismo que las iniciativas de Gorbachov pueden reforzar más. El gran mercado de 1993 es un punto de atracción a este respecto, en la medida en que pueda consolidar de modo irreversible el anclaje occidental de la República federal, más allá incluso de los avatares del proyecto, actualmente nebuloso, de una defensa común europea.

La política de Gorbachov es rica en promesas y peligros, la promesa principal es la de una democratización capaz de abrir efectivamente la sociedad soviética, de atenuar las ambiciones expansionistas del sistema y, sobre todo, de permitir en un plazo razonable la libre autodeterminación de los satélites de la URSS hasta ahora sojuzgados, a los que es necesario considerar partícipes potenciales y principales de la casa europea común que se aspira a edificar. El peligro radica en la posibilidad de que la opinión occidental se desmovilice antes de tiempo. Es necesario no perder de vista la realidad y considerar con lucidez suficiente la posibilidad de un giro autoritario en Moscú. Es arriesgado suscribir acuerdos, susceptibles de bloquear o hipotecar la futura unión europea, con un régimen cuya evolución dista mucho de haber concluido. Entre estas oportunidades y riesgos potenciales, el camino se presenta estrecho y las opciones difíciles.

La reducción de armas convencionales en Europa

Salvador López de la Torre

El feliz término de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) de Viena ha permitido a partir del 10 de enero de 1989 la elaboración de un mandato de negociación sobre reducción de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, que deberán abrirse el mes de marzo entre todos los países miembros de las dos alianzas militares de Europa –los 23–, 16 de la OTAN y 7 del Pacto de Varsovia, dentro del marco de la CSCE y en estrecha relación con los restantes países neutrales y no alineados firmantes del Acta de Helsinki, a los que rendirán cuenta de sus trabajos.

El mandato recoge con gran fidelidad los proyectos que habían hecho circular los países occidentales, y parece de pura justicia señalar que el bloque oriental ha realizado indiscutibles concesiones, posiblemente porque la necesidad de poner un término a los gastos de rearme representa una imperiosa necesidad actual del mundo comunista. Nos movemos ya muy lejos de los tiempos en que la Unión Soviética hacía grandes planes sobre el desarme, aderezándolos de tal cantidad de condiciones y arbitrariedades que imposibilitaban de antemano su puesta en práctica. Esta vez nadie parece interesado en hacer simple propaganda.

El mandato sobre negociación para reducir las armas convencionales responde a la auténtica realidad de Europa, y a través de sus líneas ni el Este ni el Oeste podrán obtener ventajas unilaterales. Pero es evidente que sin una reducción de las fuerzas convencionales sería absolutamente imposible que los países occidentales en general y la OTAN en particular pudiesen continuar manteniendo sus ofertas de desarme en otros terrenos de la seguridad. Ni el Tratado sobre la Desaparición de los Misiles de Alcance Intermedio (INF), firmado en Washington por Reagan y Gorbachov, ni la prolongación y perfeccionamiento de las Medidas de Seguridad y Confianza, que abren una nueva ronda después del afortunado final de la negociación de Estocolmo, ni el nuevo clima de relaciones confiadas entre las dos alianzas militares que se reparten el Continente europeo, podrían haber conti-

Salvador López de la Torre, enviado especial y corresponsal de "ABC" y agencia Efe, es un experto en cuestiones de defensa y ha seguido las relaciones entre España y la OTAN desde 1956 de modo ininterrumpido.

nuado su camino, si además no se alcanza un acuerdo sobre la reducción de armas convencionales, donde la propia Unión Soviética reconoce que existe a su favor una abrumadora superioridad a lo largo del doble despliegue militar que la OTAN y el Pacto de Varsovia mantienen desde el final de la Segunda Guerra Mundial a lo largo del Telón de Acero.

La asimetría

La primera característica del mandato aprobado en Viena es el reconocimiento por parte de los países firmantes de la necesidad de eliminar las “disparidades perjudiciales para la estabilidad y seguridad”, haciendo desaparecer la abrumadora superioridad convencional de un bando sobre otro existente en el teatro militar europeo. Ya en el Tratado INF, Mijail Gorbachov admitió la necesidad de corregir con medidas asimétricas la potencia aplastante del bloque soviético en determinadas armas frente a sus equivalentes del bando occidental. No era posible alcanzar un justo desarme y rebajar el nivel de los armamentos con criterios puramente aritméticos de reducciones paralelas como habían pretendido los representantes del Pacto de Varsovia en las desdichadas e interminables negociaciones que desde 1972, y en plena inutilidad, se han mantenido en Viena hasta 1989. La esterilidad de aquel ejercicio, alargado hasta los límites del ridículo durante diecisiete años, señala con claridad los caminos que no pueden emprenderse de nuevo.

Ahora se trata de corregir “las disparidades” y establecer con cortes asimétricos un equilibrio lo más exacto posible de las fuerzas convencionales en Europa a niveles más bajos de los actuales. Esto quiere decir que los dos bloques deberán realizar sacrificios para disminuir sus fuerzas convencionales sin que sea uno solo de ellos, el más poderoso –evidentemente, el Pacto de Varsovia– a quien corresponda realizar en exclusiva los esfuerzos.

Dada la disparidad reconocida en el mandato parece evidente que el mayor esfuerzo lo deben realizar los superarmados Ejércitos de los países socialistas, pero queda también claro que, como dice el propio mandato: “Todos y cada uno de los participantes se comprometen a prestar su contribución al logro de estos objetivos.” El Pacto de Varsovia deberá reducir de forma sustancial sus gigantescos armamentos, pero la OTAN, a su vez, estará obligada a cumplir ciertos recortes en aquellos sistemas de armas donde el nivel deseable para crear un clima de mutua confianza en Europa se sitúe por abajo de los actuales efectivos desplegados por la Alianza.

Ahora bien, las reducciones asimétricas tienen una segunda dimensión que debe ser cuidadosamente defendida por los negociadores occidentales en la próxima Conferencia, tal y como se declara en el documento adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la cumbre de la OTAN en Bruselas los días 2 y 3 de marzo de 1988.

En esta solemne declaración los responsables políticos de la OTAN insisten en un punto que será, sin duda alguna, la base negociadora de los países de la OTAN y que por eso mismo debe ser recordada: “Estas medidas

requerirán reducciones altamente asimétricas por parte del Este y, supondrá, por ejemplo, la eliminación en Europa de decenas de miles de armas del Pacto de Varsovia, importantes para un ataque por sorpresa, entre ellas carros de combate y piezas de artillería.” La fórmula gramatical perfectamente elegida por los redactores del texto de Bruselas considera que las reducciones de una Alianza y de otra deben ser “altamente asimétricas” y no asimétricas a secas, puesto que en las actuales condiciones de desequilibrio entre los dos bloques militares, una pequeña reducción del más poderoso, acompañada de otra pequeña reducción del más débil, terminaría: provocando una situación militar aún más comprometida para el bando inferior, que vería recortada su capacidad de respuesta por debajo de su ya incómoda actual situación de debilidad. Por eso las reducciones tienen que ser “altamente asimétricas”, y en la dimensión que los negociadores sean capaces de alcanzar por mutuo acuerdo se esconde el desenlace feliz o el fracaso de los futuros debates.

Sobre los esfuerzos para limitar las fuerzas occidentales, aunque las reducciones no sean más que simbólicas y ofrecidas como prueba de buena voluntad, no existe en el momento de abrir las negociaciones un acuerdo pactado entre todos los miembros de la OTAN. Francia, Reino Unido y Estados Unidos se niegan a admitir el principio de la doble marcha hacia la disminución de los arsenales en poder de cada Bloque Militar. La redacción del Mandato –“Todos y cada uno de los participantes”–podría indicar que los veintitrés deberían hacer algo, pero la posición de base de los tres “grandes” occidentales no parece, de momento, admitir que los más débiles deban hacer algunos recortes, mientras el bando poderoso no haya reducido sustancialmente su actual ventaja.

La sorpresa

La eliminación de disparidades o reducción asimétrica de fuerzas entre un bloque y otro tiene como principal objetivo, dice el Mandato, “la eliminación, como cuestión prioritaria, de la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas en gran escala”. Es el gran problema de la seguridad de Europa, que trataban de corregir las armas nucleares de alcance intermedio hoy desaparecidas. Gracias al bien llamado “equilibrio de los desequilibrios”; es decir, compensar con la disuasión nuclear la superioridad convencional soviética, que ahora debe plantearse, una vez desaparecidos los euromisiles, en el terreno convencional de manera totalmente inédita.

Y aquí entramos en el más delicado punto del debate, porque el Pacto de Varsovia tiene una abrumadora superioridad en armas convencionales sobre las fuerzas de la OTAN, reconocida incluso por los países orientales en su último documento contable, aunque no sean las cifras; siempre discordantes, avanzadas por unos y por otros en vísperas de la apertura de la Conferencia de Viena, sino el despliegue de las fuerzas sobre el terreno lo que debe preocupar efectivamente a los occidentales. La guerra de cifras es impor-

tante, porque revela un estado de ánimo antes de sentarse en la mesa de los debates, pero representa sólo un aspecto de la cuestión. El verdadero problema para la seguridad de Occidente no es tanto la superioridad aritmética del Pacto de Varsovia, sino la situación que esas fuerzas superiores mantienen en el corazón de Europa.

La querrela de cifras es de sobra conocida. Para el Pacto de Varsovia, según su último documento de estimación, la OTAN dispone de unos efectivos humanos de 3.660.200, mientras los soldados del Pacto de Varsovia serían 3.573.100, estadísticas, en el fondo, bastante aproximadas, en lo que a personal movilizado se refiere, de las manejadas por los expertos occidentales: El Instituto de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), "The Military Balance 1988-1989", página 237, ofrece en su última estimación las cifras de 3.197.000 para la OTAN y de 2.744.000 para el Pacto de Varsovia en el espacio geográfico que se extiende desde el Atlántico al Ural.

Evidentemente, no es sólo el número de soldados lo que cuenta, sino el armamento que tienen a su disposición y, sobre todo, el armamento ofensivo capaz de desencadenar el constantemente temido ataque por sorpresa del Pacto de Varsovia para lanzar una guerra corta y fulminante contra la defensa occidental a partir de su despliegue avanzado.

Por eso la clave del equilibrio y el restablecimiento de la confianza en la Europa central, donde se concentra la masa blindada más importante que haya conocido jamás la historia militar, debe tener en cuenta la presencia de carros de combate pesados y de artillería. La reducción de estas fuerzas será sin duda alguna la cuestión clave para el éxito o el fracaso de Viena, porque de ella dependerá la anulación de un ataque sorpresa, dejando a Europa, por fin, libre de amenazas.

Batalla de carros

La sorpresa y el ataque en profundidad realizado prácticamente con los medios ya situados sobre la línea de vanguardia por parte del Pacto de Varsovia representan la hipótesis más peligrosa y, a la par, desgraciadamente, más probable, en caso de una tercera guerra mundial, y su cumplimiento estaría a cargo de la fenomenal fuerza blindada que han concentrado los soviéticos en la primera línea de su dispositivo en tiempos de paz.

Sobre la superioridad en carros y vehículos blindados de infantería y de artillería del Pacto de Varsovia nadie oculta la verdad, aunque las estimaciones puedan ser divergentes.

En el último documento del Pacto de Varsovia se reconoce que la Unión Soviética y sus aliados disponen de 59.470 carros pesados, frente a 30.690 de la OTAN. Cifras sorprendentes, puesto que el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres había estimado en 53.000 los del Pacto de Varsovia y en 22.200 los de la OTAN desde el Atlántico al Ural. Las razones que haya podido tener el Estado Mayor soviético, para aumentar en su estadística particular el número de carros propios y adversarios puede entenderse como una posición de partida en las negociaciones de inmi-

nente apertura, porque ni aun sumando a los carros que cuentan los balances occidentales aquellos otros que los ejércitos de la Alianza Atlántica tienen almacenados –5.800, según el último informe de la OTAN– se cubre la diferencia con la cifra avanzada por los calculadores del Pacto de Varsovia. Pero como dice el lenguaje vulgar, “las cuentas de garbanzos” (“bean count” en el terreno militar) constituyen tan sólo uno de los más elementales, aunque necesarios, ejercicios previos antes de abrir una negociación para reducir fuerzas convencionales.

El factor decisivo en las actuales circunstancias es la situación que esas fuerzas mantienen en su despliegue de tiempos de paz sobre el terreno cuando se comparan las relaciones de fuerzas entre el Este y el Oeste en la zona central del posible teatro militar europeo. Es esta comparación la que puede constituir el centro de gravedad de la futura negociación, ya que en ningún conflicto armado ni en ninguna razonable hipótesis de previsión defensiva luchan cifras contra cifras, sino hombres contra hombres, en posesión de determinadas armas y desplegados sobre un terreno concreto. En este sentido el frente central del continente europeo merece un estudio particular.

El frente central

En un excelente informe presentado en el Senado de Washington ante la Comisión de Defensa, el senador Carl Levin realizó a comienzos del pasado año una minuciosa investigación sobre las proporciones de fuerzas entre la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia en el frente central, incluyendo en esta abstracta determinación geográfica los territorios de la República Democrática Alemana, de Checoslovaquia y Polonia, donde se incluía, naturalmente, las fuerzas de la Unión Soviética estacionadas en dicha área y de algunos de los países de la OTAN participantes en la Conferencia de las MBFR –República Federal Alemana, Bélgica, Holanda y Luxemburgo–, a las que se añadirán las fuerzas francesas. En esta interesante estimación el senador Levin daba las siguientes cifras:

	Personal de las Unidades Combatientes	Carros
Pacto de Varsovia	542.938	13.013
OTAN	539.158	8.611
Relación PV/OTAN	1,01 : 1	1,51 : 1

En apariencia, y limitándonos a la pura contabilidad matemática, las fuerzas aparecen equilibradas, pero sólo en apariencia, porque todas las fuerzas del Pacto de Varsovia estarían dispuestas para un ataque en un plazo de veinticuatro horas, mientras el 37 por 100 de las tropas y el 35 por 100 de los carros de la OTAN están acantonados al exterior de una zona de cien millas contada a partir del “telón de acero” a retaguardia del dispositivo geográfico de la Alianza Atlántica, viéndose obligados a emplear un tiempo

precioso en alcanzar sus lugares de combate. El 80 por 100 de las tropas holandesas “asignadas” al mando europeo de la OTAN y el 60 por 100 de las belgas se acuartelan en tiempo de paz, y antes de que suenen las alarmas, en sus propios territorios nacionales, lo que con toda evidencia retrasaría su incorporación a un combate desencadenado sin previa advertencia por las fuerzas del Pacto de Varsovia colocadas en una clara situación de potencialidad ofensiva sobre el mismo borde del “telón de acero”.

Es posible que este sea el punto principal de la futura negociación de Viena y de su resolución podrá venir la mayor seguridad para el futuro del Continente. Existe una superioridad numérica global del Pacto de Varsovia en carros de artillería. Esto es evidente, pero la peor amenaza es el despliegue de estas unidades en posición ideal para desencadenar un ataque sorpresa.

La zona

El afán por manejar siglas de cómoda repetición ha acuñado ya la sigla ATU (Atlantic to Ural) como área para: reducir las fuerzas convencionales de las dos Alianzas y restablecer una fórmula que pudiese ser conocida con el tranquilizador “slogan” del “equilibrio de los equilibrios” en sustitución del inestable y amenazador “equilibrio de los desequilibrios” que hasta ahora, y a pesar de sus muchos defectos, ha sido capaz de guardar la paz durante el más largo período que la Historia haya conocido en el Viejo Continente.

La zona de aplicación para reducir armas convencionales tiene una clarificación con sus tajantes límites geográficos extendidos desde la costa atlántica hasta el relieve montañoso oriental de los Urales. Es decir, la integridad de la Rusia europea y de los países occidentales europeos de la OTAN, incluyendo, naturalmente, en el área de trabajo a Gran Bretaña y las islas de todos los países occidentales. Azores y Madeira, de Portugal, las Islas Canarias españolas, el archipiélago Svalbard (Spitzberg) de Noruega, las Islas Feroes de Dinamarca quedan incluidas en la zona de futura reducción y de las consiguientes inspecciones de control, para evitar la acumulación en dichos territorios de soberanía de los excedentes convencionales recortados en la negociación. Exactamente igual que la URSS incluye en la zona de aplicación la Tierra de Francisco José y Nueva Zembla, sometidas al régimen común del continente.

Resultaría casi pueril repetir que la inmensidad territorial de la zona prevista por el Acuerdo con la sola excepción de un área pequeña que Turquía ha querido reservar frente a sus vecinos asiáticos, Irán, Irak y Siria, resulta demasiado variada y que, por eso, en nombre de la eficacia podría resultar útil para los negociadores compartimentar la zona general en subzonas donde resolver los problemas escalonadamente, con el objeto de evitar la posible paralización de las negociaciones, quizás a causa de un problema marginal.

Será preciso escalar la discusión sobre las armas y las zonas en nombre del pragmatismo y es muy posible que, para comenzar, se recorte del

área general (ATU) una subárea que englobaría por parte occidental a todos los países pertenecientes a la Unión Europea Occidental (UEO) –Alemania federal, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, Gran Bretaña, Francia, España y Portugal–, a la que se añadiría Dinamarca, mientras por parte del Pacto de Varsovia quedarían incluidas Polonia, la República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y los distritos militares occidentales de la Unión Soviética, sin que exista todavía un anticipado consenso para los tres distritos militares occidentales soviéticos de Bielorusia, Cárpatos y Odesa, o, además, el distrito militar báltico y el de Ucrania. Esta distribución permitiría realizar un avance sustancial en el proceso de reducción de fuerzas convencionales, excluyendo, de momento, tanto el flanco norte como el flanco sur de la OTAN y los distritos militares soviéticos de Leningrado y las dos demarcaciones militares del Cáucaso y el Transcáucaso, que serían objeto de una posterior fase del proceso negociador.

La técnica puede ser razonable y, en todo caso, evitaría que pequeños problemas pudiesen impedir el Acuerdo sobre el gran tema del desequilibrio convencional cuyo indudable centro de gravedad se sitúa en la Europa central. Pero resulta útil añadir que la idea de comenzar a discutir sobre reducciones en una subzona, recortada sobre la zona general y los límites de dicha subzona, se deben a una iniciativa británica que consideró útil añadir a los países de la Europa Central, antiguos miembros de la UEO, los territorios de España y Portugal. Hasta qué punto a España le favorece verse incluida desde el comienzo de las negociaciones en esta subzona, es cuestión ciertamente delicada que puede prestarse a muy diversos análisis y que en todo caso reclamará un clarificador debate en nuestro país antes de que, las negociaciones de Viena alcancen un acuerdo definitivo, que, por otro lado, nadie estima inminente.

Noruega y Turquía

La articulación de las negociaciones sobre escenarios geográficos compartimentados y diferentes, permitiría aliviar las legítimas preocupaciones que en el interior de la propia Alianza Atlántica han expresado en vísperas de la negociación y con bien cumplidas razones tanto noruegos como turcos, y, en cierto sentido, también los daneses.

En primer lugar, Turquía. La futura negociación para reducir armas convencionales es evidente que está orientada esencialmente a disminuir las amenazas de un ataque por sorpresa con fuerzas convencionales sobre el escenario central de un posible teatro europeo de operaciones. Podemos oficialmente llamarlas negociaciones para reducir las fuerzas convencionales en Europa, pero realmente son negociaciones para disminuir el riesgo de una guerra relámpago soviética en el centro de Europa. Esta es la verdad, y sería casi ridículo tratar de ocultarla. Es la respuesta a la hipótesis más peligrosa y más probable, una vez que desaparecen del balance militar las fuerzas nucleares de alcance intermedio.

Pero también es evidente que Turquía y Noruega ofrecen casos muy especiales a la hora de garantizar su seguridad gracias a una reducción de las fuerzas convencionales, desde el momento en que sólo serán las fuerzas terrestres y aéreas las incluidas en la agenda de los negociadores.

Para Turquía la amenaza mayor reside en un posible ataque por fuerzas paracaidistas en el interior de su propio territorio y tales tropas no estarían incluidas en la negociación. Si se acepta el principio de comenzar con una subzona central, es lógico que Turquía reclame una cierta garantía conjunta, tanto del Este como del Oeste, para evitar un ataque, mientras guarda sin recortes la integridad o casi integridad de sus actuales fuerzas armadas, que en el inmenso territorio turco, con tantas dificultades de comunicación, no podrían ser reducidos sin grave quebranto para su seguridad.

Pero Turquía padece además la amenaza complementaria de las fuerzas anfibia de la Unión Soviética capaces de desencadenar contra sus costas del Mar Negro un ataque sorpresa. Exactamente igual que Noruega, puede temer desembarcos de fuerzas aeroportadas en sus distritos septentrionales, e igualmente, en determinados momentos de la meteorología boreal, desembarcos anfibios.

Ahora bien, en las negociaciones de Viena han quedado excluidos todos los medios militares navales, por imposición expresa de los Estados Unidos, por otro lado perfectamente justificable. El inconveniente consiste en que al suprimir de la negociación los componentes navales, los países que viven bajo una amenaza naval o anfibia no encuentran en el mandato de la negociación protecciones suficientes y quedan prácticamente al margen de los beneficios que puedan recibir los países de la Europa central. Esto explica que, tanto Turquía como Noruega, y, en cierta medida, Dinamarca, hayan expresado con viveza en el interior de la OTAN sus preocupaciones ante una negociación que no ofrecerá satisfacción a sus propias percepciones sobre la amenaza. Es un problema legítimo y de posible solución, si, como parece, los cuatro "grandes" del Acuerdo –URSS, USA, Francia y Gran Bretaña– ofrecen una garantía suplementaria tanto a turcos como noruegos, durante el transcurso de las negociaciones iniciales reducidas a restablecer el equilibrio en la subzona de la Europa central.

En cualquier caso, Turquía se viene negando con energía a admitir como principio que la negociación pueda dividirse en segmentos geográficos. Tiene, desde luego, problemas particulares, pero insiste en la necesidad de realizar las reducciones en todos los sectores con idénticos parámetros desde el comienzo. Y con este criterio se sentará en la mesa de Viena sin que hasta ahora haya aceptado la conveniencia de dividir el escenario geográfico global de la Zona "ATU" en compartimentos destinados a recibir modalidades de reducción diferentes... La actitud de Turquía, empecinada en su defensa de la negociación total y simultánea, puede causar problemas a la hora de alcanzar una doctrina común por parte de Occidente frente al Pacto de Varsovia.

La doble capacidad

La distinción entre armas nucleares y convencionales padece ciertas “zonas grises” de incierta definición cuando se trata de piezas de artillería capaces de lanzar proyectiles convencionales o nucleares, y de la aviación ambivalente a la hora de transportar cargas de doble capacidad. La cuenta de estos vectores, era quizá uno de los problemas más difíciles a la hora de ajustar el mandato para la apertura de negociaciones sobre la reducción de armas convencionales y la fórmula adoptada ha sido, no sólo la más lógica, sino, también, la más fácil. En la reducción se contarán las armas convencionales sin especificar su condición ambivalente. Un avión de ataque a tierra quedará incluido en la estadística, así como un tubo de artillería, capaz de proyectar una carga atómica y las reducciones deberán cumplirse sobre estos números, sin tener en cuenta la posibilidad nuclear de los ingenios, lo cual hace más transparente la negociación.

Esta decisión tiene gran importancia porque es evidente que dada la inferioridad en carros y artillería de la OTAN frente a la montaña acorazada que despliega a lo largo del “telón de acero” el Pacto de Varsovia, las compensaciones occidentales deberán traducirse posiblemente en recortes a una aviación de ataque, que el bloque soviético ha considerado siempre como muy superior a la suya, aunque, la verdad sea dicha, no existan estadísticas razonables para sostener semejante afirmación.

En cualquier caso, si Occidente debe realizar ciertas reducciones que con toda evidencia serían cortas en los Ejércitos de Tierra y han sido excluidas las fuerzas navales, parece que el único registro donde la OTAN pudiese realizar un esfuerzo sería en ciertos sectores de la aviación. Pero sobre la base de que la disminución de aviones comenzará cuando se hayan comprobado avances en las reducciones terrestres y nunca antes. Desde un punto de vista del calendario, la aviación se incluye en otra etapa posterior de la negociación y podrá decirse que representa una segunda fase.

Las reducciones terrestres

Aritméticamente no parece razonable pensar que la inferioridad global de las fuerzas convencionales de los Ejércitos de Tierra de la OTAN reclamen a la hora de las negociaciones una reducción, puesto que la fuerte asimetría con la que deben contemplar se las futuras conversaciones colocan los niveles de la Alianza Atlántica por debajo del nivel que la propia OTAN ha considerado como razonable y base de la negociación. Es decir, 20.000 carros por cada bloque militar, lo que en términos puramente matemáticos significa que la OTAN apenas tendría necesidades de reducir más que en una ínfima cantidad sus oficiales efectivos.

Pero queda el problema de elegir los criterios para esta reducción, por muy pequeña que sea, y entre ellos es evidente que sería razonable suprimir de la subzona UEO, más Dinamarca, la pequeña cuota que superase al tope

los 20.000 carros occidentales ofrecidos por la OTAN, eligiendo entre las diversas maestranzas occidentales, los modelos más anticuados e inútiles.

Es de puro sentido común considerar que si la OTAN debe reducir en 2.000 carros su actual plantilla, no condenará a la desaparición, sus mejores armas blindadas, sino que, al contrario, procurará desprenderse de los menos eficaces incluidas en el arsenal contabilizado.

Los carros más antiguos de la Alianza son los M-48 A1 americanos de 1952 que poseen los ejércitos de Grecia y de Turquía así como los M-48 A2i de 1957, que en un número que ronda el millar prestan sus servicios en la República Federal Alemana y en Grecia. El M-48 A5 de 1975 presta sus servicios en Grecia: 265; Noruega, 42; Portugal, 40; España, 164, y Turquía 1.615. El Centurión Mk5 de 1956 del Reino Unido, mantiene casi una centena de unidades en Dinamarca. El AMX-30 francés de 1967 compone las fuerzas de Francia, Grecia y España: 1.300 en Francia, 250 en Grecia y 319 en España. En este grupo conviene incluir también dos modelos ingleses del Chieftain de 1969 y 1974, que operan todavía con 900 unidades en el Ejército británico.

Queda, por lo tanto, un amplio muestrario de modelos fabricados entre 1952 y 1975 que la OTAN puede ofrecer como cuota parte de su voluntad de desarme, pero si recordamos que la negociación inicial va a centrarse, por parte occidental en una subzona compuesta por la UEO más Dinamarca, veremos que ni los anticuados carros griegos o turcos sufrirán, al menos, en una primera operación de desarme, el menor recorte, quedando como material disponible para negociar, dentro del capítulo de carros menos útiles, los 100 daneses –88 exactamente–, los 40 portugueses M-48 y los 164 M-48 españoles, y los casi mil “Chieftain” británicos. No es ni siquiera pensable que el AMX-30 francés pueda ser incluido en el paquete disponible para la negociación, puesto que constituye prácticamente el corazón del Ejército acorazado francés y en cierto sentido también del nuestro.

Naturalmente debemos movernos todavía en el terreno de las hipótesis, pero es evidente que todas ellas deben ser cuidadosamente meditadas, porque pueden afectar de manera desigual a la capacidad de los Ejércitos occidentales comprendidos en la primera tanda de negociaciones. En la cual parece ser que estará englobado el territorio español.

Las cartas del juego

En una negociación de este tipo parece evidente que los países occidentales comienzan en clara desventaja frente a los sistemas comunistas, por toda suerte de razones. En primer lugar, porque los sistemas políticos totalitarios permiten a los directivos comunistas una independencia total frente a las presiones de sus respectivos pueblos. No hace falta repetir que Mijail Gorbachov dispone de una ligereza de movimientos que no podrán nunca disfrutar Helmut Köhl o François Mitterrand o George Bush. Esto es de sobra conocido y apenas merece la pena repetirlo.

Pero existe una segunda y enorme ventaja a la hora de negociar la reducción de fuerzas convencionales en general y de tanques y de artillería en particular por parte de los miembros del Pacto de Varsovia, que consiste en la composición material de sus blindados, en los que pueden con facilidad realizar cortes importantes sin disminuir su eficacia militar.

La ventaja inicial consiste en el número gigantesco de armas acumulada por el Pacto de Varsovia que con toda evidencia superan largamente sus necesidades militares. Con un arsenal riquísimo, las reducciones pueden realizarse sin el temor de caer en la indefensión, cosa que justamente no están en condiciones de hacer los occidentales.

Pero en segundo lugar, este gigantesco arsenal se compone en gran parte de carros anticuados, cuya desaparición no afectaría a la seguridad del dispositivo. Unas cifras y unos porcentajes pueden aclarar esta favorable situación del Pacto de Varsovia antes de comenzar las negociaciones, siguiendo otra vez el excelente informe de Carl Levin ante el Senado de los Estados Unidos.

Si clasificamos los carros según su antigüedad en tres categorías: los anteriores a 1965, los fabricados entre 1965 y 1975 y los fabricados después de 1975, encontramos que el Pacto de Varsovia tiene incluidos en la primera de estas tres categorías a 29.700 carros, lo que representa el 56,9 por 100 de sus efectivos, según los cálculos del Senado americano. En la segunda categoría (1965-75) se cuentan 19.550 carros, el 37,5 por 100 de los efectivos blindados soviéticos. Por último, y en la categoría más moderna y eficaz, el Pacto de Varsovia nos ofrece unos efectivos de 2.950 carros, equivalente al 5,6 por 100 de la totalidad.

Haciendo las mismas cuentas con el arsenal de la OTAN tenemos a 4.240 carros fabricados antes de 1965; 8.892 carros construidos en el periodo 1965-75 y a 9.095 carros fabricados después de 1975. No hace falta insistir en la fenomenal diferencia abierta entre la composición del parque blindado de los países comunistas y el de los países libres que, según el mismo informe del senador Levin, nos daría las siguientes relaciones entre el Pacto de Varsovia y la OTAN en cada una de las tres categorías.

Año de fabricación	Relación entre el Pacto de Varsovia y OTAN de carros pesados (ATU)
Anterior a 1965.....	7,0:1
1965-1975	2,2:1
1975 hasta hoy.....	0,32:1

Pero si repetimos el ejercicio, limitándonos a la región central que constituye el auténtico centro de gravedad de la negociación, las proporciones se acentúan. El Pacto de Varsovia dispone en la región central, es decir, la frontera de la Alemania Democrática y Checoslovaquia, de 8.530 carros de modelos anteriores a 1965, de 6.970 fabricados entre 1965 y 1975 y de 2.500 posteriores a 1975, mientras los países de la OTAN cuentan en esta misma región con 650 carros anteriores a 1965, con 3.366 de los modelos produci-

dos entre 1965 y 1975 y con 8.684 de modelos posteriores a 1975, lo que ofrece la siguiente relación, en la región central de Europa.

Año de fabricación	Relación entre el Pacto de Varsovia y OTAN de carros pesados (Frente Central)
Anterior a 1965.....	13,1:1
1965-1975	2,2:1
1975 hasta hoy.....	0,29:1

En tales condiciones no parece que vaya a resultar difícil para los negociadores del Pacto desprenderse de un número considerable de armas anticuadas, que no poseen los Estados occidentales en número considerable, y en estas condiciones está claro que los delegados comunistas podrán realizar espectaculares ofertas de recortes que ya han empezado a producirse con las reducciones unilaterales anunciadas por la Unión Soviética, Hungría y Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania, así como en las promesas de las autoridades de Polonia.

Como ha dicho un eminente político británico, la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia pueden jugar a los prestidigitadores, sacando sin cesar conejos de su sombrero de copa, mientras Occidente deberá resignarse a cumplir el papel de mago pobre en cuya chistera tan sólo hay una solitaria sorpresa.

Conclusión

Las negociaciones para la reducción de fuerzas convencionales constituyen la clave de arco del desarme. Un fracaso en la mesa de Viena puede significar pura y simplemente el regreso a la carrera de armamento y al abandono del proceso desnuclearizador abierto con la firma del Tratado Washington de diciembre de 1987 sobre los INF. Es, por lo tanto, el destino de la seguridad de Europa el que se pone en juego a partir del mes de marzo en la capital austriaca, que de ninguna manera podría repetir el triste espectáculo de las MBRF enterradas hace unas semanas después de diecisiete años de estéril ejercicio. Esta vez, Europa no puede permitirse el lujo de un fracaso, porque tanto a los países de la OTAN, como a los del Pacto de Varsovia y a los Neutrales y No Alineados les interesa que, por primera vez, se practique una auténtica operación desarmamentista. Todos se juegan sencillamente el futuro de la paz.

El Congreso de Viena de 1989

Jorge Fuentes

Cada una de las cuatro grandes reuniones que ha conocido hasta ahora el proceso de Helsinki viene marcada bajo un signo bien definido que acota la marcha de la Historia Contemporánea.

La etapa de Helsinki-Ginebra representa el gran encuentro europeo. Los 33 países del continente, más los EEUU y Canadá se reúnen por primera vez en la Historia en una operación cuyos precedentes –fundamentalmente el Congreso de Viena– tuvo un sentido mucho más selectivo y sólo reunió a las grandes potencias del momento. Por lo tanto, 1975 es el año del diálogo y el bautismo de la Distensión, concepto que con sus avances y retrocesos marcaría el rumbo de una nueva época en la que el mundo se encuentra todavía embarcado.

La fase de Belgrado vino caracterizada por la congelación en las relaciones europeas. Los principales grupos en el proceso, mostrando una peligrosa miopía, quieren capitalizar sus pequeños logros en el proceso que, a causa de ello, queda agarrotado y adormecido.

En Madrid, la crisis internacional toca fondo. La invasión de Afganistán, la ley marcial decretada en Polonia tras la ilegalidad de Solidarnosc, el derribo del avión surcoreano, son las muestras más vistosas, los errores más graves supurados por la abierta descomposición del breznevismo. En un esfuerzo supremo por variar el peligroso curso de los hechos, los 35 participantes logran consensuar un documento final excelente que permite el relanzamiento de un proceso que se encontraba en apuros.

Viena viene marcada bajo el signo de la “perestroika”. Gorbachov accede al poder un año antes de que comience la reunión en la capital austriaca, cuando aún hay dudas sobre lo que podrá dar de sí la Conferencia de Estocolmo. Los años de Viena son también los del segundo mandato de Reagan, empeñado en dejar al mundo un mensaje de paz y esperanza. E igualmente el de la cúspide política de Margaret Thatcher, el de la reelección de Felipe González y de Mitterrand, el de Kohl, viendo que la Ostpolitik y la Distensión empiezan a dar sus frutos para superar la división europea.

A modo de balance, global del proceso de la CSCE, cabe recordar que en septiembre de 1972 comenzó en Helsinki la reunión preparatoria de la

Jorge Fuentes es diplomático y escritor. Actualmente es subdirector general de Europa oriental en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Autor de “La Línea de la Distensión”, “La Seguridad Exterior de España” y “Ensayos Diplomáticos”, entre otras obras.

Conferencia, que desembocaría en la firma del Acta Final el 1 de agosto de 1975 y en el abundante proceso que llega hasta la reunión, que concluyó en Viena en enero de 1989.

Este trabajo no pretende estudiar, una vez más, las razones que motivaron la aparición, de la CSCE y el entramado de foros que ésta ha creado. Queden tan sólo aquí, y en relación con estos aspectos esenciales y ya históricos, las dos referencias siguientes que servirán para encuadrar en qué ha quedado hoy el proceso de Helsinki y de qué sustancia viene a nutrirse tres lustros después de que se iniciara su andadura.

La primera referencia es que la CSCE fue el principal mecanismo de paz firmado treinta años después de acabada la guerra. Se trataba de resolver a escala multilateral el mayor problema que había quedado pendiente después de la segunda guerra: las fronteras. En efecto, si se observa un atlas europeo de los que aún hoy están en uso se verá que las fronteras divisorias de Alemania, Polonia, Checoslovaquia y la Unión Soviética vienen marcadas por líneas intermitentes que reflejan su carácter provisional y, sin embargo, desde que en 1971 la RFA firmó los acuerdos bilaterales con la RDA y con los tres países restantes, aquellas fronteras pasaron a ser definitivas, lo que se confirmó multilateralmente en 1975 en el Acta de Helsinki.

Occidente –y acaso fundamentalmente Bonn– buscó con esta operación crear el clima de confianza y distensión en el continente que permitiera superar la ruptura europea, facilitar el diálogo continental y quizá reunificar la propia Alemania. Ese equilibrio entre el reconocimiento de la Europa geográficamente configurada después de las contiendas y la apertura social y política que debería producirse entre los países europeos como resultado de la aplicación del Acta Final, marca el resultado inicial de la CSCE.

Quede como segunda referencia preliminar el siguiente cuadro sinóptico que recoge los foros nacidos dentro del proceso, foros que hasta ahora crecen y se despliegan en progresión casi geométrica. En efecto, si entre las reuniones principales de Helsinki (1975) y Belgrado (1978) no se celebró ninguna reunión de seguimiento, entre Belgrado y Madrid (1983) hubo tres encuentros, entre Madrid y Viena (1989) hubo siete y entre Viena y Helsinki (1992) está previsto que se celebren diez reuniones.

Foros de la CSCE (1972-1992)

Lugar	Fechas	Duración	Materia
Helsinki.....	22- 9-72	10 meses	Consultas preparatorias de las Recomendaciones finales.
Helsinki	3- 7-72	4 días	Firma de Recomendaciones finales.
Ginebra.....	18- 9-73	22 meses	Desarrollo de Recomendaciones finales.
HELSINKI	1- 8-75	3 días	Cumbre. Firma del Acta Final.
BELGRADO	4-10-77	5 meses	I Reunión Principal CSCE.
Bonn-Hamburgo.....	20- 6-78	6 semanas	
	18- 2-80	3 semanas	Foro científico.
Montreux	31- 2-79	6 semanas	Arreglo Pacifico Controversias I.
La Valetta.....	13- 2-79	6 semanas	
MADRID.....	11-11-80	3 años	II Reunión Principal CSCE.
Estocolmo	17- 1-84	33 meses	Medidas Creadoras de Confianza y Seguridad.
Atenas	21- 4-84	6 semanas	Arreglo Pacifico Controversias II.
Venecia.....	16-10-84	10 días	Reunión Mediterráneo.
Ottawa.....	7- 5-85	6 semanas	Derechos Humanos.
Helsinki	1- 8-85	1 día	X Aniversario Acta Final.
Budapest.....	15-10-85	6 semanas	Foro Cultural.
Berna.....	15- 4-86	2 semanas	Contactos Humanos.
VIENA.....	4-11-86	26 meses	III Reunión Principal CSCE.
Viena.....	3-89	-	Conferencia sobre Estabilidad Convencional.
Viena.....	3-89	3 semanas	Medidas Creadoras de Confianza Militar.
Londres.....	18- 4-89	3 semanas	Foro de Información.
Paris.....	30- 5-89	3 semanas	Conferencia sobre Dimensión Humana (1).
Sofia.....	16-10-89	3 semanas	Medio Ambiente.
Palma de Mallorca .	24- 9-90	3 semanas	Ecosistemas Mediterráneos.
Bonn.....	19- 3-90	3 semanas	Foro Económico.
Copenhague.....	5- 6-90	3 semanas	Conferencia sobre Dimensión Humana (2).
La Valetta.....	15- 1-91	3 semanas	Arreglo Pacifico de Controversias.
Cracovia.....	28- 5-91	10 días	Preservación del Patrimonio Cultural.
Moscú.....	22-10-91	3 semanas	Conferencia sobre Dimensión Humana (3).
HELSINKI.....	10- 3-92	2 semanas	Reunión Preparatoria.
HELSINKI.....	24- 3-92	-	IV Reunión Principal CSCE.

Viejos y nuevos equilibrios

Visto desde hoy, cabe pensar que la aparición del proceso de la CSCE se debe a una lógica histórica abstracta antes que a unos intereses concretos de los países que participan en él. La consecución de una tibia confirmación a 35 de unas fronteras que ya habían sido adoptadas entre los principales interesados; la acuñación de un decálogo de convivencia europea semejante al contenido en la Carta de Naciones Unidas; el muy abstracto plan de cooperación en terreno humanitario, económico, cultural, etcétera, que de alguna forma se estaba produciendo ya antes de iniciado el proceso de Helsinki, no justificaban por sí solos tan vasta operación y el empeño puesto en ella por algunos de sus participantes.

Detrás del proceso de Helsinki había en sus orígenes una compleja operación de lucha por Europa: por la integración de sus distintas áreas, por su neutralización, por su europeización, por su occidentalización, objetivos, respectivamente, de Europa occidental, de la URSS, de Europa oriental y de los Estados Unidos. De alguna forma esa lucha no ha terminado, aunque sí se ha producido una profunda transformación de los instrumentos de negociación en el proceso.

En efecto, si al comienzo de éste, el equilibrio se estableció sobre la cuestión fronteras “versus” derechos humanos, muy pronto, a partir de 1975, el nuevo equilibrio tuvo que establecerse entre dos nuevos polos: los derechos humanos frente al desarme. Un estudio de cada uno de estos dos elementos, tal como se presentan en el momento actual, resulta indispensable.

La tentación humanitaria

Si el decenio de 1970 a 1979 conoce un fuerte impulso en la aplicación en los países del Este de los aspectos humanitarios comprendidos en el Acta Final de Helsinki, los siguientes años hasta 1985 acusan un serio retroceso en este campo. En esta segunda etapa, el momento óptimo de la distensión ha pasado, el optimismo de Helsinki se frena y, principalmente debido a la crisis de Afganistán, renace un clima de tensión que rompe el diálogo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, cerrándose al mismo tiempo la espita que permitió la solución de decenas de miles de casos de viajes, reunificación de familias, matrimonios mixtos, etcétera.

Son aquellos los años en que la URSS está pasando una seria crisis de liderazgo que cubre desde los últimos tiempos de Breznev hasta la llegada de Gorbachov, a un ritmo tan acelerado que ve desfilara tres secretarios generales en tres años.

Sólo en 1985, con el acceso de Gorbachov al Poder, llegan nuevos aires a la URSS. Toda una serie de razones de tipo económico y político –la brecha tecnológica abierta con Occidente, la Iniciativa de Defensa Estratégica de los Estados Unidos, la falta de libertades en los países del Pacto, a fin de cuentas europeos y desarrollados; la necesidad de participación y democratización– imponen la “perestroika” y el “glasnost” como imperativos categóricos en la Europa oriental del final del siglo XX.

En el terreno internacional, aquellas exigencias se concretan en toda un serie de iniciativas en materia de desarme que acaban captando a Occidente y se traducen en el acuerdo para la supresión de los INF, firmado en Washington entre las superpotencias en diciembre de 1987, decisión que previsiblemente se verá seguida por otros pasos adelante en materia de armas estratégicas, químicas y convencionales.

También en la cuestión de los derechos humanos la Unión Soviética toma la iniciativa, proponiendo en Viena, en la ceremonia de apertura de la reunión de la CSCE, la celebración en Moscú de una conferencia en este campo. Esta decisión va a condicionar la acción soviética en otras iniciativas humanitarias importantes que van a celebrarse entre 1987 y 1988. Destacan entre ellas las tres siguientes:

- 1.^a El seminario celebrado en Moscú (diciembre de 1987) por el “Glasnost Press Club”. Este club es uno de los muchos centros de discusión que afloran con el nacimiento de la “perestroika”, encontrándose entre sus animadores algunos de los disidentes liberados recientemente. El seminario conoce una acogida oficial relativamente favorable, ya que Moscú está obsesionado por mostrar sus calificaciones con miras a la celebración de la

conferencia humanitaria. Consecuente con ello, el embajador Kashlev, jefe de la delegación soviética en Viena, invita incluso a participar en el seminario a la Federación Internacional de Derechos Humanos de Helsinki.

Aun cuando después de esta favorable reacción inicial de Moscú surgen algunas dificultades oficiales que se traducen en la aplicación de detenciones a los participantes, la declaración de ilegalidad de la reunión y la negativa a la concesión de visados y desplazamientos hasta Moscú, lo cierto es que la reunión tiene lugar finalmente. Asisten a la misma cuatrocientas personas, se estudian en ella un par de centenares de informes y la reunión produce unos ambiguos resultados que nadie se atreve a concretar en si van a reforzar o debilitar a Moscú en sus posibilidades como posible sede de una conferencia oficial.

2.^a Visita a Moscú de la Federación Internacional para los Derechos Humanos de Helsinki (24 a 31 de enero de 1988). Organizada por el Comité Soviético para la Seguridad y Cooperación en Europa, el viaje sitúa en la URSS a dieciocho personalidades occidentales encabezadas por el presidente de la Federación, Johannes von Schwarzenberg, que se entrevistan con representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Salud y con los Departamentos de Psiquiatría, Asuntos Religiosos, Prensa y Ciencia, a quienes entregan listas de los 180 presos políticos, 239 presos religiosos y 300 solicitudes no atendidas de emigración, con el ruego de que los asuntos fueran resueltos con prontitud. Tampoco este grupo de visitantes se atrevió a emitir un juicio sobre la conveniencia de Moscú como sede para la conferencia.

3.^a El seminario de Venecia sobre los Derechos Humanos y la Libertad Religiosa en Europa (3-6 de febrero de 1988). Muy en la línea de las bienales de la disidencia que Venecia había acogido en la década de los setenta y que irritaban profundamente a la URSS, el Venetto convoca, una vez más, un seminario sobre materias sensibles, pero que por primera vez tienen la novedad de ser aceptadas por Moscú y de congregar en un mismo foro a los disidentes, intelectuales e historiadores con las delegaciones oficiales de los países del Este. Frente al asiento del embajador Kashlev se podía reconocer al disidente histórico Alexander Guinsburg; frente al embajador yugoslavo, al crítico Djilas; junto al embajador húngaro, André Erdos, a su connacional radicado en París, el historiador François Fejto.

El ambiente es armonioso y moderadamente crítico, respondiendo al nuevo clima soviético de no rehuir el diálogo en cuestiones humanitarias, resultando emocionante escuchar al novelista soviético Duditsov, autor en la época de Kruschev del revolucionario libro "No sólo de pan", relatar la vicisitudes sufridas para la publicación en *Novi Mir* y en cinco millones de ejemplares de su nueva obra "El vestido blanco", y exponer cómo, en su opinión, la "perestroika" no ha comenzado con Gorbachóv, sino que existió ya, con vaivenes, desde los últimos años de Stalin.

España no ha sido ajena al interés generalizado por la "perestroika", y así la Fundación Pablo Iglesias, en colaboración con el CIDOB y el Centro de Humanidades, organiza en Barcelona (25-29 octubre 1988) el seminario "Adónde va la URSS", en el que se encuentran soviéticos de la URSS y del

exilio en un diálogo emocionante que ha sido calificado como “el Munich soviético”.

En diciembre, la Asociación de Periodistas Europeos y el Centro de Estudios Estratégicos montan en Toledo un simposio sobre “El poder militar en la URSS”, que congrega a los mejores especialistas españoles y occidentales sobre el tema, y que emiten un diagnóstico favorable sobre las consecuencias de la “perestroika”.

En marzo, la Universidad de León, a iniciativa del profesor Manuel García Álvarez, organiza el interesante coloquio “La Perestroika, problemas y perspectivas de la reforma en los países socialistas”, y en abril el madrileño Centro de Estudios de Política Exterior abre sus puertas con un ambicioso foro sobre la influencia de la Perestroika en las relaciones económicas Este-Oeste, animado por el director del Centro, Santiago Mora Figueroa.

Estas reuniones indican que, de una parte, los derechos humanos hoy no tienen mucho que ver con lo que supusieron para el CSCE en 1972 y hasta 1985. Es evidente que la URSS de Gorbachov, que permite la salida del país de Sharansky y de Orlov, que incorpora a la vida científica y política a Sajarov y Begun, que libera a otros 140 disidentes y está dispuesta a facilitar la emigración a miles de judíos, no puede mostrarse atenazada en el proceso de la CSCE por el temor a una agresión “humanitaria”. De ahí que Sheverd-nadze abriera fuego en la sesión inaugural de Viena con la convocatoria de la conferencia humanitaria.

La iniciativa no puede ser más revolucionaria y, sin embargo, no debió sorprender a quienes seguían de cerca las evoluciones de Gorbachov y el proceso de Helsinki. En éste siempre había resultado evidente que la URSS se estaba dejando acosar por sus propios fantasmas, y es que en realidad la cuestión de los derechos humanos no era un arma tan peligrosa para los países del Este como en principio se creyó. De haber continuado el ritmo de emigración conocido entre 1975 y 1979, en cuestión de un lustro hubiera quedado resuelto el problema de la minoría judía en la URSS, con lo que, a la vez, habría quedado conjurado uno de los fantasmas de la temida III Comisión. Habría que preguntarse por qué aquel flujo emigratorio fue frenado y si acaso el enemigo pírrico de los derechos humanos no estaba siendo mantenido como cortina de humo para encubrir otros elementos más peligrosos para la vida en la Europa del Este, que también hoy comienzan a desvanecerse: los derechos políticos e incluso las transformaciones económicas.

El hecho es que los proyectos occidentales en esta materia se hacen partiendo de la propuesta soviética para una conferencia humanitaria y buscando que ésta no se convierta en un mero acto propagandístico al estilo de las mesas redondas para la paz organizadas en febrero de 1987 y a las que asisten desde Norman Mayler a Claudia Cardinale. De ahí que en Viena aparecieran diversas propuestas occidentales que buscaban reforzar lo que de reforzable quedara en los derechos humanos: garantizar por medio de reuniones previas a la conferencia que los problemas humanitarios están siendo efectivamente resueltos en los Estados participantes, creando incluso inspecciones “in situ” para comprobar aquello

y mejorando otros aspectos del tercer cesto, como son la información y los intercambios culturales y educativos.

Un desarme para todos

Sin embargo, más revolucionario ha sido para el proceso de Helsinki el cambio conocido por la cuestión del desarme. Conviene recordar en este sentido, por enésima vez, que por un arreglo previo al comienzo del proceso las cuestiones de seguridad militar debían quedar excluidas de la CSCE, excepto aquellas que se referían a las medidas creadoras de confianza que constituyeron un modesto capítulo del Acta Final.

Recién firmada el Acta Final, la cuestión desarmamentista empieza a cobrar mayor fuerza dentro del proceso de Helsinki, con repetidas llamadas soviéticas en este sentido que, en principio, pueden ser interpretadas como un intento por variar el rostro de la CSCE. En el futuro, éste ya no se identificará –ante los ojos de la opinión pública europea– con los molestos derechos humanos, sino con el desarme. Quizá esta interpretación fuera válida hasta 1985, pero hoy ya no lo es. Luego se analiza por qué.

En la reunión de Madrid de la CSCE se adopta un mandato para la celebración de una conferencia que constaría de dos fases: una primera que se desarrollaría en Estocolmo entre 1984 y 1986, y buscaría profundizar en las medidas de confianza militar ya recogidas en el Acta Final. De hecho, esta fase se efectuó con resultados positivos, consiguiéndose tanto mejorar los parámetros de Helsinki (superficie abarcada, plazos de preaviso y número de soldados implicados en las maniobras) como las medidas informativas, notificadoras e inspectoras de las fuerzas militares y sus maniobras. Si se quiere cumplir el espíritu, si no la letra, del Mandato de Madrid, correspondería ahora pasar a la II fase de Estocolmo, tratando el desarme convencional propiamente dicho.

Y aquí el esquema se complica con otras implicaciones internacionales. Después de seis años sin un diálogo cumbre, las dos superpotencias lo reanudan en 1985. La Iniciativa de Defensa Estratégica reaganiana tiene el efecto benéfico indirecto de reavivar la negociación sobre armas estratégicas soviético-norteamericanas en Ginebra, negociación que conoce fuertes impulsos en la segunda cumbre de Reikjavik y en la propia mesa ginebrina a partir de marzo de 1987, y que logra el acuerdo de diciembre de 1987 sobre los INF, así como el impulso en la reducción en un 50 por 100 de las armas estratégicas.

Todo este proceso trae consigo la toma de conciencia, desde el Oeste y desde el Este, de que el desarme nuclear, tanto en armas de medio como de largo alcance, es un hecho y que el desarme convencional se vuelve por ello improrrogable. De esta forma, los ministros de Exteriores de la Alianza Atlántica, reunidos en Halifax en junio de 1986, promueven un proceso que impulsado por el High Level Task Force (HLTF) decide, en la declaración de Bruselas de diciembre de 1986, continuar la 1 fase de la Conferencia sobre Medidas Creadoras de Confianza en Europa. Se tratará igualmente de, par-

tiendo de ideas presentadas tanto en la Conferencia de Estocolmo como en la MBFR, ir preparando material para futuras negociaciones que reduzcan las armas convencionales existentes desde el Atlántico a los Urales.

Estas ideas originadas en el Oeste coinciden con las que provienen del Este y que se ven especialmente concretadas en el Comunicado de Budapest efectuado por los líderes del Pacto de Varsovia el 11 de junio de 1986.

Partiendo de todos estos ángulos, en Viena, a partir de enero de 1987, se concentran un sinnúmero de iniciativas y foros cuyo análisis no es sencillo. De una parte está el viejo foro MBFR. De otro, la nueva reunión principal de la CSCE en la que han aterrizado alrededor de 130 propuestas de variada naturaleza que, sin duda, permitirán mantener activo el proceso de Helsinki.

En aquellos foros se han entremezclado un variado número de iniciativas desarmamentistas, que son:

a) La evaluación efectuada en la primera Comisión CSCE de los resultados de la I fase de la Conferencia de Estocolmo.

b) La continuación de esta Conferencia para profundizar tanto en los parámetros alcanzados –que se consideran mejorables– como en las maniobras aéreas y navales independientes efectuadas por la OTAN en el Atlántico, negociación ésta inaceptable para la Alianza.

c) El desarme convencional de los bloques en Centroeuropa, objeto de la MBFR.

d) Las negociaciones entre los 16 países de la OTAN y los siete miembros del Pacto de Varsovia en el llamado Grupo de los 23, negociaciones que se desarrollan en sesiones semanales en sedes rotativas de las misiones diplomáticas en Viena.

Esta proliferación de foros, que se van reduciendo en los meses siguientes, tiene el primer efecto de crear confusión y aplazar una entrada en materia que cada vez se volvía más improrrogable. En efecto, mientras que Washington y Moscú alcanzan un acuerdo sobre desarme nuclear, Europa se encuentra una vez más estudiando el sexo de los ángeles y avanzando al ritmo lento de la CSCE en una materia cuya solución le urge, porque al desaparecer los INF del Viejo Continente, Europa va a quedar, militarmente hablando, a merced del Pacto de Varsovia si no se toman serias medidas en material convencional.

Alternativamente, la retirada de las armas nucleares norteamericanas de Europa supone el triunfo del sector aislacionista de los Estados Unidos, que derivará –al menos en una primera etapa– en sustituir la sombrilla nuclear de los Estados Unidos por otra francesa, un cambio éste que no es seguro sea querido por muchos países europeos, aunque a largo plazo podría derivar en el beneficio de “europeizar Europa” desde el prisma de la seguridad.

El documento de Viena

No es de extrañar que la reunión de Madrid tuviera una duración de tres años: Haber intentado acortarla habría supuesto repetir el ejercicio de Belgrado con un resultado catastrófico para el proceso y su probable desapari-

ción. Los años 1980 a 1983 en que se desarrolló la etapa española fueron de los más críticos en las relaciones internacionales conocidos en los últimos decenios. La debilidad de Carter y la avidez de Breznev pusieron al panorama mundial al borde de la quiebra. La CSCE tuvo que capear la tormenta interrumpiendo temporalmente los trabajos y esperando a que pasara la crisis para poder consensuar un texto importante.

La razón de que Viena tuviera una duración superior a dos años fue de naturaleza diferente. Las relaciones Este-Oeste han entrado en una nueva dinámica. La URSS de 1986 tiene poco que ver con la de los años anteriores y Viena va a ser el laboratorio en que se intentará destilar el nuevo clima. Gorbachov y sus aliados tienen tres necesidades esenciales para llevar adelante su programa reformista, y quieren que aquéllas queden bien patentes en el proceso de Helsinki.

1. En primer lugar necesitan apoyo económico que ayude a salvar el abismo tecnológico que cada vez separa más al CAME de Occidente y que arriesga con convertir a cada uno de los países del bloque, para el año 2000 –a menos que se tomen serias medidas–, en un “Alto Volta con misiles” llevando al paroxismo las deficiencias de unas sociedades cada vez más duales.

En la CSCE el cesto económico nunca ha tenido gran peso y en Viena no va a ser posible variar rotundamente aquella inercia. El “Plan Marshall para la Perestroika” no saldrá tanto del proceso de Helsinki como desde vías bilaterales, como las marcadas por los viajes –y los créditos que ellos conllevan– de Kohl, de Mita y Mitterrand a la URSS en 1988.

Por añadidura, el Pacto de Varsovia ha buscado en Viena para defender la cuestión financiera a un país adecuado económicamente –a fin de cuentas, Checoslovaquia posee la estructura más industrializada del CAME–, pero políticamente dudoso, ya que su resistencia a la Perestroika y sus infracciones en derechos humanos dificultan la propuesta de la bella ciudad de Praga como sede de un Foro Económico.

El gran interés de Bonn por la cuestión (no en balde la RFA es la gran beneficiaria comercial de la Distensión), salva los obstáculos, y finalmente, un foro que parecía llamado a dividirse entre Bonn y Praga queda asignado a la capital federal alemana. En ella, y a partir de marzo de 1990, se reunirán durante tres semanas hombres de empresa del Este y el Oeste dispuestos a identificar los grandes problemas que están situando al comercio entre la CEE y el CAME en sus cotas más bajas desde los años del deshielo, evitando que tal tendencia se perpetúe y agudice a raíz de la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1992. Desde fuera de la CSCE, 1988 ha sido el año del reconocimiento mutuo de las dos organizaciones económicas, del establecimiento de relaciones diplomáticas entre cada país del CAME y la CEE y de la firma de los primeros Convenios comerciales entre Hungría y Checoslovaquia con la Comunidad Europea.

2. Para alcanzar un mínimo de bienestar económico, los países del Este necesitan –aparte de proceder a serias reformas en el sector– contar con remanentes suficientes de capital que pueden provenir principalmente del

elevado porcentaje del PNB –alrededor del 20 por 100– dedicado al sector armamentista.

Gorbachov es el único líder soviético desde 1917 que llega al Poder sin compromisos con el Ejército, y está dispuesto a acometer la operación de recorte del presupuesto militar, empezando por aceptar el error de Afganistán y corregirlo, variando la filosofía de la “paridad militar” por la del “nivel defensivo razonable”.

El resultado de este nuevo pensamiento es la larga serie de propuestas desarmamentistas que la URSS ofrece a la sorprendida opinión mundial a partir de 1986, entre las que destacan el desarme total para el año 2000 (15-1-86), la retirada de flotas de los Estados Unidos y la URSS del Mediterráneo (27-3-86), la supresión de los misiles de alcance intermedio INF (8-12-87), la supresión unilateral de 500.000 soldados soviéticos de países del Pacto (7-12-88) y la supresión total de armas químicas (9-1-89).

En Viena, los muchos sub-foros militares enumerados arriba, van pronto concentrándose en dos direcciones: la continuación del estudio efectuada en Estocolmo sobre medidas creadoras de confianza y el comienzo del desarme convencional en línea semejante a como lo había venido haciendo la MBFR desde 1973, pero desde la nueva y dinámica perspectiva que ofrece 1989.

Algunas razones explican la dificultad en alcanzar el consenso en Viena en cuestiones militares:

– La resistencia occidental a reabrir el foro de Estocolmo, que difícilmente podrá ser mejorado si no es a costa de incluir maniobras navales y aéreas en la zona del Atlántico, lo que es contrario a la esencia misma de una Conferencia europea.

– La aceptación de que el desarme convencional se circunscribiera al ámbito de 23 Estados y no de 35, dejando fuera a los países que no forman parte de Alianzas Militares.

Pese a su resistencia inicial, estos 12 países –los NNA más Irlanda y Santa Sede– aceptan la ventaja de su posición, ya que su no adscripción a la negociación les exime del deber de sujetarse a sus decisiones desarmamentistas sin por ello renunciar al derecho a verse informados en todo momento de la marcha de las conversaciones tanto en la fase cerrada en enero de 1989 como en la que comenzará ulteriormente.

– El modo de articular la negociación a 23 en el proceso de la CSCE a 35, algo que nunca agradó a los Estados Unidos por los compromisos que conllevaba (exigencia de informar a microestados desarmados, sumisión a plazos y disciplinas helsinkianas), pero que era condición inexcusable para la mayor parte de los restantes países del proceso.

– Técnicamente la principal dificultad conocida fue la de decidir el área geográfica sobre la que se operaría. En principio se trataría de la misma que había sido considerada en Estocolmo, es decir, todo el espacio europeo desde el Atlántico a los Urales. Sin embargo, desde el primer momento, Turquía pidió que –cuenta habida sus delicadas fronteras con países de Oriente Medio– se le eximiera de incluir la zona de Anatolia incluida en el triángulo formado por Gozna, Mersin y Erdamli. La dificultad se polarizó entre Tur-

quía y la URSS, que pedía se eximiera también –si Ankara insistía en su posición– a un área de Transcaucasia. La negociación bilateral y semisecreta hizo ignorar la gran dificultad que surgiría en el último momento y que vendría de parte griega: si Mersin se excluía de la negociación, la seguridad de Chipre se vería en entredicho por quedar frente a las costas de aquella región turca. Para salvar este peligroso escollo, el texto final tuvo que recurrir al lenguaje críptico de la CSCE trazándose una línea de delimitación que dejaba a salvo las aprensiones griegas.

La cuestión de la zona encontró también ciertas reservas respecto a la inclusión o no de las islas españolas, portuguesas, danesas y noruegas, problema que fue resuelto con respectivas declaraciones anexas de los cuatro países aclarando la inclusión de sus territorios insulares en la negociación.

– Acaso de mayor dificultad aún fue el escollo presentado por el tipo de armas que debían ser objeto de negociación en el foro sobre Estabilidad Convencional. La URSS, consecuente con su deseo de incluir en la negociación cuestiones nucleares, y ante la total oposición que encontró en el grupo occidental, insistió en que no se excluyeran las armas de doble capacidad (convencional-nuclear). El acuerdo alcanzado recoge que no se marginará el estudio de ningún tipo de armas porque tengan una capacidad distinta a la convencional. Bien entendido que el aspecto nuclear de las mismas no sería objeto de debate.

– La URSS insistió igualmente en la inclusión de la aviación de naturaleza ofensiva, considerando como tal la que posee la Alianza Atlántica y no la del Pacto de Varsovia, que, estimaba Moscú, es, por definición, defensiva. Finalmente, las fuerzas aéreas, como las navales, siguieron excluidas –al menos por el momento– de la mesa negociadora.

Salvados todos los obstáculos apuntados –solución indispensable para la consecución del documento final– pudo decidirse que el 6 de marzo comenzarían en Viena, en un mismo edificio, pero en salas separadas, (¡las eternas sutilezas helsinkianas de nuevo!), los dos foros para la Estabilidad Convencional (a 23) y las Medidas Creadoras de Confianza (a 35).

3. Una tan vasta operación reformista como la que había acometido Gorbachov no podía verse atenazada por problemas que empezaban a parecer menores como son los derechos humanos y sus variantes del viejo cesto tercero. De ahí que Sheverdnadze abriera la reunión de Viena con la sorprendente propuesta de ofrecer Moscú como sede de una conferencia sobre derechos humanos.

Desde el primer momento resultó evidente que aquella propuesta iba a prosperar, por mucho que en algunas ocasiones se dijera que la URSS había perdido todo interés en la operación y que no pensaba batallar por ella. Lo cierto es que la posibilidad de estudiar el problema humanitario durante varias semanas en el mismísimo Moscú era una baza demasiado apetitosa para Occidente y dejarla escapar hubiera representado una grave contradicción con los esfuerzos efectuados por el Oeste desde el comienzo del proceso.

Otro asunto es que los países occidentales no batallaran por asegurar que la conferencia se iba a dar con las suficientes garantías –liberación de

todos los presos políticos, posibilidad de acceso de periodistas al foro, correcta aplicación de las decisiones del acta final y demás textos del proceso de Helsinki– y también que se pusiera en manos exclusivas de la URSS la representatividad de la defensa de los derechos humanos: el humanismo bolchevique no iba a ser más que el de la “libertad, igualdad, fraternidad” francesa.

De ahí que los derechos humanos entraran en un largo proceso paralelo y comparable al del desarme que se desarrollaría en París (tres semanas en mayo de 1989, coincidiendo con el CC Aniversario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), Copenhague (tres semanas en junio de 1990) y tres semanas a partir de octubre de 1991 en Moscú.

Ahí están, por lo tanto, tres grandes reuniones –o grupos de reuniones– para el post-Viena: el Foro Económico, las cuestiones militares (medidas creadoras de confianza y desarme convencional) y las tres conferencias sobre la dimensión humanitaria.

Los restantes encuentros son de menor entidad que los apuntados y responden ya sea a la necesidad de mantener vivos temáticamente los distintos capítulos del Acta de contentar las aspiraciones de los tres principales grupos negociadores –Este, Oeste y NNA– ninguno de los cuales quiere quedarse sin acoger un foro o de premiar la constancia de una delegación nacional que defendió inmoviblemente durante dos años la bondad de “su” reunión. Todo ello partiendo de la base de que cada uno de los foros propuestos tenía su razón de ser, incluso algunos que no llegaron a prosperar, como el Foro Científico de Erice o reuniones para la lucha contra el terrorismo, sobre cuestiones sindicales o para el desarrollo del turismo, que nunca fueron propuestos.

España supo apuntar correctamente: el Mediterráneo necesitaba un foro, como lo había tenido tras Belgrado (en La Valetta) y tras Madrid (en Venecia). Contra las presiones, que era evidente iban a imprimir algunas delegaciones para darle un contenido de Seguridad, parecía ya en 1986 bastante evidente que la reunión debía tener un carácter técnico más que político en espera de mejores tiempos que permitieran un tratamiento frontal y global del tema. De ahí que la propuesta española prevaleciera sobre la yugoslavo-maltesa-chipriota, más ambiciosa, y de ahí también que en septiembre de 1990 Palma de Mallorca acoja a la CSCE para tratar una serie de temas –la lucha contra la desertización, contra los incendios y por la desalinización– que dé verse superados resolverían el 80 por 100 de los problemas –económicos– de la cuenca mediterránea.

El foro de información era una de las necesidades largamente sentidas por el proceso. De origen suizo en la fase de Belgrado, la propuesta –que estudiará las posibles mejoras en el ejercicio del periodismo, la cooperación en materia informativa y el mejor acceso a los medios de información en los países participantes– se vio enriquecida con aportaciones españolas y austriacas durante la fase de Madrid, en la que, sin embargo, aún no pudo verse adoptada. Los nuevos aires traídos por la “glasnost” han hecho posible la aceptación no sólo de una propuesta, sino incluso de una reunión de expertos que tendrá lugar en Londres (abril-mayo 1989).

Poco controvertido fue el simposio sobre el Patrimonio Cultural de Cracovia, que desde su aparición contó por primera vez en el proceso de la CSCE, con el copatrocinio de países del Este, Oeste y neutrales. No cabe duda que el grupo encontrará en la "sistematización" rumana fuente inagotable de discusión.

Mucho mas dudosa fue la inclusión de una nueva ronda para el Arreglo Pacifico de Controversias, cuestión sin duda importante, pero que asta ahora apenas a conseguido mas progreso que resumir la amplia propuesta inicial del profesor Bindschedler. De la tensión entre Suiza y Chipre como posibles anfitriones de la reunión, salio beneficiada La Veletta, que recibirá al grupo en enero de 1991.

Sofía acogerá una reunión sobre medio ambiente, materia que preocupa seriamente al mundo entero y que es acuciante en los grandes centros industriales, que -bajo todos los conceptos- viven hoy por debajo de los mínimos exigibles de salubridad ambiental.

Pero Viena no se ha dedicado solo a diferir los problemas convocando reuniones de expertos que en el futuro deberán profundizar en los temas; por lo contrario, el foro Austriaco ha conseguido avances muy importantes en asuntos concretos, particularmente -aunque no solo- en el principio VII y la tercera comisión. De esta forma se crea un mecanismo gradual que permita vigilar casos de violación de derechos humanos sin que pueda alegarse injerencia en asuntos internos, una vieja y difícil aspiración occidental desde los tiempos de Belgrado que se pondrá en funcionamiento por medio de intercambios de información, reuniones bilaterales y notificación a los restantes 34 países por un procedimiento no muy diferente al que se creo en Estocolmo para temas militares.

Hay en el documento final de Viena muy largas y detalladas referencias a la libertad de religión articulando la libertad de culto, el derecho a la educación religiosa, a organizarse las comunidades según su propia estructura jerárquica, a escoger libremente su personal, etcétera. Igualmente trata aquel texto sobre la protección a las Minorías Nacionales -asunto que cobra actualidad por la tensión húngaro-rumana en Transilvania-, la libertad para abandonar el propio país y regresar sin perjuicio alguno, la protección al ciudadano para que no pueda ser detenido, arrestado o exiliado por razones políticas, la mayor agilidad en casos de encuentros de familia, reunificación familiar o matrimonios mixtos, se han suprimido las interferencias de radio -una práctica recién implantada en la URSS y otros países del Este respecto a Radio Liberty y Free Europe-. En suma, se presenta un panorama realmente nuevo si se recuerdan los esfuerzos en este sentido operados por Occidente desde 1972, que justifica por sí sólo la existencia de la CSCE.

No cabe duda que algunos países del Este, como la URSS, Polonia y Hungría están dispuestos a cumplir los nuevos compromisos que de hecho son ya práctica casi cotidiana en ellos tras la Perestroika. Otros países del área -y habría que preguntarse si no también del Oeste o NNA- encontrarán enormes dificultades para poder aplicar los compromisos de Viena que caen sobre sus suelos constitucionales como verdaderas bombas. De esta forma, Rumania se precipita, tras ver sus 17 enmiendas al documento final ignora-

das, a interponer una reserva diciendo que no asume ningún compromiso de cumplir aquellas previsiones del documento final en que ha presentado enmiendas que no han sido aceptadas. Una fórmula ésta totalmente rechazable en un proceso político –y no jurídico– como es la CSCE, banquete en el que no es posible participar “a la carta”, sino que existe un menú único del que todos los comensales deben beneficiarse. No cabe duda que la intransigente posición rumana –un país que había participado muy activamente en la gestación del proceso– va a profundizar su aislamiento emplazándole en una difícil situación internacional.

El equilibrio geográfico para los foros a celebrar tras Viena se ha logrado, ya que cinco de las reuniones tendrán lugar, en Europa Occidental, tres en la Oriental (en Moscú, Cracovia y Sofía) alentada por la apacible experiencia del foro de Budapest, primera incursión de la CSCE en el Este, y dos en países NNA, que, por añadidura, se llevan la sede a la próxima reunión principal. En efecto, durante la fase de Viena planeó la duda, de si la CSCE debería viajar a un país alineado, o si, por el contrario, debería continuar su andadura en países NNA. Este último criterio predominó, y puesto que todas las grandes capitales del grupo habían recibido ya importantes reuniones del proceso –aunque cierto es que Suiza y Suecia nunca acogieron las principales–, toda la lógica apuntaba a la solución que prevaleció: el foro volvería al lugar del que arrancó –Helsinki–, que pese a ser el *alma mater* del proceso, no lo había albergado más que durante reuniones preparatorias (del comienzo del proceso, de la Conferencia de Estocolmo), actos conmemorativos (el décimo aniversario de la firma del Acta) o durante los tres días de la cumbre de 1975. El primer círculo de la CSCE se cerrará en 1992, veinte años después de haber comenzado su andadura, con un nuevo encuentro en la capital finlandesa.

El círculo de Helsinki

Entre los días 17 y 19 de enero, en los últimos días del mandato Reagan –el dato no es casual–, los ministros de Exteriores de los 35 países participantes emiten sus ilusionados discursos de clausura de la reunión de Viena: Shultz lo hace recordando en gesto de despedida que su país ha aceptado a Moscú como sede de la Conferencia humanitaria, pero sólo bajo la condición de nuevos avances soviéticos en este campo. Shevernadze lanza una elogiosa despedida a su colega norteamericano y, a la vez, propone desmontar unilateralmente parte de sus armas nucleares de corto alcance –propuesta que no corresponde a un foro que sólo va a tratar cuestiones convencionales, pero que mantiene el frenético ritmo creativo de la URSS–. Fernández Ordóñez habla en nombre de los “Doce” por primera vez en el proceso de Helsinki y se entrevista, también en tal calidad, con su colega soviético. Casi todos los asistentes arremeten contra Rumania y contra los socios del Pacto menos entusiastas de la *perestroika*. He ahí al Foro de la CSCE en uno de sus mejores momentos.

La etapa de Viena ha cumplido brillantemente su cometido al ser capaz de mantener el proceso de la CSCE a la altura que requerían las nuevas y favorables circunstancias internacionales abiertas en 1985, habiendo efectuado nuevos pasos adelante en todos los terrenos y reflejando cambios cualitativos en algunos de ellos (los Derechos humanos, el desarme).

¿Qué cabe esperar del proceso hasta el encuentro de Helsinki? Por supuesto, el feliz desarrollo de cada una de las reuniones convocadas evitando las experiencias de Ottawa, Berna y Budapest en que distintos foros humanitarios no lograron resultados concretos. Conviene repetir que todo dependerá del clima internacional, y principalmente del futuro de la *perestroika*. A nadie se oculta que Gorbachov sigue envuelto en una compleja operación reformista y que le quedan todavía muchos y serios obstáculos por vencer.

De lo que ocurra en los próximos años en los 35 países, pero esencialmente de lo que suceda en la URSS y en los países de Europa Oriental dependerá el futuro de la distensión. Los EEUU han conocido un paso armonioso de la presidencia Reagan a la de Bush, que —con sus indudables diferencias— debe representar la continuidad en el diálogo con el Este, como lo prueba, entre otras cosas, el hecho de que por primera vez la CSCE haya podido cerrar sus trabajos en la “tierra de nadie”, situada entre las elecciones norteamericanas y la toma de posesión del nuevo presidente. La CEE, más que nunca, ha cerrado filas en su política hacia el Pacto de Varsovia, como también lo han hecho los países neutrales y no alineados. De ahí que la palabra la tengan Gorbachov, Jaruzszelski, Grosz, Jakes y los demás líderes del Este. De ellos, principalmente, dependerá el rumbo que tome la dudosa línea de la distensión que ha conocido no pocos zig-zags en los últimos años, como indica el siguiente cuadro sinóptico que intenta reflejar gráficamente algo tan sutil como es el estado de las relaciones internacionales a través de las distintas etapas de la CSCE.



En su actual configuración, la CSCE está tocando techo. No será posible que aumente el número de reuniones intermedias, muchos de sus capítulos están agotados, surgen en la vida europea nuevos conceptos, como “la casa común europea”, con ánimo protagonista. Pero el proceso está demostrando su capacidad de adaptarse a las necesidades europeas de cada momento evitando aferrarse a esquemas fijos. El reconocimiento de las fronteras, la mayor liberalización social y política, el fomento de la confianza militar y el desarme han sido o están siendo ofertas sucesivas y valiosas. Acaso en los

próximos años surjan otras que sustituyan o complementen a éstas, tales como una auténtica cooperación económica a escala multilateral o la solución de problemas subregionales (como puede ser el Mediterráneo).

Cada vez se habla con mayor naturalidad de la superación de la división europea, incluso Gorbachov mencionó la superación de la división alemana, aunque a cien años vista. ¿Qué configuración habría que ir diseñando para esa nueva Europa, qué barreras habrá que derribar, qué normas de vecindad habrá que imponer a los vecinos de esa hipotética casa, qué pasillos, puertas y ventanas deben figurar en ese hogar europeo? Acaso, una vez más, la clave pueda ser suministrada por los valiosos documentos de la CSCE.

La opinión pública en España y los problemas

Fernando Rodrigo

La política de defensa y la política exterior de España se encuentran todavía en un proceso de fijación. Y a diferencia de lo acontecido a finales de los años cuarenta en la mayoría de los países fundadores de la Alianza Atlántica, la opinión pública española, está resultando un protagonista incómodo y en cierta medida inesperado de este proceso: Resulta, pues, legítimo empezar este análisis preguntándose por las características de este actor insólito de la política de, seguridad española, con el objetivo de conocer el margen de autonomía de que pueden disponer los responsables políticos españoles en el proceso en curso de fijación de la política de seguridad de España.

Para comprender las características de la opinión pública en España, en lo que se refiere a asuntos de defensa, hay que empezar por recordar que estamos hablando de un fenómeno nuevo y relativamente reciente en la historia política española. Y aún más, estamos hablando de un proceso inacabado, de una obra todavía sin fin. Recuérdese que para los españoles durante cuarenta años los temas de defensa no figuraban en la agenda de los problemas públicos, eran por definición "asuntos reservados" naturalmente a los militares y al anterior Jefe del Estado. Los asuntos exteriores y los temas de defensa han llegado a los españoles de la mano de la democracia y lo han hecho un tanto de golpe, inesperadamente, en un contexto nacional e internacional muy difícil y complejo.

En 1983, en plena crisis de los euromisiles y a los pocos meses de la llegada al poder en España de un Gobierno socialista por primera vez en cuarenta años, el International Institute for Strategic Studies dedicó su XXIV conferencia anual al estudio de los aspectos domésticos de la seguridad occidental, con especial atención al fenómeno de la opinión pública y su repercusión en el necesario consenso sobre la política de seguridad de cada país¹.

En esta conferencia sir Michael Howard, profesor de historia moderna de la Universidad de Oxford y actualmente presidente del IISS, estableció una diferencia fundamental entre dos aspectos de la política de seguridad de

Fernando Rodrigo es profesor de Sociología en la Universidad Complutense y coordinador de Programas de Relaciones Internacionales de la Fundación José Ortega y Gasset.

cualquier país, entre lo que él llamó “deterrence” y “reassurance”, que en español podríamos traducir por disuadir y tranquiliza². Según el profesor Howard, estos dos objetivos de la política de seguridad, disuadir al potencial enemigo y dar seguridad a la población, obligan a tomar una serie de medidas políticas que pueden estar en plena armonía, como ocurrió en los momentos fundacionales de la Alianza, o pueden ser contradictorias entre sí, constituyéndose en una fuente inagotable de conflictos internos para el Gobierno de un país.

La percepción del enemigo

El elemento clave que cohesiona una y otra línea de actuación política es, a mi modo de entender, la percepción del enemigo. Si la población de un país se siente claramente amenazada e identifica con precisión al agresor, estará intranquila y aceptará de buen grado e incluso exigirá que se tomen una serie de medidas para tranquilizarles, que lógicamente supondrán un aumento de la disuasión. Pero si la percepción del enemigo es escasa y la población se siente tranquila todas las medidas que los responsables políticos, aconsejados por los expertos, tomen para aumentar la disuasión pueden tener el efecto de preocupar a la población. Disuadir y tranquilizar pueden ser objetivos de una política de seguridad, a un tiempo necesarios e incompatibles.

La percepción que del enemigo tienen los españoles, según los últimos datos que poseo, procedentes de una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas a finales de abril de 1987, es muy escasa y además está desenfocada³. Únicamente un 23 por 100 de los encuestados cree que exista actualmente un país que amenace seriamente la paz de España, mientras que un 59 por 100 contesta rotundamente que no y un 18 por 100 no sabe responder a esta pregunta. Interrogados ese 23 por 100 que sí tiene sensación de que España está amenazada actualmente, acerca de qué país constituye en su opinión la potencial amenaza, el 49 por 100 contesta que los Estados Unidos, el 33 por 100 la URSS y el 34 por 100 Marruecos.

Algo parecido ocurre cuando se pregunta a los españoles cuál de las dos superpotencias representa a su juicio una mayor amenaza para la paz en el mundo. El 36 por 100 contesta que ambas por igual, el 28 por 100, los EEUU y el 15 por 100 la URSS. Si la pregunta es acerca de la amenaza que las superpotencias constituyen para España, el 28 por 100 contesta que ambos por igual, el 26 por 100 los EEUU y el 17 por 100 la URSS. Y si entramos en el terreno del desarme, un 34 por 100 de los españoles piensa que la URSS es la superpotencia que está haciendo un mayor esfuerzo para llegar a un acuerdo, el 17 por 100 piensa que ninguna de las dos, el 9 por 100 que ambas y únicamente el 8 por 100 piensa que los EEUU.

Estos datos no quieren decir que los españoles prefieran la Unión Soviética a los Estados Unidos en términos económicos, ni culturales. Un 45 por 100 de los encuestados contestaron que preferirían que la vida económica española se pareciera a la de EEUU y sólo el 6 por 100 contestaron que a la

URSS y cuando la pregunta se refería a la vida cultural, el 36 por 100 repitieron su elección por EEUU y el 13 por 100 la hicieron por la URSS⁴.

La percepción que los españoles tienen de la amenaza es pues muy baja y menor aún su identificación con la Unión Soviética o con el enemigo del Sur, a pesar de todos los tópicos. En esto la opinión pública española no difiere tanto de la existente en otros países europeos de la Alianza. La investigación más seria realizada hasta el presente en los países de la Alianza sobre la opinión pública y la defensa, de la que yo tengo noticia, auspiciada por el Atlantic Institute, concluyó en 1985 que para la opinión pública de la mayoría de los países de la Alianza la Unión Soviética es cada vez más un adversario normal⁵.

Esto no quiere decir que para la opinión pública la Unión Soviética no sea percibida como un adversario y como un adversario peligroso y que no existan incluso entre ciertas capas de la población fuertes sentimientos antisoviéticos, lo que ocurre es que estos sentimientos cada vez se traducen más difícilmente en una sensación de amenaza a la seguridad nacional u occidental. Concluyen los autores con la afirmación de que en el futuro la política de seguridad occidental se podrá legitimar cada vez menos sobre la base de la amenaza soviética.

La disuasión nacional

Ante esta débil percepción de amenazas a la seguridad nacional, la tranquilidad de la que parecen gozar los españoles, sólo podría ser alterada si existiera un sentimiento de poca confianza en el sistema nacional de disuasión. ¿Qué piensan los españoles de su sistema de disuasión? A la pregunta de si las Fuerzas Armadas españolas están o no preparadas para defender a España de un ataque de otro país, el 35 por 100 respondieron que estaban muy o bastante preparadas y el 39 por 100 que poco o nada. Y ante la pregunta sobre si las Fuerzas Armadas disponen actualmente de los medios necesarios para llevar a cabo las misiones que les están encomendadas, el 37 por 100 contestó afirmativamente y el 32 por 100 negativamente, mientras que otro 31 por 100 no sabía responder a la pregunta⁶.

Existe en este campo un cierto descontento con la situación, que posibilita al Gobierno un cierto margen de maniobra, que está aprovechando para sacar adelante un ambicioso programa de modernización del sistema disuasorio español. El límite a este empeño, por lo que a la opinión pública se refiere, viene dado por el monto de los gastos militares. Un 37 por 100 de los encuestados piensa que en la actualidad estos gastos son excesivos, un 23 por 100 que son adecuados y un 13 por 100 que son insuficientes, mientras que un 27 por 100 no sabe o no contesta. Sin embargo, un 30 por 100 de los entrevistados cree que España gasta menos en defensa que otros países de Europa occidental, un 20 por 100 que igual y, sólo un 9 por 100 que más⁷.

En la actual situación española el necesario equilibrio entre disuadir y tranquilizar deja en mi opinión más capacidad de acción a la política gubernamental dentro que fuera de nuestro país. Para comprender esta relativa

ductibilidad hacia dentro de la política de seguridad española, es importante recordar el lamentable estado en que cuarenta años de dictadura de un militar habían dejado a las Fuerzas Armadas: españolas. Unas Fuerzas Armadas que estaban organizadas y equipadas para combatir el enemigo interno o bien para intervenir en conflictos coloniales. No es de extrañar, pues, que la opinión pública de la España democrática apoye la transformación de las Fuerzas Armadas en el garante último de su independencia, en la línea de potenciar la profesionalidad de los militares españoles a los que considera bastante o muy capacitados el 47 por 100 de la población y poco o nada capacitados un 30 por 100⁸.

La neutralidad y las alianzas

Y para explicar la dificultad que para la opinión pública supone asimilar el cambio que está realizando hacia afuera la política de seguridad de este Gobierno, hay que recordar la ausencia de los españoles en los grandes conflictos europeos desde la época de las guerras napoleónicas. Ausencia que en la imaginación popular se explica no como marginalidad y postración de España, sino como fruto de una decisión libre y soberana del pueblo español, que en su sabiduría habría sabido anteponer su amor a la paz a cualquier otra consideración de interés político o económico. Planteamiento éste que convierte en empresa absurda el empeño de asociarse a cualquier alianza defensiva, que conseguiría más bien implicar a España en conflictos que no son los suyos, que defenderla de enemigos que no tiene.

La neutralidad sería, pues, la política natural para España, afirmación que todavía hoy es respaldada por gran parte de la población española. En la encuesta se planteaba a los entrevistados la hipótesis de que estallase una tercera guerra mundial y se les preguntaba de qué lado preferirían que estuviese España. La mayoría de los encuestados, un 51 por 100, optaba por la neutralidad, un 23 por 100 por los Estados Unidos y los países occidentales y sólo un 4 por 100 se alineaba del lado de la Unión Soviética y de los países del Este⁹.

A estas alturas de la exposición ya es posible definir algunas de las características de la opinión pública española ante los problemas de seguridad. Débil percepción de amenazas, falta de identificación de potenciales agresores, cierto descontento con el sistema nacional de disuasión y resistencias a verse involucrada en conflictos más allá de sus fronteras y, por lo tanto, a participar en ningún sistema de alianza.

La relación con EE UU

A todas estas notas hay que añadir un fuerte rechazo a la guerra como forma de solucionar los conflictos. Para los españoles todas las guerras de que guardan memoria han sido guerras civiles o guerras coloniales

con un coste humano excesivo. La guerra es un mal en sí misma, de alguna manera, el peor de los males posibles. Una vez más, este rasgo lo comparte la opinión pública española con la de otros países europeos de la Alianza. La investigación auspiciada por el Atlantic Institute, antes citada, concluye que la clave para entender la actitud de los europeos occidentales ante la política de seguridad es su sentimiento ante la fuerza militar, sea ésta del Este o del Oeste.

Este sentimiento explicaría, en el caso de la opinión pública española –y probablemente ocurra lo mismo con la de otros países– las actitudes de rechazo ante la política de seguridad de los Estados Unidos. Ya hemos visto cómo un 26 por 100 de los españoles piensa que los Estados Unidos es la superpotencia que representa una mayor amenaza para España. Esto es debido, sin duda, a que el despertar de la opinión pública española a los problemas de la seguridad occidental ha coincidido con la fase más dura de la era Reagan. Pero también a la visibilidad que para los españoles tiene el poder militar norteamericano, a través de sus instalaciones militares en España.

Estos dos elementos conducen a que, en abril de 1987, un 48 por 100 de los españoles apoyara al Gobierno cuando éste planteó la posibilidad de romper el actual convenio defensivo con Estados Unidos, si este país, no aceptaba reducir considerablemente su presencia militar en España, frente a un 18 por 100 que no estaba de acuerdo con esta posibilidad¹⁰. Y esta actitud era debida a que para un 40 por 100 de los españoles la retirada de fuerzas norteamericanas de territorio español disminuiría el peligro de guerra para España, frente a un 14 por 100, que pensaba que la aumentaría¹¹. La consecuencia de todo esto es que un 40 por 100 de los españoles es partidario de que nuestro país se aleje de la posición que mantiene actualmente con los Estados Unidos, mientras que un 24 por 100 es partidario de mantener la posición actual y un 13 por 100 de que se acerque¹².

La defensa europea

No ocurre lo mismo con respecto a Europa. Las dificultades que la opinión pública española pueda tener con los países europeos considerados uno a uno desaparecen cuando se trata de una Europa unida. Para los españoles, Europa, a diferencia de los EEUU, que apoyó durante décadas al general Franco, ha sido durante los últimos treinta años la esperanza de obtener de una vez para siempre democracia y bien estar económico.

En este sentido es interesante constatar que a mediados de mayo de 1987 el 50 por 100 de los entrevistados afirmaban que la entrada en la CEE había sido una cosa buena para España; el 23 por 100, que no había sido ni buena ni mala, y el 11 por 100, que había sido mala. Y si se pedía a los encuestados que concretaran en qué aspectos había sido buena, el 62 por 100 afirmaba que para el funcionamiento de la democracia; el 47 por 100, para el desarrollo de la economía; el 66 por 100, para la modernización social de España, y el 70 por 100, para el papel de España en el mundo¹³.

La defensa de Europa puede, por lo tanto, tener sentido para los españoles, tanto más si de esta manera se altera la actual posición en materia defensiva con respecto a los Estados Unidos. Una defensa de Europa planteada más en términos de reafirmar la identidad europea y de potenciar su autonomía de las dos superpotencias, que en términos de confrontación con la Unión Soviética o de refuerzo del liderazgo norteamericano. Sin olvidar los límites presupuestarios y la prioridad de la reorganización del sistema de disuasión nacional.

El Consenso español

La opinión pública española está actualmente sometida a un complejo conjunto de tensiones. En ella se confrontan planteamientos ancestrales firmemente anclados en la memoria histórica de los españoles, con elementos modernizantes que, con mucha dificultad y lentitud, están siendo introducidos por los sectores más dinámicos de la elite política y cultural española.

A través de un difícil y doloroso proceso España ha alcanzado en los últimos años un precario consenso en materia de política de seguridad, un consenso que alcanza a todos los partidos políticos parlamentarios con excepción del Partido Comunista de España. Un consenso que cristaliza en las condiciones necesarias para permanecer en la OTAN, que fueron votadas en referéndum. Unas condiciones de las que sólo un 41 por 100 de los encuestados, unos días después del referéndum, a finales de marzo de 1986, se consideraban satisfechos, mientras que un 39 por 100 se consideraban poco o nada satisfechos y un 20 por 100 no sabía o no contestaba a la pregunta¹⁴.

Un consenso, en definitiva, que sólo se me ocurre definir con las palabras de Baudelaire en "Mi corazón al desnudo":

"El mundo no funciona más que por el malentendido. Por el malentendido universal todo el mundo se pone de acuerdo. Pues si, por desgracia, llegaran a comprenderse, jamás podrían ponerse de acuerdo."

Notas

1. IISS: "Defence and Consensus: The Domestic Aspects of Western Security". *Adelphi Papers*, 182, 183 y 184. London, 1983.

2. Michael Howard: "Deterrence, Consensus and Reassurance in the Defense of Europe". *Adelphi Papers*, 184. IISS, London, 1983.

3. Ramón Ramos: *Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, pág. 54. Estudios y Encuestas, 7. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1987.

4. Ramón Ramos: *Op. cit.*, págs 71 y ss.

5. Gregory Flynn and Hans Rattinger (Eds.). *The Public and The Atlantic Defense*. Croom Helm. London, 1985.

6. CIS. Estudio 1636. Abril, 1987.

7. CIS. Estudio 1636. Abril, 1987.

8. CIS. Estudio 1636. Abril, 1987.

9. Ramón Ramos: *Op. cit.*, pág. 65.

10. Ramón Ramos: Op. cit., pág. 149.
11. CIS. Estudios 1636. Abril, 1987.
12. Ramón Ramos: Op. cit., pág. 66.
13. CIS. Estudio 1652. Mayo, 1987.
14. CIS. Estudio 1522. Marzo, 1986. Para el análisis de los resultados del referéndum sobre la Alianza Atlántica, consultar: Julián Santamaría y Mercedes Alcover. Actitudes de los españoles ante la OTAN. Estudios y Encuestas, 6. CIS. Madrid, 1987.

Cómo medir la fuerza militar: algunos criterios básicos

Rafael L. Bardají

El poder, y más concretamente la fuerza militar, nunca es un absoluto, sino que debe medirse en relación a la de amigos y enemigos. Así, como es evidente que en el ámbito internacional un país es rico porque lo es por encima de otros, las fuerzas armadas de una nación son poderosas porque se ven más fuertes, porque resultan más eficaces, porque, en suma, pueden conducir a la victoria sobre las de otros países. En las guerras, el vencedor se mide con el vencido, y viceversa. De ahí que, inmersos en un orden internacional fragmentado en entidades soberanas, con intereses muchas veces contrapuestos, y con un sistema de resolución pacífica de las controversias muy disminuido, conocer a tu enemigo como a ti mismo sea un principio bien arraigado en la mente de los planificadores civiles y militares de las distintas naciones.

La obtención, recolección y evaluación de datos sobre el medio internacional donde un Estado debe conducir su política, tanto en tiempo de paz como en guerra, son misiones que hoy se hallan agrupadas en eso que se llama “inteligencia” y que popularmente se conoce como servicios secretos. En el terreno militar, la “inteligencia” cumple una función clave: medir las amenazas y subrayar las vulnerabilidades propias, algo que es tan vital para quien pretende defenderse como para el que quiere agredir. Imágenes distorsionadas de las fuerzas enemigas o de las propias, ya infravalorándolas ya sobrevalorándolas, pueden conducir a desastres como el que nuestro país sufrió enfrentándose, con más gloria que capacidad, a los Estados Unidos durante la guerra de Cuba, por ejemplo. Como escribía allá por el año 500 antes de Cristo el general y estratega chino Sun Tzu, “si me decís cuál es el soberano que posee la influencia moral más grande, el comandante en jefe más competente, el ejército que tiene a su favor la ventaja de las condiciones meteorológicas y del terreno, y en cuyo seno los reglamentos son más respetados y las instrucciones mejor ejecutadas; si me decís cuáles son las tropas más fuertes, quién tiene los oficiales y los hombres mejor instruidos y entrenados, y quién distribuye las recompensas y las menciones con mayor discernimiento, estaré en condiciones

Rafael L. Bardají es director del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), organización privada con sede en Madrid.

de prever hacia qué lado se inclinará la victoria y hacia qué lado la derrota”¹.

Sin negar la validez ni la sabiduría encerrada en tal afirmación, lo cierto es que los ejércitos actuales tienen poco que ver con las fuerzas que dirigía tan exitosamente Sun Tzu, y su extensión, su especialización y su progresiva tecnificación vuelve cualquier valoración comparada de los mismos harto problemática. Es más, un guerrero hábil y resistente podía acabar en la China de los reinos combatientes con 30 hombres en media hora². Sin embargo, con el advenimiento de las armas nucleares, una persona puede segar millones de vidas en el mismo tiempo. Ningún balance de fuerzas puede escaparse hoy al hecho nuclear.

En realidad, podría decirse que con el desarrollo de las armas nucleares, el análisis del poderío militar de las naciones ha estado dominado por la valoración de las capacidades y vulnerabilidades de los arsenales nucleares, y, en especial, de los dos grandes, los Estados Unidos y la URSS. Por un lado, parecía mucho más importante, ya que “la bomba” era la piedra angular de la defensa aliada occidental, que compensaba así las deficiencias convencionales de una manera relativamente barata. Por otro, resultaba bastante sencillo, ya que los arsenales de los países (Estados Unidos, URSS y luego Gran Bretaña, Francia y China) estaban formados por unas pocas categorías de armas, bien identificables, y de características técnicas relativamente similares. Por último, la opinión pública se sugestionaba tanto con el dilema nuclear que se reforzó la atención y el estudio de tales sistemas de armas. De hecho, será en los años cincuenta y mitad de los sesenta cuando se sienten los rudimentos teóricos y los conceptos básicos que hoy dominan la estrategia nuclear y la evaluación de dichas fuerzas³. Más tarde, el proceso de control de armamento obligaría a definir y equiparar con mayor exactitud las armas cuya limitación se negociaba.

El terreno convencional, no nuclear, era, por contra, mucho más oscuro. Primeramente por un problema metodológico: el número de armas y su diversidad es mayor, las posibilidades de empleo también son más amplias, los despliegues muy distintos y sus cualidades y rendimientos técnicos excesivamente dispares de un modelo a otro, de un país a otro. Por no decir de las variaciones en las organizaciones de combate, en los ejércitos, así como de las diferencias en los efectivos humanos. Como bien condensaba un experto americano en fuerzas convencionales, “la guerra nuclear viene definida solamente en términos de potencia de fuego. La guerra convencional es una combinación de potencia de fuego y maniobra. En la guerra nuclear se lucha con tecnología. En la convencional, la tecnología es uno entre muchos factores que determinarán el resultado. En la guerra nuclear la geografía es secundaria y la topografía casi irrelevante. En la convencional ambas cuentan de una forma a veces dramática. La eliminación, por ejemplo, de una división puede crear un vacío en un despliegue frontal cuyas implicaciones no tienen parangón en una retirada equivalente de armas nucleares”⁴. En segundo lugar, por un problema político: la lógica de la guerra convencional –y, por lo tanto, de sus armas,

equipos y hombres— resultaba en su complejidad mucho más opaca para el no especialista frente a la relativa sencillez del pensamiento nuclear, y por lo tanto se relegaba a los grupos de técnicos y expertos. Es más, con la sola y reciente excepción del tema de la venta de armas en el mundo, el debate moral también ha estado prácticamente monopolizado por el horror al holocausto nuclear. Por último, y no menos importante, dado que la estabilidad entre los grandes (y, por tanto, entre la OTAN y el bloque del Este) venía garantizada por la posibilidad de destrucción mutua asegurada gracias a los arsenales nucleares, los sistemas convencionales, en lo que se refiere al mundo occidental, ya que en el llamado Tercer Mundo es otra cosa, como el sinfín de guerras lo prueba, gozaban, por lógica, de menos relevancia.

No obstante, el abandono de la “respuesta masiva” como estrategia norteamericana y la adopción por la OTAN de la “respuesta flexible” obligó a un cierto refinamiento en las formas de ver y entender las fuerzas convencionales. La nueva doctrina aliada suponía, tal como se plasmó en el documento MC 14/3, que la OTAN debía responder a una agresión armada, inicialmente, con el mismo nivel de violencia utilizado por el atacante y sólo si su defensa fracasaba recurrir a la escalada, pero siempre de manera flexible y controlada. En otras palabras, frente a los tanques del Pacto de Varsovia, las fuerzas aliadas tendrían que defenderse con armas convencionales, quedando el armamento nuclear táctico y los sistemas estratégicos como recursos para negar la victoria al enemigo y obligarle a detener su agresión.

Para convencer a los aliados de que la disuasión era posible aun desnuclearizando los primeros estadios de un conflicto, el entonces secretario de Defensa norteamericano, Robert S. McNamara, tuvo que mostrar serios estudios sobre la viabilidad de una defensa convencional aliada. Como bien ha mostrado la autora Jane E. Stromseth, en los orígenes de la “respuesta flexible” se halla una nueva valoración de la amenaza convencional del Pacto de Varsovia, así como una reevaluación de las capacidades efectivas de las tropas aliadas. A pesar de la aplastante superioridad convencional soviética, McNamara apuntaba con sus estudios a una defensa creíble si los aliados se dedican a desplegar 30 divisiones en la RFA⁵. Y, en cualquier caso, las armas nucleares estaban ahí para respaldarlas.

Precisamente por ello, por la extensión de la disuasión nuclear y su cobertura de las fuerzas convencionales, podían admitirse errores o problemas sin solución en la contabilidad de las fuerzas. Por ejemplo, a pesar de que la amenaza convencional soviética se sentía a través de las disparidades numéricas, la necesidad de precisión a la hora de calcular las fuerzas no era muy grande, puesto que un desequilibrio relativo en, pongamos, tanques, se veía siempre compensado con el recurso al arma nuclear, con la disuasión nuclear. Por otro lado, en la medida que eran los números y no la cualidad lo que impresionaba a los planificadores occidentales, la evaluación de las capacidades reales soviéticas a través de la tecnología, su organización de combate y otros factores, tampoco necesi-

taba de grandes desarrollos teóricos y metodológicos. Y de hecho, la principal pieza de discusión durante los más de quince años de pacientes e infructuosas negociaciones sobre reducción equilibrada de fuerzas convencionales en Centroeuropa, las MBFR, fue el nivel de tropas de cada lado, el personal, los soldados.

Sin embargo, todo esto está cambiando. En realidad; la importancia concedida a la evaluación de las fuerzas convencionales comenzó a crecer a mediados de los 70, cuando todos los datos mostraban una notable modernización y tecnificación del Ejército rojo y, en menor medida, de sus aliados del Pacto. En qué y cómo podía alterar la estructura de fuerzas enemigas, así como sus doctrinas y sus capacidades para desarrollarlas, fue el corazón de la actividad de unos grupos de estudios que comenzaron a nacer en distintas administraciones (primero en el Pentágono) y que frente al tradicional “balance militar”, esto es, la contabilidad de los efectivos, se encargaban de ejecutar lo que en inglés se conoce como *net assessment*, y que podríamos traducir por comparación de fuerzas. Esto es, “la comparación desapasionada de las capacidades que poseen dos países opuestos, o coaliciones, y cuyo fin es determinar cuál de los dos está mejor preparado para lograr sus objetivos pese a la oposición del otro”⁶. O si se prefiere, no sólo contentarse con conocer qué es lo que tiene el otro en comparación a lo que uno posee –objetivo del balance de fuerzas–, sino llegar a predecir el resultado *más probable* en caso de conflicto.

Podría decirse que la comparación de fuerzas entrañaba una concepción científica del combate, o más bien, una concepción cuantificable del combate. Frederick Williams Lanchester, un ingeniero británico cuyos ensayos fueron publicados en los albores de la primera guerra mundial, ya lo había intuido: Para él, el poderío de una fuerza militar dada podía estar determinado por la concentración de su potencia de fuego que a su vez podía definirse, en términos generales como proporcional al cuadrado de su fuerza numérica, multiplicado por el valor de fuego de sus unidades individuales. O, expresado algebraicamente, $Nr^2 = Mb^2$, donde, r y b representan la fuerza numérica de los bandos y N , y M la potencia de fuego de las unidades. Lamentablemente, para los analistas contemporáneos, Lanchester se encontraba frente a una guerra sin duda más compleja que la de los tiempos de Sun Tzu, pero mucho más simple que los móviles enfrentamientos modernos⁷. Para mejorar y superar las deficiencias de los modelos de análisis pasados, como el mencionado de Lanchester, los expertos comenzaron la construcción de un cuerpo teórico progresivamente sofisticado y complejo⁸, que, hoy en día, con la irrupción del ordenador, ha encontrado sus más altas cotas de desarrollo analítico en los juegos de guerra interactivos y automáticos⁹.

No obstante, el esfuerzo teórico de los estudiosos, cuanto más preciso, más complejo y más distante de la luz pública. En la mayoría de los casos, además, los índices de efectividad de los armamentos permanecen secretos durante años y, por lo tanto, aun cuando los resultados de los estudios llegasen al gran público, la metodología y los elementos con los que se alcanzaban dichos resultados quedaban sustraídos al entendimien-

to general, volviendo imposible su comprensión y apagando el interés de quien se atrevía a adentrarse en el terreno de la comparación de fuerzas.

Sin embargo, en estos últimos años, dos procesos paralelos han logrado despertar una gran atención sobre las fuerzas convencionales. Por un lado, la alergia nuclear de grandes capas de la población y el rumbo desnuclearizador tomado por el tardío presidente Ronald Reagan y por Mijail Gorbachov, que han alimentado las esperanzas de un mundo libre de armas nucleares y, en buena lógica, armado sólo convencionalmente; por otro, las perspectivas de control y reducción de fuerzas convencionales en la Europa del Atlántico a los Urales, negociaciones que buscan la creación de un marco de seguridad estable en el que la agresión militar por parte del bloque socialista sea imposible y cuyo corolario sería una devaluación de los instrumentos militares como garantes de la paz y el orden internacional¹⁰.

La negociación de armas convencionales, al igual que sucedió con la de las armas nucleares, exige un acuerdo sobre los datos básicos y un entendimiento sobre los mismos, de tal forma que cuando se hable de un vehículo de transporte de personal, todos tengan en mente lo mismo y no otra cosa. Es decir, precisión en los números y exactitud en las categorías de armas. A su vez, un mundo menos dependiente de lo nuclear requiere una mayor seguridad sobre las fuerzas convencionales en sus capacidades reales para conseguir los objetivos deseados o para negárselos a un posible adversario. En cualquier caso, tanto la metodología del balance militar como para la comparación de fuerzas tendrá que mejorar sustancialmente en un intento de vencer los problemas que todavía hoy tiene planteados, y que no son pocos.

¿Qué números?

Aunque parezca una perogrullada, el elemento esencial de una evaluación de fuerzas son las fuerzas mismas. Pero la realidad es que llegar a una estimación de los hombres y/o equipos de los ejércitos no es nada sencillo. Conocer las fuerzas de uno mismo es relativamente fácil, saber con qué cuenta el enemigo, dónde y con qué despliegues, ya no lo es tanto, particularmente si el potencial adversario es la Unión Soviética, una sociedad cerrada y opaca para los ojos occidentales. De hecho, durante todos estos años en los que la URSS y sus aliados no han hecho público dato alguno sobre sus fuerzas, los análisis occidentales han tenido que elaborarse gracias a las informaciones suministradas por sus propios servicios de inteligencia –gracias a los satélites de observación y reconocimiento y a sus agentes–, informaciones que no podían ser ni lo exhaustivas ni lo detalladas que hubiera sido de desear.

De hecho, la falta de adecuada información sobre las tropas soviéticas ha conducido a distorsionar muchas veces el proceso entero de evaluación de las amenazas a la vez que introducía un elemento desigualador entre las naciones, ya que quien posee el servicio de inteligencia más

apto para la recogida y tratamiento de las informaciones es quien puede conocer mejor al enemigo.

La más negativa de las distorsiones es lo que algunos llaman tendencia a la “inflación de la amenaza” en todas las comparaciones de fuerza¹¹, es decir, una constante sobrevaloración de las potencialidades del oponente. En muchas ocasiones las estimaciones que inflan la amenaza responden a intereses corporativos de grupos civiles y militares que persiguen un mayor gasto en defensa, no hay duda al respecto; pero la verdad es que las más de las veces la exageración de la amenaza responde a una “exageración de lo que Occidente conoce de las capacidades soviéticas”¹². Esto es que cuando se desconocen las capacidades reales, los analistas suelen dar crédito a las peores de las hipótesis posibles, tanto si hay datos justificados para obrar así como si no. Igualmente, se suelen proyectar los valores que se conocen para las fuerzas propias sobre las del enemigo cuando no se dispone de informaciones suficientes sobre éstas. Este caso de “reflejo” es particularmente agudo cuando se trata de valorar la eficacia de sistemas de armas, eficacia que depende del nivel tecnológico y de la pericia del usuario, valores difícilmente apreciables por las fuentes normales de inteligencia.

En cualquier caso, la fiabilidad de los números que los aliados poseen sobre las fuerzas de la URSS y del Pacto es relativamente elevada, aunque desigual. Para algunas categorías de armas, en general las pesadas, y en ciertas zonas geográficas, los satélites centroeuropeos de la URSS, la seguridad es mucho más alta que para sistemas de armas menores, móviles y portátiles, emplazados en los distritos militares occidentales de la URSS o en otras zonas de su territorio. De hecho, si uno compara los valores de varias estimaciones, encontrará aparentes disparidades e incongruencias, pero que no responden a desacuerdos drásticos en los totales de fuerzas, sino a los procedimientos y reglas de la contabilidad.

Cuadro 1: Número de carros del Pacto, según distintas fuentes

UK Def. Stim. 1988	US Soviet Mil. Power 1988	RFA Force Comp. 1987	OTAN Conv. Far. 1988	Pacto de V. Conv. Forces 1989
17.000	32.400	26.900	51.500	59.470

Así, por ejemplo, y en contra de lo que sugiere a primera vista el cuadro 1, las diferencias en las cantidades de carros de combate que cada país asigna a las fuerzas soviéticas sólo son explicables por la variedad en el método de contar. En el caso de los carros no es tan complicado como con otras categorías de armas (antitanques o morteros, por ejemplo), ya que la definición de carro es común para todos los estudios mencionados y sólo incluyen aquellos que montan un cañón de más de 90 milímetros. Sin embargo, las diferencias se deducen de las diferentes áreas geográficas cubiertas por cada uno de los informes mostrados. De esa forma, el más restrictivo es el *Defence Stimates* del Reino Unido, que sólo toma en consideración los carros del Pacto estacionados en la RDA, Checoslova-

Cuadro 2: Categorías usadas en distintos estudios

	OTAN Forc. comp. 1984	OTAN Conv. For. 1988	US SMP 1987	US SMP 1988	UK Def. St. 1988	Pacto Conv. For. 1989	IISS Mil Bal 88/89
Personal	X	X			X	X	X
Mando						X	
En unidades de combate					X		
Divisiones equivalentes	X		X	X			
Carros	X	X	X	X	X	X	X
Anticarros	X	X	X	X	X	X	X
Artillería Morteros MRLS	X	X	X	X	X	X	X
VBP/VBC	X	X	X	X		X	X
Helicópteros de ataque	X	X	X	X		X	X
Helicópteros transporte y apoyo	X						
AAA/SAM		X					X
Puentes mec.		X					
Divisiones		X					

quia y Polonia, excluyendo los distritos militares occidentales de la URSS, así como Rumania y Hungría, datos que sí recogen las valoraciones de la OTAN y del propio Pacto de Varsovia, que se extienden por el territorio al oeste de los Urales. El *Soviet Military Power* publicado por el Pentágono, sin embargo, sólo cuenta los distritos militares occidentales y no contabiliza el resto del territorio europeo de la URSS.

Sobre lo que no caben dudas es que el primer paso para cualquier comparación de fuerzas estriba en definir unas categorías de sistemas en los que se van a agrupar las armas a fin de contabilizarlas con idénticos criterios. Pero esto es más fácil de decir que de hacer, a tenor de los balances militares que se publican. Como el cuadro 2 revela, hay una falta de adecuación entre las distintas categorías usadas en los diversos análisis. Se dividen de distintas maneras los sistemas de armas y no es posible su comparación. Es más, cuando coinciden los encabezamientos, las más de las ocasiones no coinciden los contenidos. Baste decir que, por ejemplo; como artillería se pueden incluir aquellos sistemas por encima de 100 milímetros, o por debajo hasta los 50 milímetros, autopropulsada o de arrastre, antiaérea o de fuego a tierra, etcétera. Sin categorías definidas y comunes no es posible la “convertibilidad” de las fuerzas y su comparación puede resultar falseada.

El análisis aún se complica más cuando se profundiza dentro de cada categoría. Por ejemplo, sólo el IISS desagrega la artillería de los morteros, pero cuenta a partir de 120 milímetros de calibre, y no 100, como casi todo el resto. El Pacto de Varsovia mete todo por encima de 50 milíme-

tros. Igualmente, la única fuente que considera por separado los vehículos blindados de personal (VBF) y los vehículos blindados de combate (VBC) es la comparación realizada por la OTAN a finales de 1988. El IISS sólo cuenta los VBC, mientras que el Pacto da unas cifras referidas a transportes blindados de tropas. El IISS excluye los anticarros contados en otras categorías, para el resto las cifras son redundantes. Igualmente, sólo el informe del Reino Unido y del Pacto distinguen entre categorías de las tropas. El Reino Unido, entre totales y soldados en unidades de combate; el Pacto, entre totales, mando, defensa aérea, reconocimiento, enlaces, academias militares, personal destinado a la logística y a unidades de defensa civil. El resto sólo establece una división entre fuerzas en activo y fuerzas de la reserva.

El segundo gran problema, más allá de qué contar, es, como ya se ha apuntado antes, dónde contar. Dependiendo de los criterios geográficos elegidos, el cuadro que se refleje puede variar sustancialmente. El cuadro 3 muestra algunas de las zonas que se vienen discutiendo en el campo del control de armamentos.

No se trata de ver aquí qué es lo que se cuenta o por qué, sino cómo varían los totales dependiendo de qué zona se elija, si la establecida en las negociaciones MBFR de Viena, y que comprendía, para los países del Este, la RDA, Polonia y Checoslovaquia, si la delineada por el general Jaruzelski, que, además de todo lo anterior, también incluía Hungría, si el territorio al oeste de los Urales, o toda la Unión Soviética, con las fuerzas dedicadas a su teatro asiático.

Cuadro 3: Datos fuerzas convencionales soviéticas según áreas

	MBFR	Jaruzelski	Atlántico-Urales	Global
Personal activo	995	1.137	2.143	2.744
Reservas	1.030	1.157	4.239	5.340
Divisiones	49 2/3	58	101 2/3	127 2/3
Moviliz. parcial	12	14	113	158
Moviliz. total	61 2/3	72	214 2/3	285 2/3
Carros	18.800	21.300	53.000	68.900
Anti cc.	2.650	3.000	13.700	22.400
AAA	2.200	2.400	11.000	14.100
SAM	2.600	3.000	12.400	15.500
Hel. ataque	545	635	1.220	2.105

Fuente: IISS, *Military balance 1988/89*.

El cuadro 3 señala otro problema más: el cuándo de la contabilidad. ¿Se tiene sólo en cuenta lo que está presente, desplegado en tiempo de paz, o se calcula según las capacidades de refuerzo y movilización? Y si es así, ¿qué refuerzos deben entrar en el cálculo? ¿Procedentes de dónde? Y respecto a la movilización, ¿ésta debe ser parcial o total? ¿Y en qué día se debe efectuar la medición?¹³. Y no sólo, ¿se debe incluir el material y equipos guardados en depósitos o sólo las unidades con personal? ¿Y con cuánto personal?

Precisamente, uno de los puntos más debatido por los expertos occidentales y sobre el que se ha logrado menos acuerdo es el de la disponibilidad y grado de preparación de las fuerzas soviéticas, esto es, el tiempo que tardaría una unidad de combate –normalmente una división– en pasar de su status normal en tiempo de paz a sus posiciones de combate y con qué grado de entrenamiento. Una de las diferenciaciones más arraigadas en los analistas del balance militar para las tropas soviéticas pasa por el nivel de personal que se encuentra regularmente en las unidades junto con su equipo. De esa forma, las divisiones del Pacto se dividen en categoría I, aquellas cuyos efectivos reales están por encima del 75 por 100 de sus efectivos teóricos; categoría II, divisiones con el 50-75 por 100 de su personal, y categoría III, con algo más del 25 por 100 de sus efectivos máximos. Esta categoría III puede muy bien confundirse con aquellas unidades que están “en cuadro”, esto es, con los oficiales indispensables para mantener las estructuras de mando, pero sin tropas en tiempo de paz, y que se conocen en el argot como “divisiones en la sombra”. Luego quedan los *stocks* de material y equipos, listo para ser utilizados en pocas horas, defendidos por pequeñas guarniciones, pero sin el material humano que los va a usar.

Las categorías son claras, lo es mucho menos la asignación de unas divisiones a una u otra de entre ellas, con la excepción del material almacenado que es bien identificable. Es más, los criterios sobre los que se han basado el recuento de las divisiones soviéticas han cambiado en el tiempo¹⁴ y aun hoy siguen sin ser homogéneos, como el siguiente cuadro 4 indica.

Cuadro 4: Divisiones soviéticas según distintas fuentes

OTAN 1982	OTAN 1984	OTAN 1988	IISS 88/89	US 1988	RFA 1987
173	115	210	127 2/3	132	121

Como puede apreciarse, las cifras no cuadran y las diferencias temporales no bastan para explicar tales diferencias de tamaño. Efectivamente, la *Force Comparison* hecha por la OTAN en 1982 no discriminaba entre los distintos niveles de preparación de las fuerzas soviéticas. En 1984, sin embargo, se empleaba la distinción entre los potenciales del Pacto en su territorio europeo y fuerzas “en el lugar y rápidamente desplegadas”, aunque el informe no especificaba qué se entendía por dichas categorías. Además (al igual que el *Soviet Military Power* y la comparación de la RFA), las divisiones venían expresadas en divisiones equivalentes, un agregado que no existe en la realidad y cuyo cálculo exacto pertenece al mundo de lo clasificado. Por contra, el informe de 1988 toma las divisiones tal y como existen en la realidad, pero no distingue entre niveles de disponibilidad. El IISS sí especifica que cuenta sólo aquellas divisiones y unidades de tipo I y II, con más del 50 por 100 de sus efectivos disponibles. Otras diferencias menores se deducen del área considerada en cada estudio.

El problema más arduo estriba en determinar en cuánto tiempo pueden los planificadores soviéticos tener sus unidades al completo o listas para el combate y qué apoyo pueden lograr para éstas a lo largo de un periodo de movilización. Por ejemplo, el ex embajador norteamericano en

**Cuadro 5:
Movilización y ataque divisiones soviéticas y defensa OTAN**

Día	M+4	M+9	M+14	M+90	M+120
Pacto	30	57	90	90	110
OTAN	30 1/3	43	46	49	49

Fuente: Kaufmann, William, 1983.

las negociaciones de Viena MBFR ha escrito que de las 253 divisiones que el Pacto puede llegar a movilizar, sólo 173 se encuentran en territorio europeo y de ellas únicamente 56 mantienen un alto estado de disponibilidad (son categoría I). De éstas, sólo 33 podrían lanzar un ataque en el frente central con menos de 30-48 horas de preparación, el tiempo para cargar la munición y desplegarse hacia las posiciones de combate¹⁵. Sin embargo, si se tiene en consideración la capacidad de refuerzos en el tiempo, la situación cambia sustancialmente en detrimento de la OTAN. De acuerdo con un estudio del analista de la Brookings Institution, William Kaufmann, el Pacto vence decisivamente en los números a partir de la primera semana de la movilización (día M + 7), y eso suponiendo que OTAN y Pacto comienzan sus preparativos al mismo tiempo¹⁶. Sus resultados se recogen en el cuadro 5.

Que uno tome unos plazos u otros altera enormemente la presentación de un balance de fuerzas. Y, aunque los ritmos de movilización varían altamente de un autor a otro, de una fuente a otra¹⁷, la experiencia occidental, así como los ejemplos sacados de la intervención soviética en Afganistán, parecen indicar que una división soviética categoría II puede alcanzar su potencia máxima de fuerza en tres días; mientras que las de categoría III necesitan de una semana para completar sus efectivos y de no menos de cuatro en el entrenamiento de la tropa para el combate.

En fin, si uno es cuidadoso con sus fuentes de información, selecciona bien el material, define nítidamente las categorías a emplear, establece un perímetro para su análisis y lo sitúa en un marco temporal concreto, puede llegar a tener entre sus manos un preciso balance militar. Uno que no se distanciará mucho de los dos más discutidos en la actualidad, *Fuerzas Convencionales: Los datos*, publicado por la OTAN a finales de 1988, y el primer balance militar que el Pacto de Varsovia ofrece de manera oficial, *Fuerzas Convencionales en Europa del Atlántico a los Urales*, difundido a finales de enero de 1989, y cuyos principales datos se exponen en la tabla siguiente.

Cuadro 6: Comparación de las comparaciones de fuerza OTAN-Pacto (selección de algunas categorías)

	Pacto		OTAN	
	Según OTAN	Según Pacto	Según Pacto	Según OTAN
Hombres	–	3.573.100	3.660.200	–
Carros	51.500	59.470	30.690	16.364
Anti carros	44.200	11.465	18.070	18.240
VBP-VBC	93.400	70.330	46.900	40.814
Helic.	3.700	2.785	5.270	2.519
Aviones com.	8.250	7.876	7.130	4.077

Área: Atlántico-Urales.

Qué significan los números

Ante todo, que se registra un importante desacuerdo en las estimaciones que uno y otro bando hacen de sí y del otro. Parte debido al deseo de colocarse mejor en la salida de las negociaciones sobre desarme convencional que se abren formalmente en Viena el 9 de marzo de este año, parte en un intento propagandístico soviético de mostrarse menos sobrearmados de lo que en realidad están, pero sobre todo por distintas reglas empleadas a la hora de elaborar el balance.

Por ejemplo, las cifras OTAN referidas al personal incluyen tropas de apoyo y de defensa aérea, pero no cuentan los grupos paramilitares (como la Gendarmería francesa o la Guardia Civil española). Los soviéticos, por contra, excluyen todo el personal de apoyo y de defensa aérea mientras que contabilizan las fuerzas paramilitares. Para los carros de combate, mientras que la Alianza sólo considera los llamados *Main Battle Tanks*, esto es, carros pesados, el Pacto mete en la misma cesta todos los carros, pesados y ligeros, incluso los anfibios. Además parece contar con el material almacenado en el lado occidental en los POMCUS, ya que si no, son inexplicables las cifras que atribuye a la OTAN y a los EEUU en particular.

Pero aprender a contar no es el verdadero problema. El problema es saber, con unas cifras en la mano, qué pueden significar éstas. Qué nos dicen los números.

Efectivamente, la agrupación aritmética por columnas de las fuerzas opuestas, carros frente a carros, artillería con artillería, vehículos blindados junto a vehículos blindados, nos dice muy poco sobre el equilibrio o desequilibrio real de fuerzas. Es obvio, por ejemplo, que los carros no suelen enfrentarse a los carros y que por lo tanto deberían ser comparados con los sistemas de armas que niegan sus misiones, los anticarros. Igual-

Gráfico 1: Modelos de distribución de fuerzas en el Frente Central

OTAN	Pacto	OTAN	Pacto	OTAN	Pacto
4	7	4	12	4	2
4	7	4	4	4	20
4	7	4	3	4	2
4	8	4	3	4	2
5	7	5	4	5	2
4	7	4	12	4	20
4	7	4	12	4	2

mente, los cazas de apoyo táctico no deberían medirse con los enemigos de su misma categoría, sino con las defensas antiaéreas, y así con todo. En segundo lugar, una tabla en cantidades desnudas puede inducir a error ya que no todas las fuerzas se enfrentan automáticamente en un frente de batalla, vamos, que no todos los carros luchan contra todos los carros del enemigo, sino que hay disposiciones geográficas y de batalla importantes que alteran el balance táctico de fuerzas. Incluso el de trato de operaciones, como se muestra en el gráfico siguiente.

Con los mismos totales de Divisiones, el pacto pasa de la situación uno, en la que goza a lo largo del frente de un cociente de superioridad de 1'75:1, al escenario 2, en el que mediante la concentración de fuerzas del Pacto consigue una superioridad de 3:1 en tres ejes de avance, o a la tercera posibilidad, en la que el Pacto presiona en dos rutas con un coeficiente de 5:1¹⁸.

Por todas estas dificultades, el IISS de Londres dejó de publicar en 1988 los *ratio* de fuerzas entre OTAN y Pacto de Varsovia que habían caracterizado las distintas ediciones anuales de su prestigioso *Military Balance*, subrayando la necesidad de reforzar las comparaciones estáticas con otros elementos. A comienzos de 1988, el congresista norteamericano Carl Levin difundió un informe titulado *Beyond the beam counting* o "Más allá de contar habichuelas", como cariñosamente se denomina en el mundillo estratégico el ejercicio de la comparación numérica y estática de fuerzas. En él proponía añadir a los simples números una serie de factores en su opinión no menos importantes, a saber: el despliegue de las fuerzas, particularmente en su configuración para poder llevar adelante un ataque sorpresa; la calidad de los sistemas de armas pesados; el grado de disponibilidad de las fuerzas; su apoyo logístico y material; el personal en activo y el de reserva; la calidad de dicho personal; el grado de interoperatividad de las fuerzas; la flexibilidad del C³I; la seguridad y confianza de los aliados; la potencia industrial y económica; los determinantes geográficos; la habilidad para movilizar rápidamente.

Ya antes, otro analista, Philip Karber, había intentado mejorar el análisis estático introduciendo comparaciones seriadas en el tiempo, pues según él, el balance militar de un momento no es significativo, ya que no

muestra las tendencias de desarrollo, algo que sólo con una secuencia histórica podía lograrse¹⁹.

Lo que está en discusión es una nueva forma de entender las fuerzas convencionales en la que lo verdaderamente importante no es lo que se tiene, o con qué se puede empezar un conflicto, sino con qué se va a acabar. La mejor disuasión es aquella que es la más creíble, y en terreno convencional, el *input militar* (tropas, material, dinero...) no tiene sentido en sí mismo, sino en relación con lo que se quiere obtener y, sobre todo, con lo que se obtiene realmente, con el *output*. Y ese resultado sólo puede ser la situación más probable del peor de los casos, la batalla, las bajas, el terreno perdido o ganado.

Para intentar predecir el resultado más probable de un enfrentamiento se debe partir de unos supuestos sobre la posible efectividad de los sistemas de armas, la conducta de las tropas y otras variables, índices o agregados. Dos de las construcciones teóricas más empleadas son las Divisiones Acorazadas Equivalentes (ADE en sus siglas anglosajonas) y las Divisiones de Potencia de Fuego Equivalentes (o DEF) y en las que su cálculo es una derivada de la movilidad, supervivencia y letalidad de las tropas. Otorgando un valor numérico a una ADE concreta, se puede hacer una comparación con las Divisiones del resto de los países. El cuadro 7 toma como base 1 de comparación una División Acorazada norteamericana.

Cuadro 7: Valor en ADES de las Fuerzas

País	Div. Acorazada	Div. Mecanizada
EE. UU.	1	0,94
RFA	0,72	0,71
Reino Unido	0,49	—
Francia	0,30	0,24
URSS	0,66	0,68

Fuente: Mayo 1983. Los valores se han deducido de la composición standar de las divisiones en enero de 1980.²⁰

El problema radica en que las ADE y las DEF, así como otras construcciones son precisamente eso: abstracciones que no se corresponden con unidades existentes en el campo de batalla. Y que, como cualquier modelo, dependen decisivamente de los juicios subjetivos de su constructor. Particularmente en todo lo referente a los elementos intangibles de la fuerza militar, moral, liderazgo, voluntad política, cohesión, y un largo etcétera.

No obstante, los intangibles son también imposibles de calzar en un balance estático. De ahí que, de momento, los análisis dinámicos de las comparaciones de fuerzas son evidentemente mejores que los balances militares, aunque incluyan puestos que, como se expresa el informe del IISS de 1988, "ni siquiera el más riguroso de los análisis científicomatemáticos" puede resolver?²¹ ¿Será posible mejorar los modelos?

Conclusión

Para establecer los criterios guía de una estructura de fuerzas es necesario el análisis dinámico, por complicado y subjetivo que pueda ser. La seguridad se basa en la capacidad de defenderse y, por lo tanto, planificar pensando en los resultados probables de un conflicto es más que razonable. Sin embargo, para la consecución de un acuerdo de control de armamentos lo que se requiere es una propuesta neta, bien definida, simple y consistente. Se necesita hablar de carros, soldados o de aviones, y no de su edad, rendimiento, velocidad de avance, potencia de fuego, etcétera. El control de armas se toma en base a opciones políticas y el análisis dinámico sólo puede intentar compensar el daño que cualquier recorte supone en la estructura de fuerzas propias, ajustando las fuerzas que quedan a la amenaza en su nueva configuración. Pero poco más.

De todas formas, un acuerdo de control de los sistemas no nucleares exige un sofisticado sistema de verificación y una valoración precisa de las cantidades de armas que quedan en los inventarios, para saber qué se puede lograr o negar a otro con ellas. Y eso es la tarea de la comparación de fuerzas. Y mejor hacerla bien que equivocarse.

NOTAS

1. Sun Tzu: *El arte de la guerra*. Barcelona, Mitre, 1984. Páginas 91 y 92.
2. Si le otorgamos un índice de letalidad correspondiente a un mandoble por minuto, un contrincante por golpe y un efecto de incapacitación máximo.
3. Me refiero a conceptos tales como primer golpe, ataque de represalia, preventivo, de anticipación, contrafuerza, contravalor, estabilidad estratégica, destrucción asegurada, escalada, etcétera.
4. Moodie, Michael: "Conventional Arms Control: An analytical survey of recent literature", en *The Washington Quarterly*, vol. 12, núm. 1, invierno 1989. Página 190.
5. Stromseth, Jane E.: *The origins of Flexible Response*. Londres, Macmillan, 1988
6. Collins, John M.: *USSoviet Military Balance. Concepts and capabilities 1960-1980*. Washington, McGraw Hill, 1980, pág. 3. Puede encontrarse una reelaboración de la misma definición en Collins, John M.: *USSoviet Military Balance 1980-1985*. Washington, Pergamon, 1985, pág. 309.
7. Véase, por ejemplo, Epstein Joshua, M.: *The calculus of conventional war. Dynamic analysis without Lanchester Theory*. Washington, Brookings Institution 1985.
8. Por ejemplo, para que un modelo representase "verazmente" las propiedades de una fuerza, las armas debían ser "traducidas" en valores agregados que sí tuvieran un significado real para el resultado de las batallas. Estos agregados se han ido complicando con el tiempo, siendo uno de los más modestos, a modo de ilustración, el Índice Operativo de Letalidad que se calcula, para cada sistema de armas multiplicando la tasa de disparos posibles por hora x el número de dianas cubiertas, por disparo x el efecto de incapacitación relativa (a su vez, otro agregado) x el factor alcance x precisión x seguridad de funcionamiento. Otros agregados como el Potencial de Poder o el más popular Modelo de valoración Cuantificada pueden encontrarse en Dupuy, Trevor T.: *Numbers, predictions and war. Using History to evaluate combat factors and predict the outcome of battles*. Londres, MacDonald & Jane's 1982.
9. Ver Allen, Thomas B.: *War games*. Londres, Heinemann 1987.

10. Uno de los exponentes del optimismo sobre el resultado último de las conversaciones sobre estabilidad convencional en Europa es Dean, Jonathan: *Watershed in Europe. Dismantling the Eastwst military confrontation*. Lexington (Mass), Lexington Books 1987. Por contra, una perspectiva más crítica puede encontrarse en Nerlich, Uwe & Thompson James A. (eds): *Conventional arms control and the security of Europe*. Boulder (Col), Westview Press 1988.

11. Cockburn, Andrew: *The Threat. Inside the Soviet military machine*. New York, Vintage books 1984. Pág 441 y ss.

12. Collíns, John M., y Cordesman, Anthony H.: *Imbalance of Power. An analysis of shifting US Soviet military strengths*. Londres, Macdonald & Jane's, 1978. Pág. XV.

13. Sobre las asimetrías en la movilización de la Alianza y de los países del Pacto, consultar la excelente obra. Simon, Jeffrey (ed.): *NATOWarsaw Pact Force Mobilization*. Washington, The National Defense University Press, 1988.

14. Lunn, Simon: "Assessing change" y, "Problemas del balance militar", presentaciones en la conferencia anual 1988 del IISS y en el seminario de la APE "la "perestroika" y el poderío militar soviético", Brighton, 10 de septiembre de 1988, y Toledo, 2 de diciembre de 1988, respectivamente.

15. Dean, Jonathan: *Op. cit.* página 54.

16. Kaufmann. William: "Nonnuclear deterrence" en Steibruner, J. D. & Sigal, L. V. (eds): *Alliance security: NATO and the No First USE question*. Washington, Brookings 1983. pp. 59 y ss.

17. Ver, por ejemplo, los análisis de Posen, Barry R.: "Measuring the European conventional balance: coping with complexities in threat assessment" en *International Security*, invierno 1984-85; Hamilton, Andrew: "Redressing the conventional balance: NATO's reserve military manpower" en *International Security*, verano 1985, y Posen, Barry R.: "Is NATO decisively outnumbered" en *International Security*, primavera 1988.

18. Sobre las ventajas e inconvenientes para el Pacto de una redistribución de fuerzas, puede consultarse Mearsheimer, John: "Why the Soviets can't win quickly in Central Europe" en *International Security*, verano 1982.

19. Ver de entre sus numerosos trabajos, por ejemplo, Karber, Philip: "To lose an arms race: The competition in conventional forces deployed in Central Europe, 1965-1980" en Nerlich, Uwe (ed): *Soviet Power and western negotiating policies*. Cambridge (Mass), Ballinger, 1983.

20. La metodología puede estudiarse en Mako, William P.: *US Ground Forces and the defense of Central Europe*. Washington, Brookings, 1983. Págs. 105 y ss.

21. IISS: *Military balance 1988-89*. Londres, IISS, 1988. Página 234.

Un lugar confortable en la “casa europea”: las relaciones RFA-URSS

Jean Paul Picaper

Una cierta euforia se adivinaba en el discurso-balance pronunciado por el canciller Kohl ante el Bundestag el 9 de noviembre tras su viaje a Moscú. El canciller hizo entre otras afirmaciones, las siguientes: “La época de la confrontación pertenece al pasado” y “Nunca desde la guerra fueron tan favorables las posibilidades de progreso de las relaciones Este-Oeste”. “Tras las confrontaciones de la guerra fría y los fracasos de los años del llamado estancamiento, apostamos por el comienzo del diálogo y de la cooperación que permita al Este y al Oeste concentrarse en unas metas futuras comunes, llevar la justicia a los pueblos del Tercer Mundo y construir un futuro de paz para todos los países y pueblos.”

Se podría pensar que era un comentario universitario al texto de Emmanuel Kant sobre la paz universal. ¿Es este discurso puro producto del idealismo, creador de espejismos y de adhesión, o análisis realista portador de esperanza para el futuro? Recordaba las palabras de Ronald Reagan sobre la eliminación total de armas nucleares. O ciertos comentarios de Mitterrand a su vuelta de Moscú. ¿Han sido nuestros más prudentes hombres políticos hechizados por él, inteligente Gorbachov o se limitan a seguir a la opinión pública?. Esta parece inclinarse, a velocidad cada vez más vertiginosa, hacia el lugar al que parecen querer conducirla las relaciones públicas soviéticas, que no, sólo trabajan en las cumbres, sino también en lo más profundo, mediante mil ramificaciones puestas a punto tras un paciente trabajo que ha exigido décadas.

La ofensiva de seducción del número uno soviético aprovechó el tiempo muerto de las elecciones americanas para construir los cimientos de la “casa europea”. En menos de dos meses recibió sucesivamente al canciller austriaco, al presidente del Consejo italiano, al canciller Helmut Kohl y al presidente Mitterrand, para convencerles de que se desarmen y de que ayuden a la economía soviética. Después, Moscú se acercó a China, estableció con-

Jean Paul Picaper es doctor en Ciencias Políticas y diplomado en Estudios Germánicos por Universidades francesas y alemanas. Es corresponsal de *Le Figaro* en Alemania y autor de *Vers le IVème Reich* (1983), *Pont invisible* (1987) y *Ces allemands si tranquilles* (1988).

tacto con los mujaidines afganos, aceptó un incierto acuerdo sobre África austral. Se observan también acercamientos poco convencionales, como los llevados a cabo con Taiwan o con Israel (ayudado por el “regalo del cielo” de los piratas del aire rusos, devueltos a su punto de partida por Tel Aviv con gran aparato publicitario por parte de la URSS, amables piratas del aire cuya autenticidad nadie pone en duda...). Y, por último, nuevo “regalo del cielo”, sin duda, el que Gorbachov llevó a Washington el día de Santa Claus, un “regalo para los americanos y para la Humanidad entera”. El papá Noël del Kremlin...

Una hipnosis colectiva

En las escalas de popularidad de los Estados Unidos, el secretario general soviético está tan sólo diez puntos por debajo del propio presidente americano. En los demás países, incluida la neutral Suiza, ha superado las cotas de popularidad de Reagan. Gorbachov ha trabajado especialmente a los británicos, reticentes en un principio, y sobre todo a su intrépida primera ministra, a la que recibió en casa y a la que ya ha visitado en Londres. El 12 de diciembre, de vuelta a Moscú, la habría visto de nuevo en la capital del Reino Unido si no hubiera sido por el desastroso terremoto de Armenia. Según el Observer del 27 de noviembre (sondeo del Harris Research Center), Mijail Gorbachov era el líder extranjero más admirado por un 44 por 100 de los británicos, frente a un 23 por 100 a favor de Reagan. Helmut Kohl sólo obtenía el 4 por 100 de los votos de las personas interrogadas, al igual que François Mitterrand. Ante la pregunta de quién contribuiría más a la paz mundial, los británicos elegían a Gorbachov por una mayoría aplastante del 60 por 100, frente apenas 18 por 100 para el presidente norteamericano, George Bush. Por último, el 81 por 100 era partidario de una visita de la Reina Isabel a Moscú.

Así, pues, no se puede acusar a los alemanes de encapricharse con Gorbachov. No se puede criticar a Helmut Kohl por haber ido a Moscú, prácticamente el último de los dirigentes occidentales, ya que sólo vio brevemente a Gorbachov en los funerales de Chernenko. El líder soviético estuvo en Alemania en 1973 formando parte de una delegación soviética invitada a un congreso comunista. ¿Y quién puede hacer política hoy sin haber hablado con Gorbachov?

Por todo ello, hablar de un “eje Bonn-Moscú” tras la visita de Kohl es, cuando menos, exagerado. Ese atrayente titular aparecido en la Prensa francesa no define bien las relaciones RFAURSS, a las que el canciller Kohl dedicó cuatro días entre el 23 y el 27 de octubre de 1988, viajando a Moscú invitado por Gorbachov, visita largamente esperada y necesaria: ¿no es la URSS consignataria del estatuto de partición de Berlín y potencia tutelar de un tercio de Alemania, la RDA? La antigua componente rusa de la política alemana fue reavivada por Adenauer, quien viajó a Moscú en 1955 acompañado de dirigentes de la oposición socialista alemana. Posteriormente, socialistas y cristianodemócratas han mantenido de forma separada sus con-

tactos con Moscú. Willy Brandt firmó en 1970 el acuerdo RFA-URSS. Helmut Kohl ha abierto en 1988 lo que se ha dado en llamar pomposamente “el tercer capítulo” de las relaciones RFA-URSS. El señor Genscher quisiera ver en este capítulo una *détente bis*. Tras una primera toma de contacto en Moscú a finales de octubre, será ahora Kohl quien reciba en Bonn a Gorbachov en torno al próximo abril: Con este motivo se firmará una declaración común de un peso no inferior al acuerdo alcanzado por Willy Brandt.

No obstante, esta situación expone particularmente a los alemanes al riesgo de que las insistencias de Moscú no se queden en simples gestos platónicos.

La división del país es un factor latente de desestabilización, una puerta abierta para los agentes de influencia del Este y un elemento de chantaje, toda vez que la URSS mantiene como rehenes a 17 millones de personas en Alemania del Este. Su situación geopolítica obliga a Alemania a una política activa de cara al Este, a veces incluso más activa de lo necesario.

Los sondeos de la SOFRES publicados por el *Figaro Magazine* en octubre de 1988 son reveladores. Para el 73 por 100 de los franceses, la prioridad está en la construcción de Europa, lo que solamente supone el 43 por 100 entre los alemanes. Por el contrario, el acercamiento hacia los países del Este es prioritario para el 43 por 100 de los alemanes, pero sólo para el 11 por 100 de los franceses. El 8 por 100 de los alemanes está a favor de mejorar las relaciones con los Estados Unidos, mientras que un irrisorio porcentaje de franceses opina lo mismo: el 6 por 100. Tras el acuerdo INF entre Reagan y Gorbachov, el 74 por 100 de los alemanes son partidarios de una reducción progresiva de los gastos militares, contra un 41 por 100 de franceses. Y sólo el 15 por 100 de los alemanes estaría a favor de un esfuerzo defensivo nacional y europeo, frente a un 39 por 100 de franceses favorables a ese objetivo.

Los alemanes sucumbieron bastante antes que los franceses, británicos o americanos a favor de Gorbachov, al que desde 1986 consideraban más simpático que el presidente americano. Un sondeo del instituto Emnid, realizado a petición del Ministerio de Defensa, revela en efecto que la banda de edad entre veinticinco y veintinueve años estima en un porcentaje del 84 por 100 que una invasión procedente del Este sería poco probable y sólo el 10 por 100 de los alemanes piensan que hay que mantener una defensa nacional, mientras que el 82 por 100 cree en la sincera voluntad de paz de la URSS. La primera preocupación de los alemanes es el paro (70 por 100); la segunda, la ecología (64 por 100). Otro sondeo, efectuado en el pasado septiembre por el Instituto de Marketing GfK, de Nuremberg, llegaba a la conclusión de que la protección del medio ambiente y la lucha contra el paro son la primera preocupación del 57 por 100 de los ciudadanos. Según el mismo Instituto, en 1985 un 71 por 100 daba prioridad al paro y un 41 por 100 a la ecología.

La fiebre ecológica ya no es algo minoritario. También ha conquistado al Gobierno, que ahora propaga el “internacionalismo ecológico”. Se dice: “Hemos pasado de la economía social de mercado a la economía ecológica de mercado.” En efecto, desde 1970 las empresas y los poderes públicos han

gastado más de doscientos mil millones de marcos en ecología, gasto únicamente superado por los Estados Unidos. Más de 2.000 leyes y reglamentos protegen hoy el medio ambiente. Tras haber prohibido las acrobacias aéreas y limitado los vuelos a baja altura, el Ministerio de Defensa acaba de reducir a la mitad las maniobras que atentan contra el medio natural.

Estos sondeos demuestran que la ideología del movimiento pacifista y del Partido Ecológico “verde” ha conquistado a la mayoría de los alemanes. Si estas organizaciones políticas de extrema izquierda ya no movilizan a tanta gente en sus manifestaciones es porque desde el acuerdo INF entre Reagan y Gorbachov que tanto impresionó a los alemanes, ya no tienen, la exclusividad de sus ideas. Paro, jornada laboral, prestaciones sociales, bienestar material, consumo y protección del medio ambiente conocen hoy en la RFA un aumento de interés por parte de los ciudadanos, mientras que la defensa nacional ha pasado al último lugar de sus preocupaciones. El número de objetores de conciencia se ha disparado en 1988. El Gobierno de Bonn niega que no contribuya suficientemente al esfuerzo defensivo de la OTAN, al *burden sharing*. Sin embargo, dos informes, entre ellos el de Patricia Schroeder (demócrata, de Colorado), han puesto en entredicho el esfuerzo defensivo de Alemania e Italia. Bonn teme que estos comentarios americanos sean el preludio de una retirada de tropas y de material de los Estados Unidos en Europa, pero nuestras, amigos alemanes aplazan constantemente la modernización de los misiles “Lance” de corto alcance estacionados en la RFA, con la excusa de que hay que integrar esta operación en un plan global de desarme. Tienen miedo de la opinión pública. Pero, ¿no son responsables de su opinión? Sin embargo, esta opinión alemana confía para su defensa –¿defensa contra quién?– en la OTAN, pero también... en Gorbachov, en calidad de “socio de su seguridad”.

Un comercio absolutamente inofensivo

Cuando los Bancos de Alemania occidental concedieron por primera vez un crédito masivo a la Unión Soviética, las autoridades norteamericanas pusieron el grito en el cielo llamando la atención sobre el riesgo de que esta ayuda, limitada en teoría a las industrias de consumo, no impidiera a Gorbachov seguir eligiendo entre cañones y mantequilla. No fueron los Estados Unidos los únicos en criticar esta operación. El presidente de la Comisión europea, Jacques Delors, reconoció, durante una intervención ante el Parlamento europeo, a mediados de noviembre, que estaba “preocupado por la puja” a la que se dedican “ciertos países” de la CEE en materia de créditos a la URSS.

La conferencia organizada a finales de noviembre en Washington sobre el futuro de la OTAN reveló sensibilidades diferentes a ambos lados del Atlántico en el seno de esta organización: los norteamericanos hicieron un llamamiento a la prudencia después de que un participante alemán propusiera aprovechar la mejoría en las relaciones Este-Oeste. ¿“Ha perdido sentido la expresión “amenaza soviética”?”: No, subrayó el consejero del presidente, general Colin Powell.

Es cierto que el comercio de la RFA con los países de economía de Estado totaliza tan sólo un 4 por 100 del comercio exterior alemán, cantidad de la que un 36 por 100 se efectúa con la URSS (13.º socio comercial de la RFA) y un 20 por 100 con China (17.º lugar). Un retraso comercial que se ha agravado desde 1984, aunque Alemania occidental siga siendo el primer socio comercial occidental de la URSS.

Los 3.000 millones de marcos prestados en octubre a la URSS por un consorcio bancario alemán suscitaron críticas que el Departamento de Estado atenuó de inmediato, precisando que los Estados Unidos se oponían a la concesión de créditos blandos a la URSS, pero no a los préstamos con tipos de interés de mercado destinados a favorecer la expansión de, los intercambios. Pero los 16.000 millones de marcos prestados por Europa y Japón a Moscú no son los primeros: de 1985 a 1987 la URSS obtuvo créditos por valor de 14.000 millones. Este dinero occidental está destinado a la modernización de industrias ligeras y de consumo, salvo excepciones de peso, como las inversiones mineras en la península de Kola o la entrega a la URSS de un reactor industrial de alta temperatura HTR. ¿No supondrá esta aportación una mayor capacidad de producción soviética en beneficio de las industrias de armamento? Y los rusos, que ya empiezan a proponer mercados de compensación, ¿podrán devolver lo prestado? Y, por último, ¿no serán estos créditos una gota en el océano de la incapacidad gestora del sistema soviético?

Son preguntas que Bonn intenta resolver mediante, *joint ventures* o formando cada año, de ahora en adelante, a un millar de jóvenes técnicos rusos, programa que además resulta caro. Bonn y Moscú preparan también un acuerdo de protección y de promoción de las inversiones en la URSS, a fin de tranquilizar a los inversores alemanes. Este texto precisará el estatuto de los capitales extranjeros en la URSS, las indemnizaciones en caso de expropiación y los arbitrajes en caso de conflictos. Ante las críticas, Bonn ha procurado suavizar la presentación de los contratos, sobre todo el acuerdo marco destinado a la modernización y expansión de la industria nuclear soviética que la catástrofe de Chernobyl había revelado obsoleta. Chernobyl ha costado entre 400 y 500 millones de marcos en concepto de indemnizaciones pagadas por el Gobierno alemán a sus agricultores afectados.

Se han presentado numerosos acuerdos de carácter ecológico. Además, como ha afirmado el canciller en Moscú: "Hay otros países que hablan de negocios o de créditos con la URSS. Los alemanes no se llevan la palma en este tema." A los americanos les habrá gustado aún menos el comentario del canciller relativo a: la defensa de intereses comerciales mediante listas Cocom, palabra que hace daño a Moscú. Les ha obligado a limitar el acuerdo sobre el HTR a un simple proyecto de investigación entre la Administración soviética de la energía atómica y el consorcio ABO-Asea-Brown Boveri-Siemens, en espera de una flexibilización de las posturas norteamericanas, lo que supondrá a ojos de Moscú una prueba decisiva de la nueva actitud. Franz Josef Strauss recordaba hace un año que un sistema electrónico, proporcionado a la URSS en un equipo médico alemán, era utilizado en el avión de combate F-16.

Una 'ostpolitik' occidental

Primero en Arles con De Mita, más tarde en Vezelay y Bonn con Kohl, Mitterrand creó en el otoño un primer marco europeo para una política de cara al Este. La cumbre europea de Rodas, a principios de diciembre, tras el viaje del presidente francés a la URSS, dio coherencia política a las relaciones entre Europa y Gorbachov. Se trata de una "coordinación" de las políticas occidentales. La ventaja está en que Moscú ya no se podrá aprovechar de nuestras divisiones. El inconveniente radica en una pérdida de acción para cada país y un aumento de influencia de los "coordinadores".

Se habla de "convergencia de análisis", sobre todo entre Bonn y París. Moscú echa vino nuevo en sus viejos odres y tienta a los occidentales a que sacien su sed, tras diez o quince años de travesía en el desierto. Entre 1982 y 1988, el Kremlin puso mala cara a Kohl, en especial tras la metedura de pata del canciller en una entrevista al semanario *Newsweek* en el otoño de 1986, en la que comparaba el talento de propagandista de Gorbachov con el de Goebbels. El líder soviético se lo perdonó en la primavera de 1988.

La Francia de Mitterrand, como la Alemania de Kohl, necesitaba recuperar el tiempo perdido. En lo sucesivo, Bonn y París mantendrán reuniones anuales con Moscú. Se piensa que tras la *détente* y tras la nueva "confrontación", las relaciones entran en una fase diferente. Será cuestión de "no copiar las relaciones pasadas, sino aprovechar las ocasiones nuevas como mejor convenga a nuestros intereses". Ofrecer la mano, pero no el brazo. Se ha llegado a un acuerdo sobre una "Política occidental en el Este", tras los divergentes análisis del fenómeno Gorbachov en 1985⁸⁷, seguidos de una armonización de opiniones en 1987⁸⁸ tras la cumbre de los "siete" en Toronto. Genscher ha reconciliado las posturas de Bonn y París, convenciendo a su amigo Roland Dumas y entendiéndose con él como no pudo hacerlo con su predecesor, Rémond.

La cuestión es que se ha llegado a un acuerdo para apoyar la experiencia Gorbachov.

La granja europea

Esta "ostpolitik" comunitaria es ambigua. Irrita a los soviéticos, a quienes satisfaría una "casa europea" dividida por las envidias de las que ellos serían árbitros. Le es difícil a Gorbachov tragar saliva cuando Kohl defiende la causa de una CEE unida y la reconciliación francoalemana —ejemplo a seguir y no amenaza que temer—. Después de la guerra, Moscú intentó alejar a los alemanes de los demás europeos y de los americanos. Pero, ¿no facilitará esta "ostpolitik" unificada el acceso de Moscú a los capitales y a la tecnología europeos? No sin razones para ello, Gorbachov estaría estudiando la posibilidad de un Keykjavik europeo.

Primero, tiene que reconsiderar las relaciones de fidelidad, según un código que en sus conversaciones con Kohl llamó de “relaciones de orden nuevo”. No olvidemos que el actual consenso europeo, si no euroamericano, es, en efecto, favorable al Kremlin. Es como si los occidentales, en particular los franceses, hubieran ratificado la política alemana de cara al Este, la misma que no hace mucho suscitaba reticencias. Cuando me disponía a salir de la sala de conferencias de Prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Moscú, oí cómo el portavoz, Genadi Guerassimov, convocaba a los corresponsales occidentales a la presentación del Instituto Europeo de la Academia de Ciencias de la URSS: un nuevo artilugio de la máquina hegemónica del Kremlin. Hablando de esta “casa europea”, la señora Thatcher declaraba mordaz en Varsovia que su único muro por ahora era el muro de Berlín. Por lo demás, en lo que piensa Moscú es en una “granja europea”: los boyardos rusos en la casa de los señores, y en el establo los criados y las vacas lecheras alemanas, francesas... En Moscú se acaricia la idea de una “Commonwealth europea” bajo el bastón de mando del Kremlin. En sus filas habría un lugar para una “confederación alemana”.

¿No son los alemanes los primeros que sucumbieron ante la seducción de Gorbachov, juzgándolo más simpático que Reagan? Ahora, todos van cayendo, desde los suizos hasta los británicos, incluidos los franceses. Tras haber jugado a la intimidación, bajo Breznev, los rusos se aprovechan en la actualidad de la poca resistencia alemana ante la seducción, acariciando sus esperanzas de reunificación, sin satisfacerlas. ¿Quién sabe si los alemanes no arrastrarán a los demás, como a los corderos de Panurgo?

Desde hace dos años, Genscher ha reanudado los vínculos rotos con Moscú. Las relaciones entre Bonn y Moscú son en la actualidad mejores que las del PC germanooccidental con el Partido Comunista soviético. Los veteranos comunistas germanooccidentales tienen con el nuevo señor del Kremlin “discusiones de tapicería”. Kurt Hager, responsable ideológico de BerlínEste, declaró a la revista de Hamburgo, *Stern*, que “no hay obligación de cambiar la tapicería de la habitación porque el vecino tapice de nuevo la suya”. Gorbachov admitió que las relaciones con Bonn tenían un “dinamismo particular”. Kohl obtuvo todo ello sin las concesiones que suele hacer la oposición socialista germanooccidental, el SPD. Además, éste se equivocó con la firma de documentos comunes con el grupo dirigente de BerlínEste.

Bonn aún no ha obtenido ningún cambio de actitud soviética con respecto a las cuestiones “congeladas” desde 1947: el estatuto de Berlín y la división alemana. Genscher declaró que estaba definitivamente superado el problema de la incorporación de BerlínOeste a los acuerdos Este-Oeste, tras su entrevista con Shevardnadze mantenida en la ONU en septiembre. Optimismo precipitado, pues Gorbachov dio marcha atrás en octubre. Además, el líder soviético ha opuesto un *niet* terminante a las esperanzas de reunificación expresadas por Von Werzsaecher (julio 1987), Strauss (enero 1988) y Kohl (octubre 1988). Gorbachov habló de “cien años” y de “juicio de la historia”. Pero luego dijo “cincuenta años”. También el embajador soviético en Bonn, Kvizinski, habló de cincuenta años. ¿Quién sabe si no serán cinco o diez años cuando las relaciones germano-soviéticas hayan alcanzado

un nuevo estadio y cuando el atolladero económico en el que se encuentra la URSS se agrave cada vez más?

El Gobierno de Kohl ha manifestado que la reunificación no se hará sin el *placet* de los aliados occidentales, sino todo lo contrario, con su apoyo. La señora Wilms, ministra de Relaciones Interalemanas de Bonn, presentó en 1988 esta doctrina en las capitales europeas. Las cifras son claras: un 60 por 100 de las opiniones occidentales son favorables a la reunificación alemana. Pero por el momento, el éxito de la Ostpolitik de Bonn no alcanza a conseguir concesiones del Kremlin en lo que se refiere a la reunificación.

La superioridad de la “política distendida hacia el Este” de Kohl sobre la “Ostpolitik eufórica” de Willy Brandt está en haber sabido unir a los aliados occidentales. ¿No es la “política occidental de cara al Este” una mera aceptación francesa de la Ostpolitik alemana que con anterioridad sólo había inspirado desconfianza? Era la Ostpolitik ambigua la que criticaba Kohl en 1980, cuando reprochaba a Helmut Schmidt su actitud de denigrar a los Estados Unidos mientras alababa a la URSS. Sin embargo, el canciller ha puesto poco a poco toda su buena voluntad para incorporarse a esa política, cuya continuidad asegura el ministro de Asuntos Exteriores, Genscher. ¿No es el mismo Helmut Kohl, que en 1983 se negaba a hablar de desarme con la RDA, el que va a enviar próximamente a Berlín Este a su ministro de Defensa, Scholz? Este se ha convertido en octubre en el primer ministro alemán de Defensa que visita Moscú. Pero Kohl ha procurado no caer en los errores de Schmidt y Brandt. Su Ostpolitik cuenta con la aquiescencia de Occidente, lo que es todo un *tour de force*.

Sus máximas son: “Cuanta más cohesión haya en Occidente, más Ostpolitik se hará”, y una “Ostpolitik multisectorial”, que progrese en los derechos humanos, el intercambio cultural, la ecología compartida y las relaciones económicas, en vez de limitarse al desarme. El mayor éxito de Kohl es que ya nadie habla hoy del “neutralismo alemán”. Ya estamos curados del “complejo de Rapallo”. El canciller se niega a jugar un papel de equilibrio entre el Este y el Oeste.

Hay quien duda, sin embargo, que pueda retirar el dedo del engranaje fatal, toda vez que los rusos podrían alabar un día el “patriotismo” del actual canciller, que no puede ser acusado de simpatías hacia el marxismo. Un profesor de Berlín, Arnulf Bahring, acaba de publicar a este respecto una obra con un título sugestivo: “Nuestra nueva megalomanía: Alemania, entre el Este y el Oeste” (editado por Deutsche Verlagsanstalt).

Si no hay ningún riesgo por parte de Helmut Kohl, hay que precaverse en Bonn de la vuelta al poder del “partido ruso”, decidido a cualquier arreglo con el Kremlin, mientras que el “partido atlántico”, en el poder actualmente, intenta un compromiso. Por eso hay que velar por que esa “gran Europa” unida, con Alemania reunificada en su seno, vaya “de Portugal a Polonia” y no “del Atlántico a los Urales” –salvo que Rusia renunciara a sus posesiones asiáticas...– Como el plan de reunificación alemana comporta un desvío que pasa por la reunificación Este-Oeste, hay que velar por que la CEE no sea alejada un día de los fines que le marca el Tratado de Roma por un Gobierno alemán afecto a la seguridad compartida con la URSS. Como comunidad de

valores que es, la CEE no sabría integrar a los regímenes marxistas. Como entidad política, estructurada en instituciones, no sabría diluirse en una gran zona de libre cambio Este-Oeste en la que la Alemania reunificada sería la zona más expuesta... y la más productiva.

¿Dónde está la transparencia?

Hay que evitar un error a la hora de analizar el régimen de Gorbachov. Hasta los americanos, que tanto han criticado la concesión de créditos europeos a la URSS, han caído en él. Lamentando “la ingenua moralidad y el egoísmo típicamente americano” que revelaba “el sueño infantil de Reagan de terminar con las armas nucleares”, el diputado cristianodemócrata del Bundestag Jürgen Todenhöfer me decía: “Cambiar de política frente a una potencia agresiva como la URSS, simplemente porque su líder es un excelente retórico, es un comportamiento digno: de Chamberlain. Supongamos que Gorbachov tuviera buenas intenciones. No se puede hacer depender una política de las buenas intenciones. Además, ¿quién nos garantiza que seguirá ahí dentro de dos o tres años? Actualmente, la URSS refuerza su potencial de misiles intercontinentales. No tenemos nada que enfrentar a los misiles "Scud" del Pacto de Varsovia, con un alcance de 350 kilómetros. Y ahora, los rusos toman los "Scud" de sus arsenales para instalarlos en Afganistán, amenazando hasta Pakistán.” ¿Cómo olvidar en Alemania los 1.200 misiles soviéticos de corto alcance que apuntan contra los 88 “Lance” americanos, en teoría destinados a su protección? ¿Cómo no inquietarse ante los 32.000 carros de combate soviéticos concentrados a sus puertas, ni ante los cazas soviéticos, tan fácilmente convertibles en bombarderos?

Manfred Woerner, secretario general de la OTAN y ex ministro de Defensa de la RFA, advertía en noviembre desde las páginas de la *DeutschlandMagazin*, de Munich, del “peligroso error” consistente en “pensar en Occidente que, en vista de los esfuerzos reformistas de Gorbachov, el imperativo de defensa se ha dejado atrás”. En su opinión, el potencial militar del Este no ha disminuido ni un ápice, la Unión Soviética sigue produciendo las suficientes armas para equipar a una nueva división cada mes. Moderniza sus armas nucleares y convencionales sin cesar. Por ello, nada de opción “cero absoluto”, estima Woerner. No hay que renunciar a la disuasión nuclear, sin la cual se permitiría la vuelta de la guerra convencional.

Su sucesor en el Gobierno de Bonn, Scholz, afirmaba a su regreso de Moscú, en noviembre, que la URSS no ha abandonado su objetivo de dominio: del mundo. Recordaba que en la RDA hay más divisiones motorizadas y carros de combate que en todo el Ejército de tierra americano, y que la URSS sigue negándose a publicar las cifras de sus efectivos y de sus gastos militares. “Sin embargo –continuaba Scholz–, son muchos en Occidente los que confían más en las palabras complacientes de los dirigentes soviéticos que en estas realidades.” Su colega soviético, Yasov, admitió en Moscú cierta superioridad sectorial del Pacto. Pero negó otras acusaciones, para terminar afirmando que había “equilibrio global”.

Es obvio que los soviéticos no juegan con todas las cartas sobre la mesa. Guardan en la manga el comodín de la reunificación. Su nueva diplomacia, que tiene prohibido el *niet* categórico, se limita a cambios de estilo, con concesiones “homeopáticas”, con el fin de que el diálogo continúe. Un diálogo fructífero desde el punto de vista económico. La URSS, con sus 300 millones de habitantes, admite tener prisioneros políticos “en el sentido que se da al término en Occidente”, pero... “25” o “54”. Y el portavoz soviético admite la cifra de seis muertos en las persecuciones antiarmenias de Berg Karabach de noviembre. Sajarov habla de 136.

La Cancillería predecía antes del viaje de Kohl a Moscú una espectacular propuesta soviética en materia de desarme, consistente quizás en una retirada de divisiones de Checoslovaquia de la RDA. Gorbachov lo anunció en la ONU. Pero ¿no es Gorbachov sumamente hábil en el viejo arte ruso de hacer que Occidente confunda sus deseos con la realidad? ¿O en el arte de camuflaje tipo pueblos de Potemkin?

A veces es como si determinadas personas difundieran en Bonn falsas noticias de gestos amistosos por parte de los soviéticos. ¿Ha confirmado Gorbachov su negativa a la reunificación alemana en una entrevista al *Spiegel*? Un colega alemán me explicaba que la negativa no ha sido definitiva: “Construyamos primero la “casa europea”, ha dicho. “Entre los alemanes, el sueño prevalece sobre la realidad”, decía Helmut Schmidt. ¿Reiteró el líder soviético sus negativas a Kohl durante el brindis del Kremlin? Se afirma que sólo habló así para tranquilizar a la cúpula comunista germanooccidental. En definitiva, el “partido ruso” cree ver en los dirigentes comunistas intenciones más benévolas que sus palabras. Por ello, hay que velar por que el Gobierno de Bonn no caiga en este juego de interpretaciones, pues en política es sensato temer lo peor para obtener lo mejor.

Terminada la II Guerra Mundial, el PCUS definió una estrategia a largo plazo, conocida por entonces por los dirigentes de los partidos hermanos. Stalin había comprendido que no podía conquistar Europa occidental, ni siquiera la totalidad de Berlín. El Ejército soviético estaba agotado. Había que alcanzar el nivel tecnológico americano en dos años sirviéndose del espionaje. Este plan pretendía:

1. Igualar el avance nuclear de los Estados Unidos para poder arriesgarse a las guerras convencionales, lo que se alcanzó a finales de los cincuenta.

2. Dominar a Occidente, en cuanto a armamento convencional se refiere, para ganar la guerra fuera de Europa, objetivo alcanzado a finales de los sesenta.

3. Alcanzar y superar a los países capitalistas en el plano económico, pero conservando las “ventajas del socialismo”. Esta última meta no ha sido alcanzada ni en la competición USA-URSS ni en la competición RFA-RDA. En 1985, Gorbachov hizo balance de este fracaso. De ahí la necesidad de ganar tiempo para alcanzar esta ventaja frente a Occidente.

La Revolución de 1789 en la imaginación de la política francesa

François Furet

Para medir la ruptura provocada por la Revolución Francesa hay que partir nuevamente, doscientos años después, de su ambición principal: refundar la sociedad a la manera de Rousseau, esto es, regenerar al hombre por medio de un verdadero contrato social. Propósito universal cuya abstracción se aproxima al mensaje de las religiones, aunque sea diferente por su contenido, puesto que esta regeneración no tiene ya fundamentos trascendentes; por el contrario, se limita a sustituir a cualquier otra trascendencia. Con la Revolución Francesa, lo religioso es absorbido por lo político. E inversamente, cuando se rechaza esa absorción se abre paso a la Contrarrevolución. Tal es el carácter profundo de la Revolución Francesa, su rasgo distintivo frente a las revoluciones inglesa y americana.

De hecho esta nueva fundación de la sociedad es un principio constantemente mantenido, la Revolución se busca a sí misma en la medida que carece de un punto fijo: y así se nos aparece en medio del desarrollo de los acontecimientos como una historia sin final. Este propósito de instituir una nueva sociedad no posee ninguna escena central sobre la cual fundar esa sociedad nueva; no hay límite en el que deba detenerse ni anclaje con el que fijarla en punto alguno. No existe un 1688 con su monarquía a la inglesa ni un 1797 con su constitución americana: por añadidura, los objetivos de la revolución inglesa y de la revolución americana no son la ruptura con la corrupción del pasado ni se aspira a empezar desde cero, sino reconciliar al nuevo régimen con la tradición. Hay en ambos casos una voluntad de reanudar lo que se había perdido, de restaurar la historia nacional. Esas revoluciones conservan a la vez el vínculo religioso cristiano (se trata de reencontrar un orden original querido por Dios) y el anclaje de la continuidad histórica inmemorial (la *common law* inglesa). Maistre y Burke a la vez: de ahí procede la extraordinaria fuerza de consenso de este sincretismo revolucionario. Por el contrario, la Revolución Francesa rompe a la vez con la, Iglesia

François Furet ha sido, hasta 1985, presidente de l'Ecole d'Hautes Études de Paris. Actual director del Instituto Raymond Aron (París), es profesor de la Universidad de Chicago. En su vasta obra de historiador destacan "La Revolución Francesa" (traducida al español), "Penser la Revolution Française" y un reciente y monumental "Dictionnaire de la Revolution Française".

católica y con la Monarquía, es decir, con la religión y con la historia. Quiere fundar la sociedad, el hombre nuevo... pero ¿sobre qué bases? Se descubre a sí misma, crea su propia historia, pero sabe que no cuenta con un Moisés ni un Washington, con nadie que le ayude a fijar su rumbo. De ahí la obsesión sobre la ausencia de punto de llegada, tan característica en su trayectoria, desde 1789 a 1799. Sería muy largo enumerar los momentos y los hombres que tienen por ambición principal este deseo de *fijar* la Revolución. Mounier desde julio de 1789, después Mirabeau, La Fayette, Barnave, los Girondinos, Danton, Robespierre, cada unos de ellos lo intentan en su propio interés hasta que Bonaparte lo consigue durante un tiempo; aunque sea solamente por un tiempo, mientras se extiende a todo el espacio europeo el proyecto revolucionario, sin capacidad real para fundar una nueva sociedad. La sucesión misma de estas tentativas en un plazo extraordinariamente corto subraya el carácter nuevamente instrumental del intento y su vanidad filosófica. Incluso la fiesta del Ser Supremo, que es probablemente el esfuerzo más patético emprendido por la Revolución Francesa para superar lo efímero y lo inmanente (junio de 1794), no logra perfilarse ante la historia más que como la manipulación de un poder provisional. La ambición constitutiva de la Revolución Francesa, que se sitúa en el orden de lo fundamental, no cesa de ser un terreno de maniobras y de sospechas sin llegar a existir nunca al margen de todo ello, independientemente, por encima de todas esas maniobras y sospechas, como si la Revolución, en tanto que Historia, no pudiera imponerse sobre su propia contradicción interna, que consiste en ser a la vez la política y el fundamento de la política.

En efecto, la Revolución Francesa no ha dejado de ser una sucesión de acontecimientos y regímenes, una cascada de luchas por el poder: para que el poder sea del pueblo, principio único e indiscutido, pero encarnado en hombres y en equipos que se apropian sucesivamente de la legitimidad etérea y sin embargo indestructible, reconstruida una y otra vez después de haber sido otras tantas veces destruida. En lugar de fijar el tiempo, la Revolución Francesa lo acelera y lo divide en períodos completamente distintos. Y esto ocurre porque nunca llega a crear instituciones. Es un principio y una política, una idea de soberanía alrededor de la cual se engendran nuevos conflictos sin reglas: nada entre la idea y las luchas por el poder, lo cual obliga a navegar a la deriva. No hay punto de referencia en el pasado, no hay instituciones en el presente, todo lo que existe es un porvenir siempre posible y siempre aplazado. La Revolución Francesa es la Declaración de Derechos de julio, pero es también la toma de la Bastilla. Es la elaboración de un nuevo texto constitucional, pero también las jornadas de octubre. Es la República, en septiembre de 1792, pero también es, de hecho, la dictadura. Y así es como su verdad acaba por manifestarse en 1793, en una fórmula en la que el gobierno de la Revolución resulta ser simplemente "revolucionario". Tautología que expresa claramente la incompatibilidad entre la idea revolucionaria francesa y la existencia de instituciones permanentes o durables. Lo que es durable en la Revolución es su mismo principio y el conjunto de creencias y pasiones colectivas inherentes a él: de ahí la elasticidad indefinida de las tensiones por el poder, en la política que la Revolución inaugura,

y las tentativas para poner término al proceso abierto, todas ellas vanas y todas recomenzadas.

El carácter de la Revolución Francesa se centra, pues, en el intento de arrancar a Francia su pasado, condenándolo de una vez por todas, para identificar a la nación con un principio nuevo, sin que nunca se logre que el principio arraigue en unas instituciones. De él nace, por una parte, una oposición fundamental que adquirirá la fuerza de una guerra intelectual en torno a dos concepciones del mundo: binomio Revolución/Contrarrevolución, futuro/pasado.

De otro lado, en el interior mismo de los hombres y de las ideas de la Revolución, encontramos una sucesión de hombres, de equipos y regímenes políticos: en lugar de una solidaridad en torno a un origen común, la tradición revolucionaria está hecha de conflictivas fidelidades a herencias no sólo diversas sino contradictorias. La izquierda está unida contra la derecha, pero esto es todo lo que sus facciones tienen en común.

Toda la historia del siglo que va desde la Revolución Francesa a la Tercera República puede analizarse desde esta perspectiva. En un primer ciclo matriz, que va de 1789 a 1799 (o a 1815, según se englobe o no la etapa napoleónica en la Revolución), encontramos el repertorio de formas políticas inventadas por la Revolución para institucionalizar la nueva soberanía pública: y es esta invención torrencial lo que constituye a mis ojos la Revolución misma. Hay a continuación un segundo ciclo repetitivo en el que los franceses rehacen las mismas formas políticas, resurgidas de las mismas jornadas revolucionarias, para permanecer durante plazos más amplios: dos monarquías constitucionales después de la de 1789-92, dos insurrecciones parisinas de corte, clásico, una segunda República después de la primera, e incluso un segundo Bonaparte, aún cuando el primero había pasado por ser un hombre único en la historia. Esta serie de repeticiones no tiene precedentes y nos muestra el extraordinario poder de la Revolución para condicionar toda la política francesa del siglo XIX. Vemos así, de añadidura, cómo en plena mitad del siglo, el régimen más marcado por el mimetismo revolucionario –la segunda República– reproduce por sí sólo el gran ciclo de los últimos diez años del siglo XVIII, aunque comience en versión republicana, con una fase jacobina que nace muerta (las jornadas de julio). Pero todos los actores viven adosados a sus grandes antecesores: la farsa después de la tragedia, como diría Marx. En la liquidación del ensayo por un segundo Bonaparte, esta vez actor de comedia, se exhibe como una provocación el título de propiedad de la tradición revolucionaria sobre la política francesa. Lo que pudo pasar, en el segundo año del siglo XIX, tras el encuentro aleatorio de una coyuntura excepcional y de un hombre incomparable, aparece medio siglo después como la evolución fatal de la República revolucionaria. La mediocridad del beneficiario revela el juego de un determinismo independiente de los hombres: Tocqueville y Quinet hicieron de esta evidencia misteriosa el objeto de su investigación.

Hay, sin embargo, entre los dos ciclos de la Revolución Francesa, el del siglo XVIII y el del siglo XIX, una diferencia esencial. El primero se desarrolla en plena ausencia de estructuras administrativas estables y fuertes, pues-

to que éstas han desaparecido en 1787 con la última gran reforma administrativa de la monarquía. Y es esto lo que sin duda explica, en parte, la extraordinaria fluidez de la política revolucionaria, que nunca logra obtener un punto de apoyo lo bastante sólido a la hora de crear una estructura estatal. La Revolución, en 1789, se instaló en un espacio abandonado por la antigua monarquía, espacio que jamás acertó a reestructurar, de forma duradera y sistemática, hasta el Consulado. Por el contrario, el segundo ciclo de la Revolución Francesa, el del siglo XIX, se desarrolla todo él en un cuadro administrativo fuerte y estable: el de la centralización napoleónica, que permanece bien asentada a lo largo de todo el siglo y que ninguna revolución trata siquiera de transformar. La vida política francesa se caracteriza, a lo largo del siglo XIX, por un consenso profundo sobre las estructuras del Estado y por un conflicto permanente sobre las formas de ese mismo Estado. Consenso sobre el primer punto, puesto que se trata a la vez de una tradición monárquica y de una tradición revolucionaria (Tocqueville). Conflicto sobre el segundo, puesto que la Revolución no ha legado a los franceses más que incertidumbres de legitimidad y fidelidades contradictorias. Pero es justamente a causa de esa crisis de legitimidad –más que de sustancia– por lo que la solución se hace tan difícil: el consenso sobre el Estado Administrativo hace que las revoluciones resulten técnicamente fáciles mientras que el conflicto sobre la forma del Estado las convierte en inevitables. Por añadidura, el consenso es ignorado incluso por los actores de la política; mientras que el conflicto es padecido incluso por los más indiferentes a ella. El conflicto se alimenta no sólo del recuerdo de la Revolución, sino también del legado que ésta ha entregado a los franceses, a todos los franceses, a derecha e izquierda: a saber, que el poder político detenta las claves del cambio de la sociedad. Esta realidad explica la paradoja, frecuentemente subrayada, de un pueblo a la vez conservador y revolucionario.

A través de la Revolución Francesa, los franceses aman una tradición mucho más antigua que la propia Revolución, puesto que se trata de la tradición de la realeza; y adoptan con mayor facilidad la idea de la igualdad en la medida en que el Estado administrativo de la Monarquía ha preparado ese camino desde hace siglos. Pero la Revolución es también ese pueblo que no puede amar al mismo tiempo a dos partes de su historia, y que no deja de estar obsesionado, desde 1789, por la refundación de la sociedad. Vemos así a los actores del drama impotentes para establecer una legitimidad nueva, en tanto que la de la derecha pertenece al pasado y la de la izquierda al porvenir; condenados por ello a perseguirla sin pausa, reagrupando permanentemente, como si fuera un rompecabezas, los fragmentos de su historia reciente, en la que encuentra tantos materiales contradictorios.

Desde hace doscientos años, el ejemplo clásico de enfrentamiento político en el interior de la tradición revolucionaria es el que enfrenta a los hombres del 89 con los hombres del 93. Por un lado, se trata de fijar lo conseguido en 1789, de enraizar los nuevos principios en instituciones estables:

en suma, de terminar la Revolución. Este es ya el objetivo de Constant en 1797. Es también el de Guizot y el de Tocqueville, una generación más tarde, y el de Gambetta y Jules Ferry, a fin de siglo. De otro lado, nos encontramos con el empeño de negar y de sobrepasar el 89 en nombre del 93, de recusar el 89 como fundación, y de celebrar el 93 como una anticipación en la que falta todavía por realizar la promesa. En ese sentido, la Revolución Francesa nos proporciona dos referencias ejemplares a la alternativa que ofrece sin cesar a quienes se declaran sus seguidores. Hay que terminarla o bien continuarla, con lo que en ambos casos se reconoce que permanece abierta. Para terminarla el único punto de referencia disponible es 1789, fecha de la ciudadanía política y de la igualdad civil en la que se alcanza el consenso nacional. Falta por encontrar un gobierno definitivo a esta nueva sociedad. Pero a aquellos que quieren continuarla, la Revolución les ofrece también un punto de partida, por poco que se considere al 93 no como una dictadura provisional, rodeada de desesperación, sino como un intento fallido de ir más allá del individualismo burgués y de rehacer una verdadera comunidad, rebasando los principios del 89.

En efecto, la Revolución Francesa presenta al observador ese carácter extraordinario que le permite concretar, en el curso de los acontecimientos, la crítica teórica del liberalismo imaginado treinta años antes por Rousseau. La Revolución hace descender a la historia real el problema filosófico por excelencia del siglo XVIII: si nosotros somos los individuos, ¿qué es una sociedad? De este callejón sin salida sabía escapar la filosofía liberal clásica –“a la inglesa”– por medio de una petición de principio sobre el carácter social del individuo natural: la respuesta está en el secreto del orden final que nace del juego de las pasiones y de los intereses. Pero toda la obra política de Rousseau, casi un siglo antes de Marx, es una crítica de esta petición de principio: para pasar del hombre natural al hombre social hay que “instituir” la sociedad, desnaturalizando al individuo natural. Hay que prescindir del individuo, con sus intereses y sus pasiones egoístas, en beneficio del ciudadano abstracto, único autor concebible del Contrato Social. Es fácil comprender cómo este esquema conceptual puede servir de cuadro de referencia del 93 en relación al 89, tan pronto como deja de asociarse únicamente el 93 a una coyuntura excepcional. Hasta los mismos jacobinos habían dado ejemplo, aislando a Rousseau de los autores del resto del siglo, en considerarlo el pensador de la igualdad y de la ciudadanía. Para instalar el 93 como referencia central de la Revolución –como superación y negación del individualismo liberal del 89– los hombres del siglo XIX no habrán de recorrer un camino demasiado largo: basta con releer a Robespierre; y a Rousseau después de Robespierre. Escalando desde la Revolución hasta lo alto de la filosofía, puede interpretarse todo a través del enfrentamiento de dos principios contradictorios y sucesivos que conviven en la Revolución.

Terminar o continuar la Revolución. Muy pronto en el siglo XIX, estos dos objetivos, estas dos representaciones, engendran dos historias de la Revolución Francesa admirablemente opuestas y complementarias. La cristalización se produce alrededor de los años 1830 y de la Revolución de Julio.

En efecto, la generación liberal de los años 1820 es ejemplar, puesto que medita e incluso escribe la historia de la Revolución Francesa antes de pasar a los casos prácticos que se presentarán con el movimiento de Julio de 1830. Thiers, Mignet, Guizot, inventan el determinismo histórico y la lucha de clases como motor de ese determinismo. De este modo, 1789 significa la victoria de lo que ellos llaman la clase media, a modo de coronación de esta dialéctica histórica. Así es como 1793 se convierte en un episodio pasajero, por lo demás deplorable, de esta historia de la burguesía; episodio imputable a circunstancias excepcionales, del que importa ante todo evitar que ocurra de nuevo: el “gobierno de la multitud” (Mignet) no debe considerarse inevitable. Lo esencial, lo que está en el sentido de la historia, es el paso de la aristocracia a la democracia, de la monarquía absoluta a las instituciones libres. Francia ofrece en este aspecto una de las dos historias constitutivas de la identidad europea, es decir, de la civilización, junto con la historia inglesa. Y posee sobre ésta la superioridad de ofrecer una democracia más clara. Con una desventaja notoria: las instituciones libres tardan largo tiempo en llegar.

La referencia inglesa expresa un parentesco profundo de valores y de concepciones, evidente por ejemplo en Guizot: concepción comparable del individualismo liberal, fundado sobre los intereses de la propiedad; idéntica desconfianza ante la democracia política; deseo de imitar de los ingleses el ejemplo de un gobierno libre apoyado en la historia y en las minorías propietarias... Todos estos elementos de la tradición inglesa son ofrecidos a esta generación de franceses liberales como parte integrante de su filosofía; y de sus convicciones. Pero el antecedente inglés representa también, en el siglo XVII, el ejemplo de una Revolución controlada (1688 después de 1648) junto al ejemplo de un pueblo que también ha ejecutado a su rey para recorrer después el mismo camino hacia el igualitarismo, la dictadura de un hombre, la vuelta, en fin, al antiguo régimen. Nos hallamos, sin embargo, ante una sociedad que ha sabido encontrar, después de cuarenta años, la vía intermedia de una revolución conservadora, fundadora de un régimen parlamentario moderado. Terminar la Revolución es también una estrategia de corte británico.

También en este aspecto se nos aparece 1830 como una fecha clave, como un punto en el que empieza una etapa nueva. Guizot, Thiers y sus amigos están allí, a pie de obra. Las Tres Gloriosas deben fundar un nuevo 89, pero la llegada de un Orleáns evitará un nuevo 93. El compromiso con el 89, de los historiadores liberales de la Restauración, no era radical puesto que reconocía un espacio, a título de necesidad secundaria y deplorable, a la dictadura del año II. Pero ese espíritu del 89 político permanece por encima de todos estos detalles. Se trata de evitar a cualquier precio un nuevo 1793, deteniendo la Revolución en su estado inicial por medio del recurso a Luis Felipe. Se trata, en suma, de rehacer un 89 mejorado, a partir del modelo del 1688 inglés, decidiéndose a hacer lo que los hombres del 89 no se habían atrevido: cambiar la familia reinante, sentar a un Orleáns en el trono, fundar una dinastía de la Revolución. Estrategia política aparentemente coronada por el éxito allí mismo, sobre el terreno, puesto que instaaura la monarquía

de Julio. Aunque esa misma estrategia recubra sin embargo la inconsistencia de la interpretación del 93, en clave liberal, por los hombres de 1830.

La contradicción surge, en primer lugar, en el terreno de las ideas. Si para evitar la dictadura terrorista no hace falta más que cambiar de dinastía es, sin embargo, en el conflicto con Luis XVI donde se desencadena la aceleración revolucionaria, y no en las “circunstancias”. Pero la llegada de Luis Felipe, como se verá por los acontecimientos que siguen, no suprime el proceso revolucionario. Lo que se abre a continuación es una etapa de cuatro años de batallas muy duras entre el nuevo poder y la calle, republicana y popular, frustrada por la pérdida de “su” Revolución. Estas batallas finalmente ganadas por los hombres de Julio, pueden, en cierto sentido, dar testimonio a favor de su realismo político: el éxito de su 89 no ha abierto el camino sino que ha abortado un nuevo 93. Pero en el orden del análisis intelectual es necesario reconocer que ese nuevo 89 no ha impedido en modo alguno la resurrección del jacobinismo callejero. Nos facilita por el contrario la prueba de que sin rey del antiguo régimen, sin aristocracia, sin guerra exterior o civil, sin “circunstancias”, para decirlo todo, este jacobinismo surge de la Revolución de Julio como el río del manantial. Si en política pueden darse unos radicales del 89, no ocurre lo mismo en la historia: en todo 89 hay un 93. Es esta verdad incontrovertible la que se trata de borrar con el aplastamiento de las barricadas de la calle Iransnonain. Pero ¿cómo podría lograrse? La burguesía de Julio ha rehecho en la calle lo que había aprendido en los libros: se confirma la experiencia de que la Revolución es una dinámica incontrolable, al menos durante un tiempo. En relación con sus antecesores de la gran Revolución, esta burguesía tiene más conciencia de clase, más experiencia política, menos escrúpulos humanitarios. Pero con las mismas incertidumbres vuelve a descubrir y a hacer frente a los mismos problemas que Mirabeau, Brisot, Danton o Robespierre, a saber cómo parar la Revolución.

Y sin embargo en ese mismo momento, y por razones simétricamente inversas, aquellos seguidores radicales del 89 provocan la cristalización de la creencia contraria, según la cual la Revolución no puede llegar a término más que si permanece fiel a su propia dinámica: su mayor riesgo, insisten, es el de ser traicionada a mitad de camino. La confiscación de las Tres Gloriosas por el orleanismo produce un enfrentamiento dramático y decisivo en el seno de la tradición revolucionaria nacional. Enfrentamiento que ya se produjo inevitablemente en torno a la caída de Robespierre y a la significación del 9 de Thermidor. En efecto, la única fecha disponible para configurar un primer final prematuro de la Revolución es ésta. Fue ya utilizada antes, en 1830, por la tradición babouvista y por el libro de Buonarrotti: según esos textos, una burguesía thermidoriana de gentes acomodadas derribó ese día al héroe de una República igualitaria y favorable a la causa del pueblo. El régimen del justo medio de 1830 sucedía a una insurrección parisiense: surge así el segundo episodio de una misma traición que se repite. El espíritu del 9 de Thermidor queda teñido por el resentimiento histórico de 1830 y por la interpretación que le envuelve: la lucha de clases, tomada de los historiadores liberales, pero situada esta vez entre la burguesía y el pueblo.

Así se fija **a contrario** en la historiografía y la tradición revolucionaria un jacobinismo del todo independiente de las circunstancias que se le atribuyeron después de su nacimiento. Ese jacobinismo atraviesa todo el siglo XIX y llega a ser algo mucho más fuerte que un recuerdo: un conjunto de convicciones intelectuales, políticas, una interpretación, casi una doctrina. ¿Pero cuál?

Ante todo, vemos cómo se opera un desplazamiento cronológico capital en la historia de la Revolución. Los liberales habían echado el ancla en el 89. Los jacobinos tienen su origen en el 93. De la Revolución francesa mantienen como etapa culminante ese período que Mignet había marginado considerándolo como el reinado provisional de la multitud, atribuido a circunstancias excepcionales. Lo que él había trata de disculpar, era celebrado por los jacobinos: en una Revolución que se considera necesaria, 1793 posee a sus ojos un lugar no ya secundario, sino central y decisivo. Es el período durante el cual la Revolución se salva a sí misma golpeando a sus adversarios interiores y exteriores al tiempo que traza una imagen verdaderamente igualitaria del contrato social.

Detrás de la celebración de la salvación pública no existe sólo una reacción de patriotismo o de amor retrospectivo a la Francia amenazada y salvada. Aparece también el culto al Estado bajo todas sus formas y funciones: militar, económica, política, pedagógica, religiosa incluso. Es significativo que los grandes historiadores jacobinos de la Revolución sean más partidarios de la Monarquía absoluta (hasta Luis XIV incluido) que sus predecesores liberales. Las obras y logros conseguidos por la antigua realeza serán utilizados ampliamente por ellos. Admiran a la Monarquía como instrumento forjador de la nación, como símbolo del interés público constituido y defendido por encima de las clases, en nombre de todo el pueblo; en esa Monarquía ven también una garantía para las masas populares contra el individualismo burgués, el egoísmo de los intereses y la crueldad del mercado. Desde este punto de vista, el Estado jacobino enlaza con una tradición y la magnífica. Es la línea tradicional que Louis Blanc ensalza en la obra de Sully, de Colbert o de Necker. Guizot, Mignet, Thierry elogian en la Monarquía la preparación del 89: la alianza del tercer Estado y de los reyes de Francia para hacer una nación moderna. Buchez y Louis Blanc no admiran más que aquello que prefigura el 93: la protección de los desheredados, el Gobierno de salvación pública.

También en los historiadores jacobinos se interpreta el año 93 con una clara tendencia hacia lo absoluto. Se parte de una negación del 89, redoblada y radicalizada por la negación de 1830; se rechaza todo lo conseguido por la Constituyente, como si se tratara de un proceso marcado por el individualismo burgués, destructor de la colectividad nacional. A los ojos de Buchet, los Derechos del Hombre son el gran error de la Revolución, por la inadecuación de tales principios al propósito de construcción de una comunidad. Por el contrario, el jacobinismo constituye la nueva anunciación de esta escatología inseparablemente socialista y católica. Para Louis Blanc, la Constituyente realiza el programa de Voltaire, que es el de los propietarios; la Convención es hija de Rousseau, trabaja

en favor de las masas populares, prepara la tercera edad de la Humanidad: después de la autoridad y del individualismo llegará la era de la fraternidad. La Revolución deja de ser un combate entre el Tercer Estado y los privilegiados para convertirse en un enfrentamiento entre la burguesía y el pueblo, que va más allá de 1793. Los líderes de la Montaña dirigen el partido del proletariado frente a los girondinos, prisioneros e intérpretes de los intereses burgueses. El jacobinismo se convierte en la anticipación del socialismo. Dentro de esta historiografía, la invocación de las "circunstancias" deja de ser útil, como ocurre con Thiers o con Mignet, para disculpar la dictadura de 1793 como etapa provisional e indispensable, puesto que esta dictadura debe ser celebrada, por el contrario, como fundamentalmente liberadora. Como tal la dictadura no es utilizada más que para explicar el Terror, mero producto de la situación excepcional y del jacobinismo, o, según los casos, del robespierrismo, que encarna el sentido mismo de la Revolución. Vemos de este modo cómo el criterio que se separa de la historiografía jacobina, en el siglo XIX, no se basa en la teoría de "las circunstancias", subproducto de la teoría de la necesidad, compartida por jacobinos y liberales. Lo que le caracteriza es la decisión de situar el año 1793 en el centro de la Revolución, como su período más importante y en todo caso el más decisivo para el porvenir. Se trata de arrancar a la burguesía los, títulos por los que aspira al patrimonio revolucionario, al cual ha renunciado irremediablemente por la sucesión de equívocos producidos a lo largo de julio y agosto de 1830. El año 1789 no ha hecho más que cerrar el Antiguo Régimen: es en 1793 cuando nace el futuro. Quinet, como hemos visto, sostendrá justamente lo contrario. La historiografía jacobina, que nace en el régimen de Julio, parte de un desplazamiento cronológico que vincula dos ideas de primera magnitud: la Revolución como poder del pueblo, que culmina bajo Robespierre y se hunde el 9 de Thermidor; la Revolución como ruptura, en la trama del tiempo, como diseño y anticipación del futuro. Los hombres de Julio, partidarios del 89, representan la aceptación de una sociedad y la búsqueda de un Gobierno conforme a esa sociedad.

Los vencidos en la Revolución de Julio, partidarios del 93, simbolizan una promesa abortada junto a la necesidad de rehacer de arriba a abajo la sociedad.

Podría escribirse la historia de la historia de la Revolución francesa remontando nuestro siglo XX y nuestro siglo XIX, y descubriendo cómo esa historia intelectual no cesa de articularse sobre los acontecimientos, los regímenes y las ideologías de nuestra vida pública desde hace dos siglos. Existe un vaivén constante entre los dos niveles, por el que la historia de la Revolución francesa suministra todos sus modelos a los diferentes enfrentamientos que caracterizan la política francesa.

Esa presencia invisible no cesa de originar, en cada ocasión, nuevas interrogantes sobre la matriz original, mientras que en otros casos se enriquece con significados también nuevos, nacidos de las demandas del presente. Sin embargo, la elasticidad de las diferentes apuestas políticas sobre la Revolución francesa no es ilimitada: se define así, a lo largo del tiempo, un

lado imaginario de la Revolución cuyos principales trazos se fijan relativamente pronto, desde la primera mitad del siglo XIX, en torno a los conflictos que encontramos en el abanico de la política francesa, desde la derecha contrarrevolucionaria a la escatología socialista.

De ahí nace un consenso que explica cómo todo proyecto de cambio social supone, en nuestro país, la conquista previa del poder central del Estado.

Quizá sea esta herencia la que en nuestro tiempo debamos revisar.

Eugène Ionesco: ‘Los hombres y las sociedades casi siempre hacen lo contrario de lo que desean’

Eugène Ionesco ha sido, a lo largo del último medio siglo, una de las figuras más admiradas y controvertidas de la cultura europea. El escritor –nacido en Bucarest, afincado en París desde el final de la Segunda Guerra Mundial– mantiene en plena actividad su inteligencia crítica y su ironía frente a las certezas oficialmente establecidas. Ionesco acaba de recibir en su casa de París a nuestro colaborador Bernard Bonilauri. Publicamos un resumen de la entrevista.

Bonilauri: En el mes de agosto de 1988 asistió en Italia al estreno de una ópera de la que usted es libretista, sobre la vida y el sacrificio del sacerdote polaco Maximilian Kolbe, muerto en Auschwitz en 1941. Kolbe prefirió morir para salvar la vida de un compañero de cautividad, polaco también, François Gajowiczec. ¿Cómo surgió el deseo de hacer esta obra?

Ionesco: Hace muchos años que sentía el deseo de escribir sobre el destino de Maximilian Kolbe, pero en el fondo no sabía cómo podía llegar a hacerlo. En cierto modo, me avergonzaba de la insuficiencia de mi fe. Por fin, las circunstancias decidieron por mí, me impulsaron a hacer lo que quería. Tuve, en primer lugar, un encuentro con el compositor Dominique Probst, quien soñaba con escribir una ópera sobre la historia del padre Kolbe; la, dirección de la Opera de París me confió, a principios de los ochenta, la creación de un libreto al que Probst se encargaría de poner música. Nos pusimos a trabajar de inmediato. Pero poco a poco, la dirección de la Opera se desinteresó por el proyecto. A un periodista que me preguntó por las causas de esta nueva actitud de los que habían encargado la obra le respondí: “Hablar de santos y de la divinidad no parece ser de su agrado.” Dominique Probst me animó a continuar y a enriquecer mi texto. A medida que lo iba completando, en él iba reflejando mis creencias y mis dudas. Como hombre de fe, quería expresar el inmenso respeto que suscita el gesto de amor y de caridad absolutos de Maximilian Kolbe.

Eugène Ionesco ha recibido a Bernard Bonilauri en su casa de París: se cumplen ahora sesenta años de la publicación de sus primeros ensayos teatrales, editados en París en 1929.

B: ¿Es para usted un redescubrimiento de la espiritualidad cristiana?

I: No siempre se ha comprendido que, a través de mis obras, desde la publicación de "La cantante calva", sigo el camino de la espiritualidad; André Malraux tenía razón cuando pensaba que el siglo XXI sería religioso o no sería nada. Durante la ceremonia de canonización del padre Kolbe, el Papa Juan Pablo II pronunció unas palabras que traducen los sentimientos de todo ser que cree el fruto de la muerte heroica de Maximilian Kolbe permanece vivo en la Iglesia y en el mundo. La dimensión espiritual única y prodigiosa del sacrificio realizado por el sacerdote polaco no puede ser separada del universo espantoso que acabó con su vida. Soy de los que tienen obsesiva necesidad de comprender, como dije un día: debo ser un demandante de significados. No he dejado de plantearme la pregunta que obsesionaba a los filósofos alemanes: ¿Por qué existe algo más que la nada? Me gustaría comprender el mundo y la historia, y no lo consigo; comprender, lo sabemos, a menudo significa querer penetrar en lo incomprensible. ¿Cómo no estar tentado de comprender la abominable matanza de los campos de concentración y cómo no llegar a la conclusión de que todo ese mal supera nuestras facultades de comprensión? Un análisis total es imposible.

B: ¿Se podría pensar que la idea de Dios está en el centro de su existencia y de su obra?

I: Dios está presente sin estar presente. Intento comprender gracias a Él, busco a Dios para encontrar la explicación; mi último libro, "La búsqueda intermitente", es, en cierto modo, el capricho de un escritor que, con los medios propios de la literatura, es decir, las palabras, se lanza al asalto de la salvación. Aspiro a la salvación e intento aspirar a Dios mismo.

B: ¿Refleja este título las ambigüedades de la filosofía de la existencia?

I: Mi filosofía, si se la puede llamar así, es trivial, incluso mediocre en ciertos aspectos. Me limito a pensar en los temas, en los interrogantes que ya han sido objeto de la reflexión de numerosos sabios, teóricos, teólogos; todo lo que digo parece tremendamente banal... Mi búsqueda es la del sentido espiritual; durante mucho tiempo encontré en la literatura una especie de absoluto, algo que me faltaba. La literatura ya no satisface esa necesidad que aún subsiste en mí. Busco lo que mi amigo Mircea Eliade llamaba lo sagrado. Ese es el objeto de mi búsqueda, pero la búsqueda es intermitente, sólo para volver a caer en las peores ilusiones de la literatura y del divertimento literario. Un divertimento que llenó un largo período de mi vida. Pero no se alcanza la eternidad a través de la literatura. El trabajo literario tiene el don de calmar mis angustias, pero hoy prefiero volver al estado de angustia, pues sé que en el fondo de la inquietud tengo alguna posibilidad de alcanzar el conocimiento de Dios.

B: Viniendo de uno de los maestros del teatro del absurdo, ¿no refleja esta referencia a la inteligencia divina una conmoción interna, una inversión de valores?

I: Al comienzo de mi carrera como escritor me decía: o Dios existe, y entonces para qué hacer literatura, o bien no existe, y entonces para qué escribir... Después de todos estos años he terminado por convencerme de que es una prueba que Dios nos impone. Mi visión de la humanidad es: ¿Qué

puede significar la existencia en un universo en el que el mal vence a menudo sobre el bien? Shakespeare acertó cuando escribió: “El mundo es una historia llena de ruido y de furor contada por un idiota.”

B: Esta búsqueda de la espiritualidad, de la verdad divina, ¿no le despega del mundo, de los hombres, de la política?

I: Al contrario, encuentro que la actualidad, o simplemente la información periodística, constituyen para mí una fuente permanente de interés; en lo que nos trae cada día la prensa encontramos el reflejo de la crueldad, de la esclavitud, de la tragedia. En cierto modo, los acontecimientos están cargados de significación, más desconcertantes y fascinantes que el juego de la literatura o las pasiones de los literatos: reconozco que la calidad literaria, ese escaso bien que tanto me excitaba, me es hoy prácticamente indiferente. ¿La política? Me interesa aún menos; he escrito en “La búsqueda intermitente” que la política cotidiana no me aporta nada, mientras que los periódicos y los medios de comunicación me bastan y me sobran.

B: Sin embargo, su nombre permanecerá asociado a combates ideológicos, formas de compromiso: usted ha actuado políticamente. ¿Se arrepiente de ello?

I: No. Sería negar mis convicciones, que son profundas e incluso absolutas. Soy anticomunista furibundo, he peleado con todas mis fuerzas a favor del sindicato Solidaridad durante los años en que presidí el CIEL (Comité de Intelectuales para la Europa de las Libertades), que reunía a escritores, artistas y profesores hostiles a los regímenes totalitarios.

B: ¿De dónde viene, entonces, su desconfianza?

I: Quizá se explique porque fui víctima de enfrentamientos partidistas y de la ceguera política. Se ha dicho que fue Beckett el iniciador del teatro del absurdo. Si los críticos literarios y los especialistas no han querido reconocer que yo fui el inventor de ese género teatral es porque nunca fui comunista en la época en que el conformismo ideológico se situaba en la extrema izquierda. Los intelectuales me reprocharon el haber sido anticomunista mucho antes que ellos; se me rechazó por razones básicamente políticas, en particular porque había publicado textos y artículos antileninistas, sobre todo en las páginas del *Figaro*. En su conjunto, los intelectuales franceses fueron de una notable estupidez. Vea si no a los antiguos stalinistas y los ex maoístas que me reprocharon haber sido enemigo del comunismo cuando la casi totalidad de los escritores se adherían a la propaganda socialista: me consideran sospechoso porque me atreví a denunciar los horrores del totalitarismo antes de las revelaciones de Soljenitsin. ¡Como si los testimonios de Boris Souvarin, de André Gide y los escritos de Koestler no tuvieran ningún valor! Da la impresión de que en Francia estaba prohibido condenar al comunismo mientras la *intelligentsia* de izquierdas no hubiera roto con el stalinismo, el maoísmo y el progresismo.

B: ¿Cómo se explica esta especie de imperialismo de los intelectuales llamados progresistas, incluso cuando dejan de creer en los valores extremistas?

I: Quieren conservar el monopolio de la lucidez. A imagen del astuto Sartre, tienen esta inmensa vanidad. A mediados de los sesenta, JeanPaul

Sartre proclamaba que el marxismo constituía la filosofía insuperable de nuestro tiempo; pero cuando aparecieron los primeros nuevos filósofos, más bien críticos de las teorías marxistas, Sartre se apresuró a declarar que, desde hacía algunos años, Simone de Beauvoir y él habían dejado de ser marxistas. ¡Siempre esa inverosímil pretensión de ser un precursor!

B: El espectáculo del absurdo, al que, según usted, Shakespeare dio forma teatral, ¿qué aspectos reviste en el mundo contemporáneo?

I: La irracionalidad reina por doquier, es más fuerte que la racionalidad. La mayoría de nuestros actos, de nuestras intenciones, no alcanzan nunca la meta fijada; los hombres y las sociedades hacen casi siempre lo contrario de lo que desean. Vemos que los acontecimientos escapan, por lo general, a nuestro control y se vuelven contra nosotros. En política, los ejemplos de irracionalidad son innumerables; los regímenes fundados en el ideal de justicia han engendrado las peores injusticias y se han convertido en tiranías sangrientas. Se ha instaurado la opresión y la ocupación en nombre de la libertad y la independencia de los pueblos. Los inventos científicos y los avances tecnológicos también se vuelven contra la humanidad: ¿quién se atrevería a afirmar que podemos controlar la energía nuclear? Todo está sucediendo como si el sacrosanto progreso nos arrastrara inexorablemente hacia la catástrofe.

B: Su visión del hombre es trágica, lo ha dicho. ¿No es por encima de todo desesperada?

I: Desesperada y esperanzada a la vez. En “La búsqueda intermitente” he escrito que se vuelve a Dios; hoy es menos ridículo creer en Él.