

POLITICA EXTERIOR



Vol. I - Núm. 3

Verano 1987

Europa insegura

Margaret Thatcher □ *Valéry Giscard d'Estaing*
Hans Dietrich Genscher

Caspar Weinberger □ *Max Kampelman* □ *Zbigniew Brzezinski*

Eduardo Serra □ *Enrique Ruiz García* □ *Gabriel Mañueco*
Antonio Remiro Brotóns

Hace 40 años, la guerra fría

Walter Lippmann □ *George F. Kennan* □ *Raymond Aron*
W. W. Rostow

La Banca en la etapa transnacional

José Angel Sánchez Asiaín

Berlín: dos aniversarios

Jean-Paul Picaper

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., 9,80 \$

POLITICA EXTERIOR



VERANO 1987

Carta a los lectores	3
EUROPA INSEGURA	
Sobre la Alianza Atlántica, Gorbachov, Gibraltar	<i>Margaret Thatcher</i> 6
La relación Francia-Alemania y la seguridad europea ...	<i>Valéry Giscard d'Estaing</i> 15
Gorbachov y su «nueva política»	<i>Hans-Dietrich Genscher</i> 31
La OTAN, factor decisivo de la estrategia occidental	<i>Caspar Weinberger</i> 44
Negociar con la URSS	<i>Max Kampelman</i> 53
Más energía en el Golfo, menos en la OTAN	<i>Zbigniew Brzezinski</i> 63
El GEIP y la cooperación transatlántica en materia de armamentos	<i>Eduardo Serra</i> 69
El tablero estratégico y político de España	<i>Enrique Ruiz García</i> 78
Relaciones de España con Estados Unidos	<i>Gabriel Mañueco</i> 98
Armas nucleares y territorio español	<i>Antonio Remiro Brotóns</i> 112
HACE CUARENTA AÑOS, LA GUERRA FRÍA	
Los orígenes del comportamiento soviético	<i>X</i> 135
La guerra fría	<i>Walter Lippmann</i> 153
La contención, entonces y ahora	<i>George F. Kennan</i> 169
La guerra fría y la crisis de Cuba (1962)	<i>Raymond Aron</i> 175
De cómo terminar la guerra fría	<i>W. W. Rostow</i> 191
Las transformaciones del mundo financiero:	
un escenario para el año 2000	<i>José Angel Sánchez Asiain</i> 214
Berlín: un nacimiento, dos aniversarios	<i>Jean-Paul Picaper</i> 244

Notas: 255

Documentación: 287

Libros: 297

Carta a los lectores

Hemos optado por dividir este tercer número de POLITICA EXTERIOR en tres grandes apartados cuyos artículos y estudios convergen todos en el problema central que condiciona desde este último invierno la política europea. Se trata de aclarar si la alianza que ha mantenido unidas a las democracias occidentales en Europa y Norteamérica va a conservar en lo esencial sus bases de acuerdo o si empieza, por el contrario, una etapa nueva y distinta en la relación de los dos grandes bloques de poder que representan.

No se trata sólo de la habilidad con que Gorbachov juega desde febrero la baza del desarme nuclear, sino de algo mucho más profundo: se trata de poner a prueba (lo cual no es necesariamente malo) la vitalidad y vigencia de esos principios generales que han servido de cimiento al compromiso de unidad entre 16 naciones dispuestas a defender un cierto modelo de civilización.

POLITICA EXTERIOR ha conseguido los testimonios directos de tres grandes figuras europeas que hablan o escriben sobre esa cuestión esencial: la primera ministra británica ha expuesto para nuestra revista por qué el arma nuclear sigue siendo hoy la más segura garantía de la libertad europea; el anterior presidente de la República Francesa vuelve sobre una cuestión clave que plantearon De Gaulle y Adenauer hace más de veinte años. Hay que romper la tendencia de los últimos cinco siglos –declararon entonces el general y el canciller– y establecer el vínculo militar más firme entre Alemania y Francia porque no hay otra fórmula capaz de asegurar la defensa de Europa frente a una Rusia distinta, no recluida ya en sus inacabables fronteras, sino movilizadas por un nuevo expansionismo ideológico y militar. Giscard d'Estaing ve riesgos muy graves en el posible alejamiento militar entre los Estados Unidos y Europa, pero ve riesgos aún mayores en la inconsecuencia europea, en la ligereza insolidaria con que algunos Gobiernos de nuestro continente quieren acabar sus compromisos y obligaciones históricas. Hay que articular de inmediato un nuevo acuerdo franco-alemán, y hay que basarlo en decisiones y realidades concretas... La primera brigada integrada con fuerzas de la Bundeswehr y del Ejército francés y la construcción en común de un primer helicóptero de combate: franco-alemán, que operará antes de 1997, parecen haber dado la razón a nuestro interlocutor. En contraste con este criterio, pero no en contradicción con él, el vicescanciller alemán, Hans D. Genscher, describe en un artículo las razones por las que –dice textualmente– “hay que tomar la palabra a Gorbachov”. El proceso abierto y el gradual desarme nuclear en el centro de Europa juegan a favor de las posiciones occidentales, dice Genscher.

Estos tres textos europeos necesitaban el complemento de tres artículos procedentes de Washington: creemos que el lector obtendrá conclusiones útiles sobre el estado de la cuestión si coteja la contribución de estos tres excepcionales colaboradores europeos con tres artículos que reflejan la diversidad y complejidad del pensamiento norteamericano: el actual secretario de Defensa, Caspar Weinberger, reitera la necesidad de mantener a todo evento la relación que une hoy a Norteamérica con Europa occidental. El anterior asesor de la Presidencia Zbigniew Brzezinski cree, sin embargo, que Europa está segura y es necesario proteger ante todo los intereses comunes en el Golfo Pérsico, donde puede surgir por negligencia accidental la llamarada que incendie a todos. Max Kampelman, en fin, escribe como jefe del equipo asesor norteamericano en las conversaciones de desarme USA-URSS que se desarrollan actualmente en Ginebra.

¿Qué papel juega España en el enorme cambio que hoy empieza a dibujarse en Europa? Es sorprendente observar el papel deliberadamente modesto que adoptan los sucesivos Gobiernos españoles a la hora de abordar su cuota de responsabilidad en la defensa común. El mínimo de compromiso, el mínimo de contribución, el territorio desnuclearizado y la mano abierta a la hora de recibir nos sitúan a veces en la posición de un país marginal que renuncia a toda función directora, a toda influencia. Hay que convenir en que no todos los centros de decisión españoles aceptan esa tendencia. Los trabajos de Eduardo Serra, hasta ahora secretario de Estado para la Defensa, y de Gabriel Mañueco, anterior embajador de España en Washington, ilustran muchos antecedentes técnicos y diplomáticos de este problema. Dos artículos, a nuestro juicio de excepcional interés, completan este capítulo: el que nos envía desde México el profesor español Enrique Ruiz García y el que hemos pedido al catedrático Antonio Remiro Brotons sobre las interrogantes jurídicas que los acuerdos sobre armamento nuclear pueden suscitar al actual Gobierno español y a los Gobiernos sucesivos.

Nada en la situación de hoy ha surgido de pronto: hay un pasado de medio siglo rico en amenazas y respuestas, de frustraciones y aciertos. Nos ha parecido necesario traducir (con la cooperación muy capacitada del diplomático Jorge Domecq) los artículos con que "Foreign Affairs" conmemoró en su último número el XL aniversario de la guerra fría: en 1947 nacía el Plan Marshall, origen de la nueva solidaridad americano-europea, y surgía el primer enfrentamiento grave entre Truman y Stalin. Un memorable artículo de George F. Kennan –oculto bajo la firma "X"– establecería la "doctrina de la contención". Walter Lippman, el más influyente columnista de su tiempo, contestaría a Kennan en otro artículo

resonante: la URSS no es una potencia que pueda establecer acuerdos duros con Norteamérica, advierte Lippman. Kennan se equivoca si cree que el acuerdo es inseparable de la contención. Los protagonistas de la polémica han desaparecido hoy, pero el fondo de la cuestión permanece. Raymond Aron y W. W. Rostow añaden, desde el exterior del debate, un análisis sobre lo que se fraguó a lo largo de estos años. Aron, una de las pocas cabezas que iluminó este período de claroscuros, escribió las páginas que hoy reeditamos diez años antes de su muerte en 1983. El profesor Rostow, activo y respetado ya en 1945, goza de buena salud: de los grandes de aquel tiempo es el que sobrevive (con el nonagenario Kennan) y por eso su trabajo, recién escrito, tiene el valor de una revisión, al cabo de cuatro décadas, trazada desde el otro lado de la barrera del tiempo.

Una revista como la nuestra está obligada a centrarse a veces, como hoy nos ocurre, en un asunto casi monográfico, pero es necesario salir, a pesar de las limitaciones de espacio, hacia otros campos. Por eso hemos incluido en este número un artículo de José Ángel Sánchez Asiain sobre la Banca futura y la internacionalización de la vida financiera, y un texto de Jean-Paul Picaper sobre el 750º aniversario de la fundación de Berlín y el porvenir de la antigua capital alemana.

Mientras las suscripciones de dentro y fuera de España llegan a nuestra oficina de Madrid para confortarnos en nuestro trabajo, deseamos a nuestras lectoras y lectores unas buenas vacaciones de verano, dedicadas al reposo, la meditación y la lectura.

Darío VALCARCEL

Sobre la Alianza Atlántica Gorbachov, Gibraltar

Margaret Thatcher

La primera ministra británica ha recibido, después de su última y resonante victoria electoral, al director de POLITICA EXTERIOR y ha hablado largamente sobre el futuro de la Alianza Atlántica, sobre el problema de Gibraltar, sobre las reformas de Gorbachov y otros asuntos de interés para los lectores de nuestra revista. El valor de este extenso documento ha merecido unos días de retraso en la aparición del número 3. Margaret Thatcher citó a POLITICA EXTERIOR en su despacho de Downing Street el 10 de julio por la mañana. Esta es la transcripción completa de las primeras declaraciones concedidas por la primera ministra británica a una publicación de habla española después de su victoria electoral del 11 de junio.

P.: Su tercera victoria electoral ha sido resonante y no dejará de tener consecuencias para el proceso de la unidad europea. En el terreno de la defensa, ¿cree usted, primera ministra, que en el resultado electoral ha influido la posición antinuclear de los laboristas? Y al propio tiempo, ¿va usted a mantener invariables sus criterios sobre la defensa de Europa en los próximos cuatro años?

R.: El resultado de las elecciones representa un respaldo muy claro a la política del Gobierno, concretamente a nuestra política encaminada a mantener la fuerza nuclear británica como una fuerza independiente y disuasoria. La mantendremos mientras buscamos un sistema de reducciones equilibradas y verificables en cuanto al número de armas nucleares. Nuestra política de disuasión nuclear permanecerá, manteniéndose comprometida con la OTAN, y contribuirá así a la defensa de Europa entendida en su conjunto.

P.: ¿Puede existir el peligro de una retirada de las fuerzas americanas desplegadas actualmente en Europa dentro del marco de los acuerdos bilaterales entre diversos países europeos y los Estados Unidos de América? ¿En qué condiciones quedaría la defensa europea si esta retirada tuviese lugar?

Margaret Thatcher ganó las elecciones británicas como candidata del Partido Conservador el 3 de mayo de 1979; volvió a ganar las elecciones del 9 de junio de 1983, y ha vuelto a ganar las del 11 de junio de este año.

R.: Hay algo más de 325.000 soldados norteamericanos en Europa. Están aquí para unirse a nosotros en la defensa de la libertad y la prosperidad. La actual Administración norteamericana ha rechazado firmemente cualquier propuesta de retirada de esas tropas. Europa occidental por sí sola no puede aspirar a defenderse a sí misma frente al poderío militar de la Unión Soviética. Desde el nacimiento del Plan Marshall en 1947, los Estados Unidos y Europa occidental han logrado juntos unos niveles de prosperidad nunca conocidos. Juntos los podremos defender.

P.: ¿Podría Europa en solitario establecer una defensa de efectos disuasorios equivalentes a la actual protección que presta la OTAN a los países europeos?

R.: No. Las fuerzas nucleares británica y francesa representan sólo una pequeña fracción del arsenal nuclear soviético.

P. Franceses y alemanes hablan de una responsabilidad conjunta en la defensa de Europa. Recientemente se ha acordado la creación de una primera unidad de combate franco-alemana. ¿Qué opina de ese proyecto? ¿En qué medida transforma la defensa europea, actualmente basada en el arma nuclear?

R.: Ya conoce mis puntos de vista: no creo que podamos prescindir de los misiles balísticos intercontinentales y sustituirlos por otras armas. Creo que hay que mantenerlos, y se están manteniendo. No he encontrado a los franceses interesados en la opción Doble Cero. Los franceses no han instalado misiles de crucero ni Pershing-2 porque no forman parte del mandó militar integrado de la OTAN. Desde luego, me parece correcto. El problema surge con algunas de las armas bilaterales. Me parece correcto en cuanto a los Pershing-1 que, como resultado de un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y la República Federal, van a quedar fuera de este acuerdo. El caso es único: se trata de un acuerdo bilateral único, de significado también único. Yo entiendo ese significado y su necesidad. La defensa de la libertad requiere la alianza entre Europa y los Estados Unidos y requiere la presencia de las fuerzas norteamericanas en las fronteras de la libertad en toda Europa, no sólo para defender a Europa, sino para defender la libertad de los Estados Unidos.

P.: ¿Existe, al menos en teoría, posibilidad de establecer una fuerza nuclear anglo-francesa sin concurso americano en condiciones de cumplir el papel disuasorio del actual dispositivo de la OTAN?

R.: El Reino Unido y Francia tratan de mantener, cada cual por su lado, su propia fuerza nuclear independiente. Desde luego, celebramos que exista un diálogo muy intenso en un amplio campo de asuntos defensivos, en el que se incluyen los asuntos nucleares. Esa estrecha relación continuará.

P.: En ese caso ¿qué aportación podrían realizar los países europeos al “pilar europeo” para fortalecer la defensa convencional del Continente?

R.: Europa occidental aporta hoy una contribución muy grande a la Alianza Atlántica: le suministramos el 90 por 100 de sus hombres, el 85 por 100 de sus tanques, el 95 por 100 de su artillería, el 30 por 100 de sus aviones de combate, por no mencionar el 70 por 100 de los buques de guerra que patrullan en aguas europeas y en el Atlántico. Ahora bien, si añadimos a todo ello el refuerzo, que aporta Norteamérica, nos encontramos aún con que la Unión Soviética y sus aliados disfrutan de una enorme

superioridad de fuerzas convencionales en Europa. Esta es la razón por la que la disuasión nuclear resulta vital, porque disuade no sólo la posibilidad de abrir una guerra nuclear, sino cualquier clase de guerra. No debemos olvidar nunca nuestra última guerra convencional ni olvidar hasta qué punto resultó devastadora.

P.: ¿Ha encontrado Gran Bretaña entre los países europeos, y en especial en Francia y en la República Federal de Alemania, una razonable solidaridad en su lucha contra el terrorismo internacional?

R.: La cooperación entre las naciones de la Comunidad Europea es actualmente buena: hemos podido ver progresos tangibles en nuestros esfuerzos conjuntos para combatir el terrorismo. Por ejemplo, cuando rompimos relaciones con Siria a raíz de la evidente relación de las autoridades sirias en el espantoso crimen que planeaba Nezar Hindawi el año pasado, nos sentimos verdaderamente alentados por el apoyo y comprensión de nuestros socios comunitarios. En el Consejo Europeo reunido en Londres en diciembre de 1986 coincidimos todos en la necesidad de no hacer concesiones a los terroristas. En la cumbre de Venecia hemos suscrito también un acuerdo similar. En todas estas áreas, las debilidades de los Gobiernos conducen simplemente al desastre.

P.: ¿Considera que las intenciones de ciertas fracciones políticas incluídas en el laborismo británico o en el socialismo alemán para desmantelar la OTAN constituyen graves amenazas para la seguridad en libertad de la Europa occidental?

R.: Sí. La OTAN es esencial para nuestra seguridad y nuestra libertad. Cualquier cosa que amenace su cohesión pondrá en peligro todo lo que hemos construido juntos desde la última guerra.

P.: ¿Cree que estas iniciativas obedecen a un plan general destinado a debilitar Occidente que podrían animar los actuales dirigentes de la Internacional Socialista?

R.: No puedo contestar a su pregunta directamente. Pero debemos mantenernos en guardia frente a aquellos que debilitan las instituciones de las cuales dependen la libertad y la prosperidad de Europa.

P.: Si España establece, por fin, de manera satisfactoria para la seguridad de Occidente, su contribución al esfuerzo militar de la OTAN dentro del estatuto que preparan los negociadores españoles y aliados, ¿podría pensarse entonces en la desaparición del mando aliado de la OTAN establecido en Gibraltar –"Gibmed"–, subordinando al mando Afsouth de Nápoles?

R.: En el caso de que España decida unirse a la estructura militar integrada de la OTAN cualquier clase de cuestiones que afecten a los mandos individuales de la OTAN serán resueltas por acuerdo de los aliados en su conjunto.

P.: Dijo usted en cierta ocasión que Mijail Gorbachov era "un hombre con el que se pueden hacer negocios". Después de su último viaje a la Unión Soviética, ¿mantiene usted la misma impresión?

R.: Sí. He hablado durante once horas con el señor Gorbachov en mi último viaje a Moscú y hemos discutido muy francamente una amplia serie de asuntos: control de armamentos, temas regionales y bilaterales, derechos humanos..., y hemos hablado también de los cambios que el señor Gorbachov está

tratando de aplicar en la sociedad soviética. No podría usted hablar tantas horas con un interlocutor de esta clase sin adquirir una idea mucho más clara de lo que busca y de lo que cree. Creo que hemos alcanzado entre él y yo una relación muy buena. Y espero que continuemos ese diálogo en el futuro.

P.: ¿Cree usted que Gorbachov constituye un mero fenómeno más abierto al diálogo que Kruschef? ¿Podría sufrir la misma suerte?

R.: Las comparaciones no siempre resultan útiles, pero pienso que hay una diferencia. Bajo el liderazgo del señor Gorbachov la Unión Soviética parece más dispuesta a negociar con Occidente no como un enemigo inevitable e implacable, sino como un socio potencial. Kruschef dijo una vez que la Unión Soviética acabaría por **enterrarnos**. Y lo cierto es que no hemos oído ese lenguaje por parte del señor Gorbachov. El actual secretario general del Partido Comunista soviético se ha embarcado en un ambicioso esfuerzo para reestructurar y reformar la economía y la sociedad soviéticas. Demos la bienvenida a ese proceso: a la larga debe conducir a mayores contactos entre el este y el oeste en todos los niveles, y esto reducirá las tensiones. Pero no conviene olvidar que el señor Gorbachov es un riguroso comunista. No cree en el sistema democrático, sino en el régimen de partido único. No tiene intención de cambiar este sistema, sólo trata de lograr que funcione más eficientemente. No podemos desconocer esto ni olvidar el enorme poderío militar que, en medio de sus palabras de paz, mantiene la Unión Soviética.

P.: Como primera ministra ha negociado usted con Gobiernos españoles de centro y socialistas. ¿Ha sido más fácil la discusión con el Gobierno de Felipe González o con el de Leopoldo Calvo Sotelo?

R.: Gran Bretaña mantiene buenos contactos con los sucesivos Gobiernos españoles. Pero desde que España se ha incorporado a la Comunidad Europea y ha decidido permanecer en la OTAN las relaciones hispano-británicas son mejores de lo que han sido a lo largo de muchos años, como demostró el clima en que se desarrolló el viaje de Estado del Rey a nuestro país el año pasado. Desde luego, quedan dificultades por resolver. Pero las abordamos con un espíritu de cooperación que no siempre existió en el pasado. Tenemos ahora grandes asuntos en común, y éstos son los que queremos afrontar.

P.: A la altura de 1987, ¿cree usted en la posibilidad de desplegar una parte de la Iniciativa de Defensa Estratégica norteamericana en la próxima década? ¿Cree usted viable un programa de defensa antimisiles basado en el espacio exterior?

R.: La aspiración de los programas de investigación de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) es convertir en realidad la posibilidad de esa clase de defensas. El buen sentido aconseja que las investigaciones avancen; hasta el punto de aclarar si esos sistemas pueden funcionar o no. Eso depende de lo que finalmente se juzgue en el orden técnico. Más allá de lo cual habrá que tomar unas decisiones de orden político y militar para determinar si el sistema de defensa estratégica es deseable en sí mismo. Pero no hemos alcanzado todavía ese punto, aunque esté próximo.

P.: ¿Tiene usted esperanza en una posible comunidad europea de defensa en el futuro próximo? ¿Sería útil para coordinar la política antiterrorista de las democracias europeas?

R.: Debemos recordar que la OTAN es ante todo una organización defensiva. Hay además otras relaciones bilaterales y multilaterales para luchar contra el terrorismo.

P.: ¿Considera que las negociaciones sobre el futuro de Gibraltar que mantienen regularmente delegaciones británicas y españolas padecen un periodo de estancamiento?

R.: No. Tal como el propio señor Fernández Ordóñez ha reconocido, no es posible resolver de un día para otro problemas que empezaron hace doscientos ochenta años. Queremos ver lazos más estrechos entre las dos comunidades a uno y otro lado de la frontera. Este es el camino para superar las barreras de la desconfianza.

P.: ¿Podría usted explicarnos qué contrapartidas ha obtenido o podría obtener España de parte del Reino Unido, en compensación al gesto de buena voluntad que significa la autorización de libre circulación a través del paso terrestre cuando el Tratado de Utrecht no obliga a España a soportar esa servidumbre jurídica?

R.: Esta decisión de España fue, desde luego, bienvenida. Pero las restricciones españolas sobre movimiento de personas y mercancías a partir de febrero de 1985 son contrarias al Tratado de Roma y como tal debían levantarse como resultado del acceso de España a la Comunidad Europea. España ha obtenido ya considerables beneficios de ello. Muchas empresas españolas hacen negocios actualmente en Gibraltar y unos mil españoles trabajan allí. Muchos gibraltareños compran o alquilan propiedades en España y pasan sus vacaciones allí. Esto es lo que debe ocurrir entre dos miembros de la Comunidad Europea.

P.: España es una nación desnuclearizada por decisión de su Parlamento. ¿Podría adoptar Gran Bretaña un estatuto similar para el territorio de Gibraltar, coloreando así toda el área geográfica española bajo el mismo estatuto?

R.: Creo que la disuasión nuclear mantiene la seguridad de la OTAN. No comparto, sin embargo, los criterios del Gobierno español sobre los méritos de mantener áreas desnuclearizadas.

P.: ¿En qué principios ha basado el Gobierno británico su doctrina para plantear la descolonización de Hong-Kong tesis contraria a la que pretende aplicar en Gibraltar?

R.: Las situaciones de Hong-Kong y Gibraltar son históricamente, legalmente y constitucionalmente diferentes. Gibraltar fue cedido a Gran Bretaña sin un límite de tiempo, mientras que los Nuevos Territorios debían revertir a China según lo pactado en 1997. Los Gobiernos británico y chino empezaron las negociaciones sobre Hong-Kong en 1982 con el propósito común y concorde de asegurar la estabilidad social y la prosperidad económica de Hong-Kong, pero el Gobierno británico se mantuvo firme en su posición: cualquier clase de acuerdo con China

no sería aceptable para el pueblo de Hong-Kong. La gran mayoría del pueblo de Hong-Kong respaldó el acuerdo alcanzado.

P.: ¿Hasta dónde la decisión de ampliar las aguas económicas de las islas Malvinas puede interpretarse como un modo de reforzar la economía del archipiélago? ¿No se derivará de esta medida un inconveniente aumento de tensión entre el Reino Unido y Argentina?

R.: Entre 1924 y 1986 hubo un rápido aumento de la pesca en el área de las islas Falkland. Los bancos de pesca se reducían rápidamente. Intentamos con el mayor esfuerzo y sin éxito negociar un acuerdo multilateral para proteger estas reservas de pesca. Todavía hoy preferimos alcanzar un acuerdo de esta clase. Al mismo tiempo el Gobierno de las islas Falkland tiene perfecto derecho, de acuerdo con la ley internacional, de tomar las medidas que ha adoptado. No vemos porqué tienen que aumentar esas medidas la tensión en la zona.

P.: A pesar de las dificultades de la última década, Gran Bretaña ha mantenido su política de I & D como una gran prioridad nacional. ¿Cómo cree que la Europa de los Doce puede mantenerse frente a la política tecnológica de USA y Japón?

R.: Europa occidental debe asignar de modo efectivo sus recursos destinados a investigación y desarrollo, para mejorar la competitividad de la industria europea. De otro modo lo único que haríamos es tirar el dinero. Estamos a favor de un crecimiento gradual en el porcentaje del presupuesto de la CEE destinado a Investigación y Desarrollo prioritario. Pero la mayor responsabilidad por lo que se refiere a I + D y a todas las demás medidas necesarias para hacer frente al desafío tecnológico norteamericano y japonés se refieren a la industria europea. De esto es de lo que se trata: de fabricar productos que queramos comprar y que el resto del mundo quiera comprar.

P.: ¿Cree que la construcción económica de Europa puede progresar sin una cierta integración de sus monedas en un Sistema Monetario Europeo mucho más estricto y riguroso que el actual?

R.: Primero, estamos viendo ahora mayor estabilidad monetaria y de cambios tanto en Europa como en el mundo industrializado en su conjunto. Este año de 1987 nos traerá a Further Boost de actividad económica. Esto ha sido alcanzado por políticas económicas que no conducen a políticas de inflación alta, sino que defienden el valor del dinero. Pero Europa necesita también que nosotros los europeos dejemos de ahogarnos a nosotros mismos: Europa necesita convertirse en un mercado muy amplio con bienes, servicios, capitales y gentes circulando en libertad. Europa necesita quitarse de encima las reglamentaciones y regulaciones que inmovilizan su capacidad de hacer negocios.

P.: ¿Hasta qué punto considera imaginable la construcción de una entidad supranacional europea en un futuro no demasiado lejano?

R.: Prefiero los hechos a los sueños. Después de treinta años el Tratado de Roma sigue constituyendo una muy buena base. Permite que los Estados miembros de la Comunidad trabajen juntos y logren resultados que no podrían alcanzar por sí solos. Aquí es donde queremos hacer énfasis: en la construcción de un auténtico mercado común; en la ayuda a las empresas para

crear nuevos puestos de trabajo; atajar la plaga del terrorismo y la plaga de la droga, que desconocen las fronteras. La cooperación en la práctica diaria es el camino de la unidad de Europa.

P.: Italia cree que sobrepasará este año su PIB a Gran Bretaña. En 1960 el PIB inglés duplicaba el italiano. ¿Ve en este dato un síntoma alarmante?

R.: Diferentes estadísticas producen diferentes resultados, y el cuadro puede cambiar cada día a medida que varían las cotizaciones de cambio. Lo importante es que **ambas** economías se están comportando bien.

P.: La promoción de la lengua inglesa y de la cultura británica en el mundo es una prioridad de su Gobierno. ¿Qué recursos dedica a ello a través del British Council y otros organismos? ¿Es, en efecto, una política contra el peligro de la masificación y la uniformidad cultural?

R.: Este año estamos asignando recursos superiores a 200 millones de libras para el British Council. A lo que hay que añadir los 115 millones de libras anuales que gastamos en los Servicios Exteriores de la BBC, que emite en 37 lenguas durante más de 700 horas a la semana a una audiencia regular estimada en todo el mundo en 120 millones de oyentes. La principal aspiración de nuestra política consiste en realzar la reputación de Gran Bretaña más allá de nuestras fronteras. Pero estamos firmemente convencidos además de que las democracias viven reforzadas en todas las latitudes por la libre circulación de informaciones e ideas.

P.: ¿En qué medida va a participar Gran Bretaña en las conmemoraciones del V Centenario del Descubrimiento de América? ¿Qué significado político y cultural concede a este aniversario en vísperas del siglo XXI?

R.: El V Centenario se aproxima y no podemos reclamar ninguna relación directa con Colón, tal como nuestros amigos españoles pueden hacer. Pero sé que hay gentes y organizaciones en el Reino Unido que hacen proyectos para unirse a las celebraciones. Este aniversario marca el primer contacto decisivo entre Europa y América: un contacto que cambió el curso de la historia en ambos continentes. Desde luego la transformación ha tenido lugar en este siglo. Hace cien años los europeos viajaban a América en barco: era todavía una aventura. Ahora pueden hacer el vuelo de ida y de vuelta en un día y hablar a través del Atlántico por teléfono y por ordenador. En el siglo XXI, nos aproximaremos cada día más, a través de las nuevas posibilidades que nos abren las tecnologías. Americanos y europeos necesitan mantenerse unidos y trabajar juntos tal como han aprendido a hacerlo durante este siglo para mantener la paz, para mantener los valores democráticos que comparten y para colaborar en la dirección de la economía mundial de modo inteligente y solidario.

La relación Francia-Alemania y la seguridad europea

Valéry Giscard d'Estaing

Valéry Giscard d'Estaing, anterior presidente de la República Francesa, ha mantenido dos largas entrevistas con Darío Valcárcel, director de "Política Exterior", y con Jacques Guillemé-Brulon, consejero de la revista; la primera de ellas, en la finca "El Santo", en la provincia de Madrid; la segunda, en su casa de París. He aquí la transcripción de esas largas conversaciones:

P.: La Iniciativa de Defensa Estratégica, preconizada por el presidente Reagan, ¿le parece el instrumento adecuado para responder al desafío militar que representa la URSS para los Estados Unidos y el conjunto de Occidente?

R.: La Iniciativa de Defensa Estratégica no es la única respuesta ideal. Es una iniciativa concebida por los Estados Unidos para los intereses de los Estados Unidos. Hemos vivido cuarenta años en que la estrategia se ha basado en el arma ofensiva. Es decir, la estrategia occidental se ha basado en la respuesta al ataque del Este con la respuesta del arma nuclear. De esta manera, la llamada MAD (mutua destrucción total asegurada) se convertía en una perspectiva posible.

Reagan ha intentado romper este esquema, buscar una perspectiva distinta, basada no en el ataque destructor, sino en un sistema defensivo. Hay una cierta verosimilitud en esta hipótesis, pero únicamente a largo plazo y lo cierto es que sólo interesa a los Estados Unidos, porque esa protección en el espacio sólo podría resultar operativa sobre el territorio americano. Por otra parte no se han estudiado todavía, al menos que sepamos, las implicaciones estratégicas de la IDE en el actual dispositivo occidental.

Da la impresión de que nos encontramos ya en un diálogo directo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Se trata de un diálogo directo que posiblemente se está produciendo ya de modo pleno.

P.: El previsible acuerdo americano-soviético sobre eliminación de misiles de medio y corto alcance en Europa ¿no supone el riesgo de dejar a nuestro continente en estado de mínima defensa a causa de la dificultad de aplicar entonces la noción de respuesta flexible?

Valéry Giscard d'Estaing fue presidente de la República Francesa de 1974 a 1981. En la actualidad preside la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional.

R.: No creo que eso sea exactamente así. El despliegue de los misiles Pershing 2 y misiles de crucero nunca se dijo que constituyera un sistema de respuesta flexible. Cuando el asunto se planteó en la reunión de Guadalupe, no se basó la decisión en la teoría de la respuesta flexible ni se fundó tampoco prioritariamente en el problema de la inferioridad de Europa occidental en fuerzas convencionales. En realidad, los misiles Pershing 2 y de crucero se instalaron, como es sabido, para dar respuesta al despliegue soviético de misiles SS-20 de alcance medio. Existe, sin duda, una coherencia de fondo en la llamada Opción Cero, tal como han planteado los occidentales. Pero lo cierto es que, en el intervalo de esas negociaciones, los Estados Mayores han descubierto nuevas aplicaciones de los Pershing 2 y han descubierto también la utilidad de la teoría de la respuesta flexible. Pero yo personalmente no creo en este planteamiento. Porque lo cierto es que el uso de las armas nucleares es decidido siempre por el mando político y no por el mando militar. ¿Cómo y cuándo se hubieran podido emplear los cohetes de, medio alcance? No veo claramente el caso en el que un presidente de los Estados Unidos se decidiera a dar la orden de disparar los misiles Pershing instalados en territorio europeo. Se habla últimamente mucho de la separación entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, de la ruptura del vínculo entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico. Pero también se puede hablar de la ruptura de otro vínculo, me refiero al que pueda producir en los europeos la toma de decisiones por parte de los Estados Unidos sin contar con ellos. El hecho de que se adopten acuerdos a sus espaldas puede hacer que los europeos decidan también alejarse de la influencia norteamericana.

P.: ¿Cuál es entonces, a su juicio, la función de las armas atómicas desplegadas en Europa?

R.: Yo creo que el arma nuclear no ha sido inventada para ser utilizada. Por ejemplo, en el caso de Francia. Estoy convencido de que el día en que Francia decida usar su fuerza nuclear será aniquilada o, como se dice en lenguaje técnico militar, vitrificada. Hay que tener en cuenta que la proporción de armamento nuclear francés frente al de la Unión Soviética es, por poner una proporción numérica, de uno a veinte. Quiere decirse que si Francia hiciera un disparo nuclear, correría el peligro de recibir de inmediato veinte proyectiles nucleares sobre su territorio. Mi experiencia me dice que el arma nuclear está inventada para ser usada en tiempo de crisis, no en tiempo de guerra. Es decir, que está inventada para ser utilizada como una carta. En los momentos de crisis, los gobernantes, los Gobiernos y sus líderes utilizan una serie de cartas que van poniendo sobre la mesa. En ese sentido hablo de la utilización del arma como una carta. Y en ese sentido también creo que la teoría de la respuesta flexible es escasamente creíble.

P.: ¿No cree usted que un acuerdo de esta clase, como es el de la Opción Doble Cero, conduciría en un plazo más o menos largo a la puesta en cuestión de las fuerzas nucleares francesa y británica?

R.: Sí. Creo que si no se toman las precauciones y medidas necesarias algo de esto puede ocurrir. Las fuerzas nucleares británica y francesa han sido puestas por ahora entre paréntesis en la negociación ruso-americana. Pero los soviéticos quieren incluir más tarde la fuerza nuclear francesa y la

fuerza nuclear británica en el acuerdo definitivo que pueda firmarse. No olvidemos que la Unión Soviética ha considerado públicamente que esas fuerzas nucleares francesa y británica pueden constituir un modo de obstrucción a un gran acuerdo general o mundial de reducción de armas nucleares. Por eso pienso que todo el esfuerzo va a realizarse (estoy hablando del Este) en el intento de romper la solidaridad entre Francia y Alemania Federal: Yo creo que hay que mantener esa solidaridad por encima de todo. Creo que la fuerza nuclear francesa querrá ser englobada por los soviéticos en la negociación sobre el conjunto de fuerzas tácticas, fundamentalmente norteamericanas, que existen en Europa. Creo también que Occidente acaba de cometer fallos evidentes y errores de maniobra muy visibles. No hay que olvidar que es Occidente el que ha planteado la Opción Doble Cero y ahora nos encontramos ante la dificultad de suprimir también las armas nucleares de corto alcance. Yo creo que Europa no debe participar en la supresión de esas armas. No debe comprometerse a suprimirlas.

P.: Como presidente de la República Francesa ¿recibió usted propuestas soviéticas en los siete años de su mandato? ¿Cree que se han hecho ahora a su sucesor?

R.: Por una serie de causas, la situación actual se nos presenta muy diferente de lo que era, por ejemplo, en 1981, cuando yo dejé el Elíseo. Varios hechos de primer orden modifican el problema de fondo que estamos tratando. En primer término, la llegada al poder de Gorbachov y de su equipo. Muchos gobernantes europeos se preguntan hoy si la política que propone el nuevo líder soviético no es una trampa tendida a Europa del Oeste en la que la opción doble cero no sería más que una primera etapa. Nos encontramos además con los problemas internos de la política interior norteamericana, con las consecuencias del asunto "Irán-contra" y su repercusión en la autoridad presidencial, con el imprevisible resultado de la elección de un nuevo presidente, en noviembre del año próximo. Todo esto crea una inquietud difusa sobre el mantenimiento de la solidaridad que ha existido hasta hoy entre la defensa europea y los Estados Unidos.

Hay, por último, un nuevo estado de conciencia en Europa sobre la necesidad de poner a punto un sistema de defensa verdaderamente europeo; uno de los detonantes más próximos ha sido quizá la aparente indiferencia estratégica mantenida por Reagan hacia Europa durante las conversaciones de Reykjavik. No olvidemos que existe, en más de un sector de la sociedad norteamericana, un sentimiento de irritación hacia sus aliados europeos y hacia el esfuerzo económico que los Estados Unidos hacen para mantener su dispositivo militar en Europa. De todo este conjunto de causas surge una atmósfera distinta, nueva, en la que las actitudes y opciones de cada cual parecen borrosas, contradictorias y entremezcladas, mientras que la opinión pública en las distintas naciones duda entre el temor y la esperanza. La explicación de esta actitud depende en parte de un hecho: el período de la posguerra ha terminado. Los últimos hombres de Estado que han ejercido el poder después de la guerra han desaparecido de escena. El poderío de los Estados Unidos –económico, monetario, militar– que reinaba imperialmente sobre la posguerra no mantiene su exclusiva. Los vencidos de la última gue-

rra, Alemania y Japón, consiguen logros monetarios y comerciales sobre las superpotencias vencedoras. Quiere decirse que la segunda posguerra mundial está definitivamente liquidada. El siglo XX, que es el siglo de las dos grandes guerras, comenzó con retraso, hacia el año 10, y termina ahora, antes de tiempo, con el final de los años ochenta. La turbación actual de las conciencias y la mutación de ciertas escalas de valores no son fruto del azar, como no lo es el cambio que observamos en los grandes equilibrios estratégicos. Estos últimos son el testimonio de la liquidación de un cierto orden mundial que se consuma, cuando apenas acertamos a entrever el nuevo orden que poco a poco va a sustituir al antiguo.

P.: ¿Crece, a su juicio, la discrepancia entre los Estados Unidos y sus aliados europeos?

R.: Yo creo que es necesario abrir una discusión sin ambages, al más alto nivel, con los responsables norteamericanos. El riesgo de desvinculación entre Europa y Estados Unidos no es estratégico, sino político. La peor desvinculación sería la que pudiera nacer de un malentendido.

Nuestra debilidad actual nace de dos causas, ambas de parecida importancia: la potencia en medios militares de nuestro adversario, por un lado, pero también nuestra falta de confianza en nosotros mismos. Falta de confianza en nuestros recursos, cuando la población de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea juntos representa el doble de la soviética. Falta de confianza en la solidez de nuestros compromisos respectivos, cuando la función de reformarlos y hacerlos más creíbles es uno de los papeles de los dirigentes políticos.

Nuestro objetivo no puede aspirar en modo alguno a cambios de solidaridad. Nuestros valores y nuestras garantías están en Occidente. Pero la evolución de Europa nos impulsa a organizar de modo diferente esta solidaridad. Es necesario pasar desde una alianza concluida entre los Estados Unidos y cada uno de los Estados nacionales europeos, que pactaban en orden disperso, a una alianza entre los Estados Unidos y el grupo de los Estados europeos que constituyan la solidaridad europea en materia de defensa.

Si esta evolución se conduce bien, con calma, con cuidado, podremos alcanzar la enorme suerte de conocer, después de los cuarenta años de paz que acabamos de vivir, un nuevo período de seguridad en Europa que coincidiría quizá con el renacimiento político de nuestro Continente.

P.: Se sabe, tal como nos han revelado muy recientemente dos serios Institutos alemanes de sondeos, el Instituto Vikert y el Instituto Infratest, que el 78 por 100 de los alemanes occidentales desean la eliminación total de los misiles nucleares en Europa y que el 80 por 100 entre ellos son favorables a la opción doble cero. Con lo cual parece que la desnuclearización del centro de Europa se encuentra ahora inscrita en el terreno de los hechos. El señor Gorbachov, que nos ha dado recientemente muchas pruebas de su capacidad de maniobra, tendrá quizá necesidad de desplegar su talento para conducir a nuestros vecinos de Alemania del Oeste por una vía de esta clase. Gracias posiblemente a las ofertas que él y sólo él puede hacer.

R.: Sí, lo que ustedes plantean es, en efecto, una cuestión de enorme importancia. Toda la viabilidad del dispositivo europeo de defensa se juega en el comportamiento de la República Federal Alemana. En política exterior éste fue el punto clave de mi septenado. La solidaridad entre Francia y la República Federal Alemana es vital. Las relaciones entre ambas naciones no puede decirse que sean malas, pero lo cierto es que ahora el entendimiento entre ambas no ha progresado y debemos procurar que la actitud alemana cambie porque, de otro modo, entraremos en una situación de crisis imposible de controlar. ¿Por qué ha llegado a este punto la República Federal Alemana? Cabe preguntarse, en primer lugar, por la presión pacifista. Los pacifistas han tenido interés en insistir en que no se trata sólo de un riesgo de guerra, sino que han denunciado todo lo nuclear, y en este punto la catástrofe de Chernobyl les ha resultado sumamente útil. No han denunciado únicamente los misiles nucleares y las armas nucleares, sino también las centrales nucleares. Sin embargo, yo sostengo que las situaciones geográficas de ambos países les sitúa en condiciones de riesgo bélico muy parecidas. Yo creo que Francia y la República Federal Alemana son casi igualmente vulnerables. Francia creyó que el arma nuclear era muy útil para hacer difícil o casi imposible el conflicto. Pero por su parte la República Federal Alemana cree que el armamento nuclear, en vez de evitar la guerra, acentúa un riesgo de devastación total, de liquidación absoluta. Pero hay que insistir en esto: el empleo del arma nuclear es una decisión política que corresponde a un jefe de Gobierno o a un jefe de Estado, mientras que las armas convencionales corresponden a la decisión de los respectivos Estados Mayores. Esos Estados Mayores no dudaron en desencadenar las hostilidades en las dos guerras mundiales. Y esa situación volvería a producirse en caso de guerra convencional. Por el contrario, en un caso de conflicto nuclear es indispensable que los Estados Mayores consulten en cada momento a quienes tienen la decisión política: son los políticos los que dirigen, los que toman las decisiones en materia de guerra nuclear. Por eso pienso que la probabilidad de una decisión afirmativa, es decir, de dar la orden de utilización del arma atómica, es en realidad mínima. Es muy difícil desencadenar el fuego nuclear. Prueba de ello es que en estos últimos cuarenta años ha habido múltiples conflictos bélicos, pero no se ha dado ni un solo roce militar directo entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por eso creo que el arsenal nuclear es un sistema disuasivo de la guerra. La diferencia, además, de los niveles de destrucción entre el fuego nuclear y el fuego convencional es sumamente baja. No hay que olvidar que el arma nuclear se dispara sobre objetivos precisos, preferentemente objetivos militares. Mientras que hoy una guerra convencional, en Europa por ejemplo, causaría destrucciones masivas y arrasadoras.

No hay que olvidar que en la última guerra mundial, cuando las armas atómicas estaban en su comienzo, los bombardeos convencionales fueron mucho más devastadores que los dos disparos atómicos que se efectuaron; las ciudades de Bremen y Hamburgo quedaron mucho más devastadas que Hiroshima o Nagasaki.

Si se produjera una invasión soviética en Alemania la inmensa mayoría de los habitantes de la República Federal saldrían a las carreteras camino de la frontera, hacia el Oeste. La amenaza de un ataque con fuerzas convencionales sobre las vías de comunicación alemanas, con la población en fuga, sería de gravísimas consecuencias. Este asunto nos lleva a una materia que me parece de especial interés: me refiero a la confusión existente entre los conceptos de guerra convencional y guerra nuclear. Con los actuales medios la guerra convencional es, como digo, casi tan devastadora, y en ocasiones más devastadora, que la guerra nuclear. Hoy no existe la posibilidad de entablar hostilidades pequeñas; no puede hablarse de una “guerra suave”.

Desde hace al menos tres décadas la lógica de la defensa francesa se ha fundado en la idea de que todo ataque nuclear había de ser contestado también por medio del fuego nuclear. Esta es la base del pensamiento estratégico francés. Por el contrario, en Alemania federal domina el criterio de que un ataque nuclear carece de respuesta. Pero es necesario que la opinión pública alemana y los sectores responsables de su vida política entiendan, como se entiende en Francia, la gravedad inmensa, inequívoca, de un ataque convencional. Es, insisto, de primera importancia que los alemanes entiendan esta cuestión y concierten sus criterios con los de sus aliados europeos.

La personalidad de la República Federal Alemana se ha afirmado a lo largo de estos cuarenta años. Alemania se ha convertido en una nación fuerte, segura de sí misma, segura de su poder económico y científico. Ha vuelto a extender su presencia y su influencia en el mundo. Ya no estamos, es evidente, ante la Alemania de los años cuarenta y cinco a cincuenta. Esa reafirmación de la conciencia alemana inevitablemente ha acentuado las diferencias con los Estados Unidos. Atención, no quiero decir que exista una mala relación entre los Estados Unidos y la República Federal. Subrayo que la relación entre ambas naciones no puede parecerse ya en modo alguno a la que existía con la Europa destruida de hace cuarenta años. Pero vuelvo al punto central de mi argumentación. Si hay guerra es necesario convencer a los alemanes de que en ella pereceríamos todos, que todos corremos semejantes riesgos y que necesitamos, por tanto, apoyarnos en una misma solidaridad.

Nos encontramos ante una laguna abierta por las diferencias existentes a la hora de entender la vinculación profunda que une a Europa occidental con Estados Unidos. Este es uno de los más importantes debates en curso. Pero hay otro debate sobre el que es necesario tener ideas claras y un proyecto consistente para las décadas venideras: se trata de la vinculación defensiva y la solidaridad en la seguridad de las dos naciones con mayor peso propio de la Europa occidental, la República Federal Alemana y Francia. Es indispensable reafirmar y aclarar esta relación. Pero el problema se complica, entre otras razones, por la existencia de las dos Alemanias. El reflejo de solidaridad interalemana se ha afirmado año tras año con el paso del tiempo. ¿Cómo podemos imaginar que en caso de conflicto bélico pudieran enfrentarse, en una guerra de destrucción total, unos alemanes contra otros? Yo personalmente soy muy escéptico en este punto: me resulta difícil imagi-

nar al Ejército de la República Federal abriendo fuego contra los soldados de la Alemania del Este. Este es un sentimiento profundo con el que hay que contar, porque condiciona todo el problema de la seguridad europea. No estoy hablando de la reunificación alemana, que es otro asunto distinto. Me refiero a, la claridad de ideas sobre la defensa europea, que depende en buena parte del entendimiento pleno en materia militar entre Francia y Alemania, y depende también de la situación que padece Alemania como consecuencia del desenlace de la segunda guerra mundial.

P.: Con el tiempo, ¿no está la RFA condenada a estrechar sus lazos con los países del Este, sobre todo con la RDA y la URSS, para sobrevivir financiera e industrialmente? Una Confederación, no una reunificación, de los Estados alemanes, que existe ya de hecho en el plano económico, parece hoy, en efecto, concebible, pero la clave para tal Confederación ¿no se encuentra, por lo demás, en Moscú?

R.: Alemania está, naturalmente, condicionada por su posición geográfica: está en el centro de Europa. La nación siempre volvió la vista hacia el Este, de modo inevitable. El Este es una de sus fronteras y una parte de su vida. Alemania siempre mantuvo una relación intensa con sus vecinos del Este. Hoy nos encontramos con una República Federal que ha recuperado una gran parte de su dinamismo y de su poder, así como su autonomía y su libertad de decisión. La Alemania actual mira en torno suyo y eso es natural. Me hablan ustedes de un acuerdo posible. ¿Es acaso posible ese acuerdo diabólico? ¿Aceptaría Alemania su neutralización a cambio de una mayor influencia en Europa, de su reunificación?

Yo creo que la Alemania federal deberá vincularse a alguno de los grandes conjuntos de pueblos que se perfilan en el mundo. Hoy está vinculada a Occidente y yo creo que es vital para el equilibrio de todos que dicha vinculación permanezca.

Esta es una de las razones fundamentales por las que considero indispensable y urgente avanzar en el proceso de la unidad europea. Porque tampoco tiene demasiado sentido hablar de unidad de Europa sin pensar en la, unidad de los aspectos vitales de la defensa.

Me preguntan ustedes si cabe pensar que los alemanes del Oeste hagan ese acuerdo con los soviéticos. Yo me permito dudarle. Los alemanes del Oeste no renunciarán nunca a las libertades que han conquistado. Esto me parece impensable. Pero también me parece preocupante el momento que vivimos en el mundo occidental. No veo grandes iniciativas en nuestro campo. No veo la energía necesaria para tomar la iniciativa.

Y habría, ciertamente, algunas cosas que hacer si se tuviera la imaginación y la fuerza moral para ponerlas en marcha. Por ejemplo, habría que hacer, en primer lugar, un gesto claro mostrando la vinculación de la defensa alemana con la del resto de Europa occidental y, en segundo lugar, habría que seguir con una serie de iniciativas institucionales en el ámbito de la construcción europea: el acta única, la moneda común, el espacio único europeo, entre otros. El día en que, por ejemplo, exista ese espacio único europeo la vitalidad y la esperanza de Europa habrán sufrido una transfor-

mación radical hacia el futuro de un continente efectivamente unido y capaz de hacer frente a sus rivales.

Creo, además, que hay que abrirse, no sólo la Alemania federal, sino toda Europa comunitaria, hacia la Alemania del Este para aproximarla a nuestras posiciones y lograr que, al menos moralmente, se vaya considerando poco a poco como el miembro número trece de la Comunidad Europea.

Es cierto que están comenzando algunas operaciones hacia la unidad de los países europeos en materia de defensa. Pero esos trabajos son todavía demasiado incipientes, demasiado modestos. Nuestra seguridad como europeos se ha fundado, a lo largo de los últimos cuarenta años, en la certeza de que los Estados Unidos se lanzarían en defensa nuestra en caso de peligro o de invasión, desencadenando de modo automático lo que llamamos MAD, es decir, la destrucción mutua asegurada de ambos adversarios. En esto consiste más o menos el "couplage" o vinculación, y hablamos de una vinculación que llevaría a nuestro aliado norteamericano hasta la guerra nuclear, siendo curioso observar que ni siquiera aceptamos una vinculación firme e indudable con nuestro aliado más próximo, como es la República Federal Alemana. Yo insisto en que todo el equilibrio europeo y la seguridad de Occidente dependen en muy buena parte de la solidaridad firme entre Francia y Alemania federal. Indudablemente esa solidaridad depende de la decisión que puede tomar la nación que posee el arma nuclear, y en el caso de las dos naciones Francia y Alemania, me estoy refiriendo a Francia. Francia debe dar ese paso: es decir, dejar claro que nuestra nación desencadenaría la guerra nuclear si la República Federal de Alemania fuese atacada o invadida. Es necesario que este punto quede claro porque en él se funda la firmeza de la vinculación franco-alemana. Yo creo, por ejemplo, que el general De Gaulle, de haber vivido en estos años; hubiera abierto sin duda ese proceso hacia una indudable vinculación defensiva que nos comprometiera con nuestros vecinos alemanes.

P.: Con esta óptica, ¿no se debiera considerar también que un nuevo dato esta vez estratégico-económico, aparece poco a poco en el horizonte de Europa? Frente al derrumbamiento de los mercados del Tercer Mundo y la difícil penetración en los mercados americanos y asiáticos, naciones como Francia, Italia o España, siguiendo a la RFA, ¿no estarían tentadas de vender masivamente bienes de consumo a una URSS acogedora y pagando al contado, para resolver sus problemas económicos e industriales generadores de profunda perturbaciones sociales a cuya cabeza se encuentra un paro cada vez más insostenible? Tal desenlace, unido a la terrible lógica de los hechos, ¿no significaría, de forma más o menos directa, la instauración de una especie de "pax soviética" en Europa?

R.: Soy escéptico al planteamiento que ustedes esbozan. La Unión Soviética no es un gran mercado. Sus medios de pago no son considerables. El mercado norteamericano o japonés, por ejemplo, no tienen comparación con el mercado soviético actual, cuya capacidad de absorción de bienes y servicios es todavía sensiblemente limitada. La URSS tiene todavía pocas perspectivas de consumo. La lucha comercial, hoy por hoy, hay que entablarla, como es más que sabido, en Estados Unidos y Japón. Insisto en que

se trata de un problema de medios de pago, de posibilidades de liquidez y de financiación. No se olvide que en este momento el déficit comercial soviético asciende a 35.000 millones de dólares.

P.: Corolario a la pregunta anterior ¿le parece a usted que la presencia americana en la Europa occidental es, para la estrategia planetaria de los Estados Unidos, un absoluto insoslayable?

R.: Sí, para el futuro previsible la presencia norteamericana en Europa occidental me parece necesaria. De modo inmediato no puede convertirse en realidad la hipótesis de que Europa asuma en plenitud su defensa. Creo, sin embargo, que los americanos no pueden ya ejercer su papel de superpotencia ni podrían diseñar una especie de super Yalta. Carecen ya de esa fuerza mundial para imponer sus criterios al mundo de acuerdo con la otra superpotencia.

P.: Un ataque de la URSS contra Europa occidental en que aquélla utilizase sólo su armamento convencional ¿sería concebible en determinadas condiciones o circunstancias?

R.: Por el momento no me parece concebible ese ataque soviético, porque supondría dos cosas: en primer lugar, significaría que se ha producido una fuerte evolución interior en la que la realidad del poder soviético se traslade desde donde hoy reside, al menos en buena parte, a los militares. Hoy por hoy este no es el caso. En la Rusia de Gorbachov se mantiene esa mezcla íntima de complicadas dosis en la cúspide del aparato comunista, donde conviven y deciden una combinación de militares y políticos. En segundo lugar, no puede pensarse en un ataque soviético en Europa más que en el caso de que desaparezcan de ésta los medios de disuasión nuclear que actualmente posee.

P.: En definitiva, ¿es usted escéptico ante las propuestas de Gorbachov? ¿Cree que abren una etapa de distensión en Europa?

R.: Yo creo que lo prudente sería valorar las actitudes soviéticas no por las intenciones que puedan expresar, sino en función de los datos que realmente modifiquen. Sólo a la vista de un análisis muy preciso podríamos enumerar, por lo que respecta a Francia, cuatro grandes objetivos en nuestra teoría de la defensa:

En primer término hay que mantener la actitud francesa en favor de la reducción del nivel de armamentos: limitación simultánea, equilibrada y controlable. Esta es una de las constantes de nuestra política. Gracias a ello hemos conseguido éxitos diplomáticos y no debemos dejar el monopolio de esas ideas a nuestros adversarios.

En segundo lugar, conviene insistir en qué nuestro objetivo es la disuasión de la guerra nuclear y no nuclear. El horror que inspira el choque nuclear hace pensar a algunos que una guerra convencional sería un mal menor. Pero esto es olvidar que la casi totalidad de las matanzas y las destrucciones de la última gran guerra se hicieron con medios convencionales, enormemente perfeccionados desde 1945 a nuestros días. Para Europa lo que cuenta es la paz y no la clase de guerra que pueda surgir. Sea cual sea el tipo de guerra podemos estar seguros de que un nuevo conflicto bélico llevaría a Europa a un colapso mortal. Y esta es la razón por la que las limitaciones o reducciones de todas las categorías

por la que las limitaciones o reducciones de todas las categorías de armas, nucleares o convencionales, deben ser evaluadas, ante todo, en función de su efecto sobre el riesgo de desencadenamiento de un conflicto. Es un hecho reconocido que la existencia de potencias medias nucleares ha mantenido la paz desde hace cuarenta años; mientras que ha tenido un efecto disuasorio sobre el desencadenamiento de cualquier clase de aventura militar sobre el suelo europeo. La desnuclearización militar de Europa, al hacer la agresión menos costosa y menos arriesgada, acrecería inevitablemente el riesgo de una aventura militar. Y permitiría, al mismo tiempo, realizar una concentración masiva de fuerzas convencionales, mientras que la amenaza nuclear obliga a desplazarlas.

Es necesario además –y quizás en primer término– reforzar la solidaridad de la defensa francesa con Alemania Federal. La disociación de Alemania del sistema de la defensa occidental es el más grave peligro que amenaza nuestra seguridad en los años próximos. Y, a la inversa, el refuerzo de los medios convencionales franco alemanes es el medio para disuadir a la Unión Soviética de cualquier aventura militar dirigida contra el oeste de Europa.

Por último, es necesario adaptar el sistema de defensa francés al desarrollo de los lazos que unen a los países europeos de la Comunidad sin romper la vinculación indispensable entre la seguridad europea y la de los Estados Unidos. Esta es una operación indispensable que corresponde a la nueva organización de Europa. Pero es sumamente delicada de llevarla a cabo, porque choca con el peso de las costumbres y los prejuicios y corre el riesgo de provocar, por cualquier paso en falso, el alejamiento de los norteamericanos.

P.: ¿Cómo compensar el fantástico desequilibrio existente entre la URSS y la OTAN en el campo de las armas químicas (entre 400.000 y 700.000 toneladas la primera, frente a 40.000 de la segunda)?.

R.: Hay que ir a su eliminación sin olvidar que la destrucción de los stocks actualmente existentes plantea dificultades técnicas muy considerables. Por ejemplo, los sistemas de verificación de reducción de armamento. Es un tema de capital importancia. No debemos olvidar que el fracaso de la negociación iniciada hace dos décadas entre Kennedy y Kruschef nació de la imposibilidad de establecer sistemas de verificación válidos. Hoy contamos sin embargo con una novedad de incuestionable importancia: los soviéticos han dicho “aceptaremos todas las medidas de verificación que estén dispuestos a aceptar los Estados Unidos”.

Los sistemas de verificación son difíciles, lentos y generalmente muy caros. Tampoco hay que olvidar que en caso de conflicto las potencias enfrentadas pueden comenzar la fabricación de armas nucleares y químicas de inmediato, tan pronto como empiecen las hostilidades. En todo caso el centro de la discusión actual entre Estados Unidos y la Unión Soviética no es, como piensan los europeos, el problema de los misiles de medio alcance, sino precisamente esa gran incógnita de los sistemas de verificación. Sin esto todo es papel mojado. Por eso los expertos y los políticos de primera fila en Estados Unidos y en la Unión Soviética centran hoy sus estudios y

sus decisiones sobre esta cuestión mucho más importante que la opción cero o la opción doble cero.

P.: ¿No le parece que los hombres de Estado occidentales tienden demasiado a considerar el teatro europeo como un todo, independientemente del conjunto del tablero planetario? En un mundo en que las causas de conflicto y sus repercusiones automáticas sobre los cinco continentes son, de hecho, completamente interdependientes, ¿no debería la Alianza Atlántica redefinir su estrategia global? Más precisamente estoy pensando en los conflictos del Cercano Oriente.

R.: Personalmente no creo que sea del todo interdependiente. Si hay enfrentamientos y se produce un esfuerzo por limitarlos, es posible. Vamos a un mundo mucho más multipolar. Al final de la segunda guerra mundial, y con ocasión de Yalta, los debates estaban indudablemente dirigidos por los dos grandes. Hoy, sin embargo, hay al menos ocho o nueve centros de poder efectivo en el hemisferio norte: Norteamérica, con Estados Unidos y Canadá; la Comunidad Económica Europea, la Unión Soviética, Japón y, en cierto modo, inevitablemente, China. En el hemisferio sur hay un primer foco de poder en América latina, en el continente indio, en los países de la ASAN y en el eje Australia-Nueva Zelanda. Hoy el mundo está mucho más racionalizado que hace cuarenta años.

¿Existen sistemas de prevención de la guerra? Yo creo que sí. El primero de ellos es a mi juicio, sin duda, el partir de análisis estratégicos lo suficientemente ajustados. Hoy no podemos olvidar que entramos en una fase radicalmente nueva, una fase de sustitución de la que existía en los años cincuenta. Y éste creo que es uno de los centros del debate actual. Los dispositivos de seguridad son enteramente diferentes. Hay cambios profundos en la aportación de fuerzas. Por ejemplo pienso en la futura contribución del Japón a la defensa común de los países occidentales. Es un ejemplo que nos sirve para explicar que estamos ante un dispositivo en movimiento; llano, ante estructuras rígidas y bipolares. Cuando yo era presidente de la República sostuve que la seguridad en el golfo Pérsico era una cuestión nuestra, una cuestión de los europeos. Sigo pensándolo así.

P.: Contrariamente a una opinión que se escucha con frecuencia y por paradójico que pueda parecer, ¿no sería la URSS infinitamente más peligrosa para Occidente si el señor Gorbachov lograra “modernizarla” mediante una pseudodemocratización que, como nadie ignora, no sería más que un disfraz destinado a dotar de nuevo aliento al marxismo-leninismo que permanece más que nunca en la doctrina oficial?

R.: Me pide usted que haga un pronóstico difícilísimo: ¿cuál será a medio plazo el resultado de la política de Gorbachov en el país real que es la Unión Soviética? ¿Conseguirá o no superar las rigideces actuales del sistema centralizado? Hay algo que me parece evidente: si no hay evolución y cambio suficiente en el sistema soviético actual no habrá salida ni solución para los problemas económicos que hoy tiene planteada la gran nación rusa. Lo que Gorbachov pretende es que funcione la sociedad socialista, tal como dijo el propio Gorbachov en sus declaraciones a UNITA: “No se trata –insistió– de que, la sociedad se liberalice, sino de que el modelo funcione”.

El modelo de centralización diseñado por el sistema soviético. Lo cierto es que el sistema actual no permite salidas ni avances con éxito. ¿Cómo reaccionará el actual equipo que tiene el Poder de la Unión Soviética? ¿Qué ocurrirá si se producen nuevos estancamientos y fracasos? ¿Optarán por acelerar el cambio o lo frenarán absolutamente? La experiencia nos dice que cuando la apertura se salda en un fracaso el "establishment" del partido aprovecha la ocasión para pasar factura de inmediato y recuperar una parte del Poder. La radicalización y el cierre podrían producirse entonces. Hoy por hoy, sin embargo, nos encontramos con que en la cúspide de la pirámide del Poder soviético los grandes jefes aceptan la directriz marcada por Gorbachov y todos están dirigidos por él. Pero esa cúspide de la Unión Soviética es muy distinta de la inmensa burocracia que rige el país en los rincones más lejanos; ese inmenso aparato geográfico y administrativo sigue siendo hoy de una rigidez casi inamovible.

P.: ¿Qué consecuencias prácticas ve usted en la incorporación de España a la Alianza Atlántica?

R.: El pensamiento estratégico de España tenía que abrirse a las realidades de Europa y a los problemas de su seguridad y su defensa. Por razones históricas España fue ajena a las dos guerras mundiales. Hoy, a la altura de los años ochenta, no podía permanecer cerrada por más tiempo a las realidades interdependientes de la Europa occidental.

España forma parte hoy de un sistema de solidaridad en la defensa. Tiene, por tanto, que contribuir a la defensa de más de trescientos millones de habitantes, desechando todo criterio parcelario.

P.: Parece claro que la incorporación de Portugal y España a la CEE ha sido un paso importante para la futura unidad europea, ¿qué consideración le merece, en realidad, ese futuro? Y, aunque no directamente relacionado, ¿cómo se engarza en él un viejo pleito que todos los españoles llevan sobre su corazón: Gibraltar?

R.: Empezando por esto último pienso que estamos ante una situación que debe ser normalizada. Francia ha dado ejemplos de cómo deben normalizarse situaciones de esta clase. Esa normalización debe hacerse pronto, sin inútiles pérdidas de tiempo, atendiendo a la evidencia de la soberanía de España sobre su propio suelo. Ante los problemas de fondo de la unidad europea es muy peligroso caer en los dogmatismos y en las simplificaciones.

Respecto a la primera parte de su pregunta es necesario reconocer un hecho: la unidad europea no se ha logrado. Existen todavía demasiadas reacciones nacionales, demasiados intentos de defender cada autonomía nacional. Esa actitud nos ha llevado a la situación de dependencia en materia de defensa con que ahora nos encontramos con respecto a los Estados Unidos.

Hay que prever que en los próximos años las estructuras defensivas avancen sensiblemente en sus procesos de unificación. En ese terreno hay ya trabajos conjuntos de distintos Estados Mayores. Pero sin un proyecto común en las cuestiones previas de defensa no se avanzará.

Por lo que se refiere a las instituciones, la construcción europea está montada como un tren en el que la locomotora se situara en la cola. Vemos

cómo, en primer lugar, avanza la opinión pública, a continuación la economía, en tercer lugar las Administraciones y sólo en último término avanzan las cuestiones políticas. Y lo cierto es que la política debería tomar la cabeza del convoy.

Si se cumpliera puntualmente todo lo previsto en el acta única me parecería un progreso importante. Se ha llegado a decir que el contenido del acta única era modesto; pienso que no es así. Si el espacio único europeo se llega a hacer realidad, dentro de los plazos previstos, habremos dado un paso histórico. Lo mismo ocurrirá si se designa un presidente de Consejo Europeo con un vicepresidente. Aunque no hay fecha para esto último creo que es necesario establecerla cuanto antes.

Gorbachov y su “nueva política”

Hans-Dietrich Genscher

De Europa, de todo Occidente, se piden decisiones que incidirán en los tiempos venideros; decisiones que son más profundas de lo que aún muchos suponen. La República Federal de Alemania tendrá que contribuir a estas decisiones y asumir su papel influyente.

Hay que tomar decisiones trascendentales dentro y por la **Comunidad Europea**. Ha llegado por fin el momento de dejar a un lado los nacionalismos actuales, que velan tan sólo por unos estrechos intereses, para que Europa se convierta en una unidad con capacidad de acción, única forma de asegurar la autoafirmación política y económico-tecnológica de nuestro continente en el mundo del mañana. Por esa razón, la cooperación germano-francesa constituye el eje fundamental de este reencuentro europeo. Es la hora de preparar a Europa para afrontar el futuro.

Dentro de **toda la Comunidad occidental** se exigen de igual modo decisiones de gran responsabilidad:

Los europeos, igual que los norteamericanos y los japoneses, deben asumir su responsabilidad ante la **economía mundial**. Deben reducir los enormes desequilibrios en la balanza comercial y asegurar el futuro del libre comercio mundial, sobre el cual descansa nuestra prosperidad común, atacando enérgicamente los problemas del endeudamiento y del sistema monetario. Esta responsabilidad por la economía mundial no debe consumirse en un espíritu de contradicción recíproco. La cooperación es necesaria. Debemos lograr que el sistema económico mundial resulte idóneo en los años venideros. Pero, además, los europeos y los norteamericanos deben avanzar, dentro de la Alianza del Atlántico Norte, en su camino hacia aquel objetivo que en 1963 había formulado "el presidente Kennedy, que es el objetivo de una alianza que se apoya sobre dos pilares de igual poder. En este sentido, también la tarea consiste en que la Alianza responda al futuro. Ambas partes no pueden aceptar por siempre una situación en que la Alianza da la impresión de que los 240 millones de norteamericanos tienen que proteger a los 320 millones de europeos de los 280 millones de soviéticos. La valiosa alianza europeonorteamericana, irrenunciable para nuestra seguridad, demanda ser cultivada y fortalecida.

Hans-Dietrich Genscher, vicescanciller y ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania, es líder del Partido Liberal.

Las decisiones audaces, con vistas al futuro, no sólo son necesarias en las **relaciones entre Este y Oeste**. Occidente debe dar una respuesta política conjunta a lo que el Secretario general Gorbachov llama el “nuevo pensamiento”, la “nueva política” de la Unión Soviética. También las relaciones Este-Oeste deben reestructurarse mirando hacia el futuro, teniendo presente el objetivo de la supervivencia a través de la cooperación.

Para formarnos una idea acerca de la “nueva política” de Gorbachov es necesario que recordemos la herencia de la era Breznev que recibió Gorbachov al asumir el puesto de secretario general el 11 de marzo de 1985.

Durante su prolongado período de gobierno, Breznev hizo dos cosas:

Por un lado rearmó a la Unión Soviética convirtiéndola en una potencia militar global. Estableció la paridad estratégica nuclear con los Estados Unidos. Continuó ampliando su superioridad en armas convencionales en Europa, y con los SS-20 emplazó certeros misiles de alcance medio en Europa, además de elevar las posibilidades de la Unión Soviética en torno a una proyección de poder mundial, haciendo uso de ella en la segunda mitad de los años setenta de un modo indirecto en Angola, pero ya directamente en Afganistán.

Sin embargo, por otro lado, Breznev había descuidado la economía. Hizo poco o nada para preparar a la economía y la sociedad para el porvenir, imponiéndole por añadidura una elevada carga armamentista a la economía nacional.

Hoy, mediando los años ochenta, Gorbachov debe enfrentarse a los resultados de aquella política:

En **política exterior**, el elevado armamentismo y la ocupación de Afganistán han provocado la reacción de los Estados Unidos. Los Estados Unidos de Carter, aún en su último año, se convirtieron en los Estados Unidos de Reagan. Los gastos norteamericanos de defensa, que durante los años setenta habían estado disminuyendo de modo permanente, aumentaron verticalmente. (Al mirar hacia atrás puede afirmarse también que durante los años setenta Europa y, sobre todo, la República Federal de Alemania vieron con mayor realismo que los Estados Unidos –que redujeron ostensiblemente sus esfuerzos defensivos– la necesidad de realizar esfuerzos en la defensa, incluso en las condiciones de una política de distensión. Nosotros, por el contrario, hemos garantizado de manera consecuente nuestra capacidad defensiva.)

Además, la instalación de los SS-20 en Europa condujo a la doble decisión de la OTAN de 1979 y al emplazamiento de misiles de alcance medio. La instalación de los SS-20 en Asia produjo en, Japón, por vez primera, un sentimiento de amenaza directa, que hizo que también allí se incrementaran los gastos de defensa. La política, expansionista en el Tercer Mundo y, en especial, la ocupación de Afganistán socavaron al cabo la confianza en la Unión Soviética, no sólo en Occidente, sino que también atizaron la desconfianza por parte de China y el Tercer Mundo.

Veamos ahora el resultado **económico**:

La economía soviética entró en una crisis de desarrollo. Desde mediados de los años setenta, se fueron reduciendo cada año las tasas de creci-

miento, y en la primera mitad de los años ochenta, descendieron a un nivel del 2 por 100, si calculamos las tasas de acuerdo con nuestra concepción del producto social bruto. Se acentuó la diferencia con respecto al producto social bruto de Norteamérica y la Comunidad Europea. La Unión Soviética retrocedió incluso al cuarto lugar, por debajo de Japón. Por otra parte, la República Popular China emprendió el camino de las audaces reformas políticas, económicas y sociales, que le dieron la oportunidad de reducir la diferencia con la Unión Soviética.

Pero aún mucho mayor riesgo para el futuro supone el atraso soviético en cuanto a las nuevas altas tecnologías. La Unión Soviética está en peligro de quedarse estancada en la era industrial, en tanto que el mundo que la rodea continúa su desarrollo hacia la era de la información.

Gorbachov sabe lo que puede significar, a largo plazo, para la Unión Soviética esta evolución, pero, además, lo dice abiertamente: Si no se logra superar la crisis tecnológica y de crecimiento, a la larga se llegará a un punto donde el estancamiento económico hará retroceder a la Unión Soviética en todos los campos.

Por esta razón, la aceleración del desarrollo y el progreso tecnológico constituyen para Gorbachov el objetivo central de su política. No obstante, este objetivo no se alcanza de forma aislada, no se logra sólo mediante reformas económicas, ni tampoco mejorando exclusivamente las condiciones materiales de vida. Para llegar a él, Gorbachov necesita personas motivadas a rendir, dispuestas a asumir responsabilidades, que sean creativas. De ahí una política de información más abierta, la exhortación a la crítica constructiva, la demanda del perfeccionamiento de las garantías jurídicas. Así, también, la supresión del destierro de Sajarov no sólo es una señal hacia Occidente, sino, ante todo, una señal hacia la propia sociedad. Lo mismo rige para las exigencias de "democratización" que Gorbachov formulara con especial firmeza en el último Pleno del Comité Central. Estas exigencias tampoco pierden su relevancia por el hecho de que no fueron aceptadas por la totalidad del Comité Central. Sin embargo, esta aceptación parcial revela con claridad todo el dramatismo de la actual evolución en la Unión Soviética. Gorbachov ha reconocido que la modernización de la economía no es posible sin una modernización y una apertura de la sociedad, tanto hacia el exterior como hacia el interior. En este sentido, no se trata de una democracia como se entiende en Occidente, sino de la creación de una posibilidad de desarrollo social más amplia dentro de los límites del sistema.

Para que la economía avance de nuevo, Gorbachov necesita por último algo más: tranquilidad en el frente exterior. Debe evitar más elevados gastos en armamentos y, sobre todo, debe tratar de evitar que su economía se vea empujada por la IDE hacia una carrera armamentista de carácter tecnológico, que difícilmente se puede permitir, y para la cual está poco preparada debido a su atraso en la tecnología de la información. En una palabra, Gorbachov necesita también una **nueva política exterior**.

De hecho, Gorbachov ha modificado ya sustancialmente una serie de posiciones en política exterior, heredadas de la época de Breznev:

En el control de armamentos se ha declarado dispuesto a reducir decisivamente los sistemas nucleares estratégicos y a una opción cero por ambas partes en cuanto a los cohetes de alcance medio en Europa. En la Conferencia de Estocolmo, Gorbachov ha roto también con el principio de no permitir ninguna inspección *in situ* de los acuerdos de control de armamentos, que hasta ahora había sido sagrado.

Todavía no se puede formular un juicio definitivo acerca de la seriedad con que procura hallar un camino a través de negociaciones para retirar las tropas soviéticas de Afganistán.

En lo que se refiere a las líneas maestras de la política exterior en general, el informe de Gorbachov al XXVII Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética se diferencia considerablemente del informe de Breznev al Congreso del Partido del año 1981:

– Si Breznev insistía aún en que la correlación de fuerzas en el mundo se desplazaba constantemente en favor de Moscú, el informe de Gorbachov carece de una afirmación semejante.

– En tanto en el informe de Breznev el concepto de la coexistencia pacífica entre los Estados era pronunciado conjuntamente con la insistencia en la lucha de clases y el reto ideológico a Occidente, el tono de Gorbachov se centra en temas nuevos: habla una y otra vez de la mutua dependencia de los Estados en el mundo, habla de los problemas del medio ambiente y de otros problemas globales que hacen que el mundo se convierta en una comunidad obligada a la cooperación para sobrevivir. Esta visión de las cosas es congruente con las razones de una política responsable por parte de Occidente. Una negación de la necesidad de cooperación global ante el potencial atómico de exterminio y ante los peligros existentes para los principios vitales naturales, precipitaría al mundo hacia riesgos muy difíciles de estimar. El punto de partida es, por tanto, acertado. Resta por verificar las consecuencias que la política soviética saca de la práctica.

– Respecto a la política de seguridad, Gorbachov expone lo siguiente: “El carácter de las armas modernas no deja a ningún Estado la esperanza de protegerse sólo por medios técnico-militares, es decir, mediante la creación de una defensa, por muy poderosa que sea... Cuando se habla de la relación entre la URSS y los EEUU, la seguridad sólo puede ser recíproca, *y* si nos referimos a las relaciones internacionales en su totalidad, entonces sólo puede ser general.”

Y así se podría seguir citando. De hecho, podemos abrir los discursos de los principales dirigentes de la Unión Soviética en cualquier punto referente a la política exterior y nos encontraremos con formulaciones que dejan muy atrás la ortodoxia de la era Breznev.

¿Cómo hay que valorar todo esto?

¿Son meras palabras para entretener a Occidente? Esta nueva política exterior de Gorbachov, ¿es sólo una política que se presenta como nueva y mucho mejor que la anterior, que es más flexible y habilidosa, pero que, en última instancia, persigue el antiguo objetivo expansionista del imperio soviético y la supremacía sobre todo el continente europeo? ¿O acaso Gorbachov pretende conseguir simplemente un respiro por algunos años, con el

propósito de que su economía se recupere, para entonces continuar la política de expansión? Dicho en pocas palabras: ¿la nueva política no será otra cosa que la vieja, pero con ropaje nuevo y más elegante?

En Occidente, muchos se inclinan a ver las cosas de este modo. Es indiscutible el hecho de que todavía hoy cualquier política occidental en relación con el Este sólo es posible sobre la base de una capacidad de defensa y de disuasión segura. De hecho, las circunstancias militares aún no se han modificado para hacer posible otra cosa.

Para la República Federal de Alemania, esto significa que debe proseguir consecuentemente su política realista de distensión, basada en una capacidad suficiente de defensa y en un compromiso firme con la comunidad de las democracias occidentales.

La estrategia de la Alianza occidental en relación con el Este, tal como está formulada en el Informe Harmel de 1967, descansa sobre dos pilares. Por una parte, exige

– “mantener una fuerza militar suficiente y salvaguardar la solidaridad política de la Alianza”.

Y por otra,

– “procurar, sobre este principio, una relación estable entre los Estados del Este y el Oeste mediante el diálogo y la cooperación”.

Esta estrategia sigue siendo correcta y válida como siempre.

Es indispensable que en una nueva fase de las relaciones Este-Oeste –sobre la cual hablaron en Moscú, el 12 de marzo de 1985, el canciller federal y el presidente del Consejo de Estado de la RDA– se actúe seriamente en cuanto al desarme. En este sentido, han mejorado las perspectivas, sobre todo después de Reykjavik. Allí se reveló por ambas partes un nuevo pensamiento orientado hacia la cooperación en lugar del rearme. Los europeos harían bien en utilizar para su propio beneficio este nuevo pensamiento dirigido hacia el futuro.

Si pretender abandonar desde hoy las armas resultaría una falsa e ilusoria credulidad, de igual modo sería también falso cerrar los ojos a la **posibilidad** de un avance en las relaciones Este-Oeste.

Se trata de una **posibilidad** y, por ello, no hay que sepultar esa posibilidad, si es que existe, sino que debemos aprovecharla.

¿Acaso no sería posible, en efecto, que Gorbachov haya reconocido en serio que la actual política de elevado armamentismo y expansionismo desbordaría a largo plazo sin esperanzas las fuerzas de la Unión Soviética, que la aislaría del mundo y que así, al final, no aumentaría su seguridad, sino que la pondría en peligro?

Lo repito: se trata de una **posibilidad**, nada más. Si existe, debemos aprovecharla. Debemos comprobar sin ilusiones y sin prejuicios si existe en realidad. Es evidente que una política de Gorbachov en que a las nuevas palabras sigan los hechos beneficia a Occidente. Una Unión Soviética que tienda a la cooperación y a la apertura será mejor interlocutor para el aseguramiento de la paz que una Unión Soviética que se aísle y se aferre a la vieja forma de pensar.

Si hoy existiera la oportunidad de que, después de cuarenta años de enfrentamiento en las relaciones Este-Oeste, se pudiera llegar a un punto de inflexión, sería un error de dimensiones históricas que Occidente dejara escapar esta oportunidad sólo porque no puede desprenderse de la idea de que todo lo que atañe a la Unión Soviética supone siempre y únicamente la peor de las desgracias. Es necesario un *worst case analysis*, pero no debe determinar la política. Si así ocurriera, seríamos en realidad unos incapaces para la política. Considero que la política indispensable, adecuada para Occidente, debe ser, hoy más que nunca, tomarle la palabra con todas sus consecuencias a Gorbachov y a su “nueva política”.

¡No esperemos con los brazos cruzados qué nos trae Gorbachov! Antes bien, procuremos influir, impulsar y conformar el desarrollo por nuestra parte. Necesitamos una activa estrategia política en Occidente. La estrategia Harmel de la Alianza ha sido concebida con este espíritu.

Nuestra respuesta a Gorbachov debe ser ésta: Si los hechos siguen a las palabras, Occidente será un interlocutor constructivo para una evolución en este sentido.

Primero: Estamos dispuestos a preparar un proceso de desarme completo y a organizar estructuras de seguridad en cooperación con el objetivo de igual seguridad para todos. No aceptaremos la supremacía, pero tampoco la queremos para nosotros.

Segundo: Estamos dispuestos a encauzar una colaboración económica de gran envergadura que ayude a la Unión Soviética a modernizar su economía y desarrolle este gigantesco país, poseedor de grandes riquezas naturales, para que nos traiga progreso y puestos de trabajo.

Tercero: Estamos dispuestos a aceptar la expresión de “la casa común de Europa” y, conjuntamente con la Unión Soviética, haremos de ella una casa **verdaderamente** común; una casa donde todos sus habitantes convivan pacíficamente, con los mismos derechos; donde el muro divisorio entre los habitantes del Este y los del Oeste sea superado cada vez más; donde se respeten los derechos humanos.

Sería peligroso que nosotros, en lugar de alentar a la Unión Soviética hacia nuevos avances, sucumbiéramos a la ilusión de que la Unión Soviética está tratando desde una situación de debilidad, que debemos aprovechar, incluso que debemos acentuar.

Es indispensable la firmeza, pero una política de fuerza, la pretensión de lograr la supremacía, el acoso con armamentos, pertenecen definitivamente a las categorías intelectuales del pasado, también en Occidente. Una actitud semejante conduciría a la Humanidad a una catástrofe.

Primero: Con el desarme se han sentado las pautas sobre las cuales, si las aprovechamos, podremos impulsar un proceso de desarme que abarque toda la gama de armamentos:

Reykjavik ha descorrido el telón, permitiendo echar una mirada hacia lo que pudiera traernos el futuro en la relación estratégica nuclear de las dos grandes potencias. Dos objetivos se apuntaron con claridad:

– Uno es la reducción de las armas nucleares en un 50 por 100.

– El segundo es la desaparición por completo en Europa de los cohetes nucleares de alcance medio. Unido a ello –y esto es muy importante para nosotros los europeos–, el compromiso por ambas partes de iniciar negociaciones para la reducción en Europa también de los misiles de alcance medio con un radio de acción más reducido.

La próxima celebración de un acuerdo INF sería un notable indicio de voluntad tendente al desarme, que tendría amplia repercusión alentadora sobre otros ámbitos de negociación. De él partirían impulsos positivos para las relaciones Este-Oeste en toda su dimensión.

Responde a la voluntad de mayor, no de menor seguridad, el evitar nuevos déficit de seguridad a través de nuevas zonas grises, al igual que nuestro deseo de llegar también a nuevas reducciones en las armas atómicas de corto alcance.

Por ello, el Gobierno de la República Federal de Alemania considera indispensable que se incluyan en una política de control de armamento y se reduzcan paso a paso también los misiles nucleares terrestres norteamericanos y soviéticos con un radio de acción de menos de 1.000 kilómetros.

Esta necesidad fue tema de la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN celebrada en Bruselas en diciembre de 1986. También en esta esfera el Este tiene una supremacía abrumadora.

Junto a los SS 12/22 y SS 23 de más largo alcance, varios centenares de misiles de corto alcance –Scud– amenazan a la República Federal de Alemania, así como a las Fuerzas Armadas aliadas aquí estacionadas y a sus familias, pero también constituyen un peligro, por lo menos, para nuestros aliados en Noruega, Dinamarca, Grecia y Turquía.

El primer paso para la reducción de los sistemas con base en tierras norteamericanas y soviéticas, con un alcance entre 0 y 1.000 kilómetros, sería un acuerdo global que eliminara y prohibiera los misiles terrestres de alcance medio norteamericanos y soviéticos con un radio de acción de 500 a 1.000 kilómetros.

Esta otra opción cero soviético-norteamericana significa un desarme unilateral de SS-12/22 y SS-23 soviéticos con posibilidad de lanzamiento repetido a lo que Estados Unidos no tiene un arma idónea que oponer.

Siguiendo la lógica de la concentración de las negociaciones sobre misiles de alcance medio en los misiles de largo alcance norteamericanos y soviéticos, los Estados Unidos, nosotros mismos y nuestros demás aliados consideramos que los Pershing-1A de la Bundeswehr no pueden ser objeto de las negociaciones en curso.

Durante las conversaciones con el ministro de Relaciones Exteriores, Shultz, mantenidas en Moscú, la Unión Soviética no planteó este problema, seguramente porque tuvo en cuenta su superioridad en cuanto a misiles de aun menor alcance.

Una política de control de armamentos realista y responsable debe salvaguardar la relación total de todos los elementos de la propia política de seguridad.

En este sentido, no puede ni debe intentarse establecer una interdependencia entre las distintas esferas del control de armamentos.

Más bien, el objetivo debe ser posibilitar el alcance de los resultados, estableciendo uno tras otro nuevos pasos, tanto cronológicamente como en relación con él contenido, de modo que se fortalezca la seguridad de todos los interesados a través de reducciones equilibradas.

Un desarmé amplio de armas nucleares estratégicas y de misiles de alcance medio tendría consecuencias para la seguridad de Europa, que está basada esencialmente en la acción disuasoria de las armas atómicas norteamericanas. Por eso, el desarme nuclear no debe ni puede quedar aislado. Debe coincidir con el control de las armas convencionales en Europa.

En su momento la política alemana tuvo en cuenta los progresos que se perfilaban en las armas nucleares. Exigió el establecimiento de un equilibrio de armas convencionales en Europa y, acto seguido, trabajó para crear las formas de negociación necesarias:

– Como primer paso, conjuntamente con Francia, tomamos la iniciativa de organizar una conferencia sobre medidas de confianza y desarme en toda Europa, dentro del marco de la CSCE. Esta conferencia se clausuró con éxito en el otoño del año pasado.

– Aun antes de la clausura de esta conferencia, en mayo del año pasado, en Halifax, por invitación alemana y francesa, la OTAN decidió preparar unas negociaciones referidas a la relación de fuerzas convencionales en toda Europa. La OTAN ofreció de forma oficial al Pacto de Varsovia, en el mes de diciembre, la iniciación de negociaciones sobre esta cuestión.

El objetivo central es el logro de la estabilidad en armas convencionales en Europa. En este caso, estabilidad significa –paralelamente a la estabilidad nuclear– una situación en la que ninguna de las partes debe temer que la otra tenga capacidad para atacar por sorpresa.

En la actualidad, la Unión Soviética tiene en Europa, y sobre todo en Europa Central, una evidente superioridad en carros de combate y en otros sistemas militares, que le brindan capacidad para ejecutar movimientos de ataque destinados a conquistar territorios. Esta situación debe ser modificada y sustituida por otra, donde las Fuerzas Armadas de ambos lados sólo y únicamente tengan capacidad de defensa, pero no capacidad de invasión.

Por último, en el desarme nuclear corresponde una importancia cada vez mayor también a las armas **químicas**. Al respecto, existen negociaciones desde hace años en la Conferencia de Desarme de Ginebra. El objetivo es la prohibición completa y verificable de todas las armas químicas y la destrucción de todas las existencias almacenadas.

En julio del año pasado, el secretario general Gorbachov, en un brindis en honor del presidente Mitterrand, en Moscú, dijo lo siguiente:

“Tratemos de ver todo de una manera nueva: que Occidente efectúe las reducciones correspondientes en aquellos tipos de armas de los cuales tiene más, y también nosotros reduciremos nuestra superioridad donde existe, sin vacilar.”

¿Desea Gorbachov honrar estas palabras con los hechos?

Segundo: Es evidente la repercusión que pudiera tener, en general, una amplia cooperación económica en las relaciones entre Este y Oeste.

El intercambio comercial entre el Este y el Oeste se encuentra en el presente a un nivel sorprendentemente bajo, si se tienen en cuenta los respectivos potenciales.

Por ejemplo, para la República Federal de Alemania –el mayor interlocutor comercial del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) –, el comercio con los países del Este representa únicamente el 4 por 100 de todo su comercio exterior. Tan sólo a Suiza exportamos un 50 por 100 más que a todos los países europeos del CAME.

El Este sigue siendo, en lo fundamental, un bloque comercial retraído en sí mismo. Pero de este modo no podrá incorporarse al desarrollo económico y tecnológico del mundo.

Parece que Gorbachov ha visto todo esto. El sabe que para modernizar su país necesita la cooperación económica y técnica con el Oeste, que necesita la cooperación empresarial sobre bases amplias y que –por ahora, al menos– necesita también créditos. En cambio, para Occidente se abriría un gigantesco mercado, un gigantesco mercado de consumo, cuya movilización podría impulsar de manera directa un crecimiento de toda la economía mundial.

Por último, el tercer elemento que no debe ni puede faltar en una escena futura de las relaciones Este-Oeste es el respeto a los derechos humanos y la superación de la división entre los seres humanos del Este y el Oeste. Las fronteras deben ser cada vez más permeables.

Debe aumentar el intercambio de información, hay que incrementar los encuentros entre las personas, y los derechos humanos elementales deben convertirse en realidad en el Este.

Todas estas son exigencias irrenunciables de Occidente, que se basan en el Acta Final de Helsinki. Pero son también necesidades, si es que Gorbachov quiere conducir su país al mundo moderno de la sociedad de la información. Sin la apertura hacia el interior y el exterior no se producirá progreso alguno en la Unión Soviética.

Desarme con la estabilidad como objetivo, cooperación económica y mejoramiento de la situación de los derechos humanos: éstas son las tres grandes pautas en el proceso de la CSCE. Estos tres sectores están relacionados entre sí de manera indisoluble. El progreso en uno de ellos impulsará también el progreso en los demás. El bloqueo de uno de ellos conducirá también al bloqueo de los demás.

Dentro de este contexto; por eso el Acta Final de Helsinki, con clara perspicacia, abarca los tres sectores. Así se ha convertido en el derrotero hacia un orden pacífico en Europa, donde los pueblos puedan progresar en pacífica competencia y sin miedo el uno del otro, incluso con diferentes ordenamientos sociales y estatales.

De un orden pacífico semejante, que supera la división de Europa, ningún pueblo se beneficiaría tanto como el alemán, puesto que el muro y

las alambradas de púas que hoy dividen Europa atraviesan el centro de Alemania.

Por estas razones, la República Federal de Alemania está en favor de una evolución hacia un orden pacífico en Europa. Y por estas razones contempla como una tarea central de su política exterior e interior el ser dentro de la alianza occidental, y partiendo de su firme arraigo en ella, la fuerza impulsora capaz de conducir las relaciones Este-Oeste hacia un orden pacífico de esta naturaleza.

Si durante la década de los años setenta fue la República Federal de Alemania quien reconoció, con mayor realismo que otros países, los peligros del armamentismo soviético, de igual modo es hoy también quien valora de una manera más realista y libre de prejuicios las nuevas tendencias dentro de la Unión Soviética y las perspectivas futuras que en ellas se encuentran. Ella debe impedir que estas tendencias sean tildadas de propaganda en una forma irreflexiva. Hay que tomarlas en serio y analizarlas en lo sustancial, aprovechando sus principios para un mejoramiento de las relaciones entre Este y Oeste.

Conjuntamente con Francia, la República Federal de Alemania asumirá su responsabilidad por la unidad de la Europa democrática con un compromiso más intenso, en interés de la autoafirmación europea y la consolidación de la alianza transatlántica sobre la base de la igualdad de derechos y de la igualdad entre las naciones.

Con un compromiso de igual intensidad, la República Federal de Alemania se esforzará por mejorar las relaciones entre el Este y el Oeste. Esto incluye unos esfuerzos más intensos para ampliar y profundizar las relaciones germano-soviéticas, tan marcadas por el destino, así como la consolidación y el desarrollo de la responsabilidad colectiva con la RDA.

Aprovecharemos todas nuestras posibilidades y echaremos en la balanza nuestro potencial económico en pro de una política de unidad europea en el Oeste y de cooperación con el Este. Nosotros, los alemanes, sólo podemos salvaguardar nuestros intereses nacionales con una política europea de paz y buena vecindad; no tenemos otra opción, ni tampoco la buscamos.

Europa es nuestro destino, y esto tiene mayor vigencia para nosotros, los alemanes, que para todos los demás pueblos.

La Humanidad se encuentra ante la alternativa de sucumbir en la confrontación o sobrevivir juntos. La supervivencia exige cooperación para asegurar los principios naturales de la vida, desarrollar todas las esferas de la vida y para crear estructuras de seguridad conjuntas.

La cooperación con el Este no depende sólo de Occidente, sino que demanda que haya un interlocutor del otro lado. Pero la disposición hacia la cooperación sí responde a nuestra propia decisión.

Quien desee tomarle la palabra a las declaraciones de Gorbachov tiene que estar preparado para la cooperación. Quien rehúse la cooperación atentaré contra sus propios intereses. Occidente no tiene motivo alguno para temer la colaboración.

Nuestra divisa sólo puede ser una: Tomemos en serio a Gorbachov, tomémosle la palabra.

La OTAN, factor decisivo de la estrategia occidental

Caspar Weinberger

Muchos críticos de la OTAN ponen en tela de juicio la necesidad de que ésta siga existiendo, y entre ellos, algunos de los norteamericanos se preguntan, más concretamente, por qué interesa a los Estados Unidos seguir perteneciendo a la Alianza.

Veamos por un momento cómo era el mundo desde 1945 a 1950. La guerra había arrasado Europa; viejos imperios se desmoronaban; las naciones abrigaban aún viejos rencores y desconfianzas. Eran los tiempos en que Norteamérica se alzaba desde la guerra y asumía –aun siendo reacia a ello– una posición de responsabilidad mundial. El imperativo que se imponía al Oeste era el de volver a definir un orden mundial estable, pero, como siempre ha ocurrido, hubo en Estados Unidos quienes se resistían a ver más allá de nuestros límites territoriales.

Naturalmente, en el Este había otra nueva potencia mundial cuyos intereses y ambiciones y, claro está, su política de dominación mundial no podían cumplirse sin crear inestabilidad donde quiera que fuera posible. La URSS había aprendido que en el ejercicio del poderío militar estaba la clave para conquistar sus objetivos.

La primera prueba se produjo en el este europeo. Estados Unidos, a través de sus representantes diplomáticos, hizo un sincero esfuerzo por satisfacer las demandas que la URSS reivindicaba, pero aprendió rápidamente que la “seguridad” soviética no tenía límites. Ostensiblemente, la idea soviética de su propia seguridad consistía en el trazado de círculos cada vez más amplios hacia el Este y hacia el Oeste, y reivindicar la soberanía rusa sobre franjas cada vez más distantes de las fronteras de la URSS.

Lamentablemente, hoy se tiende a desdibujar las diferencias fundamentales que existen entre el sistema de la Unión Soviética y los Estados occidentales, entre el totalitarismo y la democracia.

Tal es la falsa –y peligrosa– teoría de la “equivalencia moral”, según la cual los dos sistemas son malos.

Aun cuando en Occidente nos hallamos hoy ante una Unión Soviética con más iniciativa gracias a Mijail Gorbachov, todavía esperamos confiadamente que se produzcan signos de algún cambio fundamental. Pero hemos

Caspar Weinberger es secretario de Defensa de los Estados Unidos.

de tener presente que tras el barniz de esos cambios, que se proclaman a grandes voces en el ámbito de las relaciones públicas, hay todavía un sistema comunista en bancarrota; que tras la política de transparencia informativa está el espectro del KGB, cuyos agentes definen la apertura de forma muy distinta a como lo hacemos en Occidente, y que no definen en absoluto la libertad porque no figura en su léxico; que detrás de las “reformas” tan coreadas está la maquinaria de un Partido Comunista incompatible con ese pluralismo que para nosotros es una realidad más que establecida. Por mucho que la nueva dirección soviética quisiera convencer al mundo de algo distinto, la Unión Soviética no es tan sólo un miembro más de la comunidad de naciones: es un Estado severamente controlado, totalitario, cuyos valores son ajenos a las sociedades libres, cuyo poderío militar constituye una amenaza constante para nuestra supervivencia, y cuya meta sigue siendo conquistar a todos los que no apoyan sus intereses.

El desequilibrio de fuerzas en Europa ha favorecido históricamente y aún favorece al Pacto de Varsovia por márgenes considerables en casi todos los órdenes. En 1835, Alexis de Tocqueville observaba que los Gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos y a edificar la fortaleza real de la sociedad, que evita los despotismos. Pero advertía también que, a pesar de su prosperidad, las democracias corren constantemente el riesgo de ser conquistadas por Estados despóticos. Y esto aparece de manifiesto ante el constante crecimiento del gasto militar de la URSS a expensas del bienestar de su sociedad, política que puede mantener indefinidamente gracias a que no hay una opinión pública capaz de frenarla.

No es un secreto que la democracia y el comunismo son incompatibles por esencia. Pueden coexistir, pero el punto crítico es que solamente pueden hacerlo si las democracias son lo bastante fuertes para obligar al Estado comunista a respetar su existencia. Esta es la desnuda realidad de nuestro tiempo, una realidad que ha sido advertida por los grandes estadistas del siglo XX.

En el notable discurso pronunciado en marzo de 1946 en Fulton (Missouri), Winston Churchill hizo una llamada de advertencia: “... Si las democracias occidentales permanecen unidas en profesión estricta de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, podrán ejercer inmensa influencia en la defensa de los mismos y no es verosímil que nadie las perturbe. Si, por el contrario, se crea la desunión entre ellas o faltan a sus deberes y dejan escapar esos años decisivos, entonces sí se verán abrumadas por catástrofes.”

En aquel discurso, más conocido como el discurso del “telón de acero”, Churchill definió la necesidad de un pacto de defensa colectiva de las naciones democráticas. Y, afortunadamente, las naciones occidentales no dejaron escapar aquellos años decisivos. En efecto, en los años inmediatamente posteriores, el mundo asistió a la proclamación de la doctrina Truman, que enunciaba que Estados Unidos “prestaría apoyo a los pueblos libres que oponen resistencia al intento de sojuzgamiento”, a la puesta en práctica del Plan Marshall, dirigido a revitalizar las economías europeas, y a la firma del Pacto de Bruselas por los europeos, primer paso de una defensa colectiva.

Poco después Canadá y los países europeos se dirigirían a Estados Unidos para plantearle la ampliación del ámbito del compromiso de esa defensa colectiva.

En aquellos tiempos, el Congreso norteamericano ostentó un papel clave en el allanamiento del camino que habría de conducir a la creación en abril de 1949 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En junio de 1948, el senador Arthur Vandenberg, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, ayudó a fraguar la resolución que lleva su nombre y que autoriza a los Estados Unidos a perseguir la conclusión de compromisos colectivos de autodefensa. Aunque hay actualmente congresistas con planteamientos menos constructivos sobre la defensa colectiva, en general, y afortunadamente para todos, la OTAN sigue contando con gran apoyo bipartidario en Estados Unidos. Ahora bien, en las democracias hemos de precavernos contra planteamientos políticos que pueden tener atractivo económico o político a corto plazo, pero que de hecho resultan peligrosamente miopes e imprudentes.

Hay efectivamente en Estados Unidos sectores amplios a los que hay que recordar que el aislacionismo no nos prestó un gran servicio antes de la segunda guerra mundial ni lo hará nunca. La Fortaleza Americana no existió nunca ni existirá. Cuando George Washington advirtió a los recién creados Estados Unidos contra las “alianzas comprometedoras”, las condiciones eran muy distintas. En aquel tiempo, ambos océanos daban protección a nuestra economía naciente.

Pero para los que pertenecemos a Occidente, la salvaguarda y fortalecimiento de nuestra forma democrática de vida depende hoy de los conciertos mutuos que tenemos establecidos en los campos del comercio y la seguridad. Así, un reputado historiador pudo escribir en los años cincuenta que “para el futuro historiador, la unidad y la nueva vitalidad de Occidente, forjada por las pruebas y las desgracias de nuestro tiempo, se alzará seguramente como el hecho más sobresaliente de nuestro siglo”.

Pocas semanas antes de la firma del Tratado del Atlántico Norte, el entonces secretario de Estado, Dean Acheson, se dirigió por radio al pueblo norteamericano para explicar el significado del pacto de la OTAN. Tras calificar el tratado como producto de al menos trescientos cincuenta años de historia, observó: “La paz y la seguridad constituyen el máximo propósito de este pacto. Si pueden ser alcanzadas en el área del Atlántico Norte, también habremos adelantado mucho en el aseguramiento de la paz y la libertad en otras regiones.”

Cerró el secretario de Estado su discurso con estas palabras: “Para tener esa paz auténtica hemos de trabajar por ella con constancia, y aún hemos de hacer más. Hemos de hacer patente que todo ataque armado tendrá frente a sí una defensa colectiva, inmediata y eficaz.” Esta: orientación no ha cambiado en estos casi cuarenta años, a pesar de lo que digan cuantos siguen empeñados en –como ha dado en llamarse– “el asedio a la OTAN”.

Desde diversas latitudes políticas se pone en tela de juicio el compromiso de Estados Unidos con la OTAN. Hay en la derecha quienes defienden que Europa tiene que aportar una contribución mayor a su propia

defensa y que los intereses norteamericanos ya no giran en torno a Europa. Otras voces, de derecha e izquierda, postulan –equivocadamente– que tendría mayores ventajas económicas el que retiráramos de Europa todas nuestras fuerzas. Desde la izquierda dicen otros –temerosos al parecer de ofender a la URSS– que se exagera mucho la amenaza soviética y que, de todos modos, en Europa es improbable una guerra. Incluso algunos, de pensamiento tradicional, hablan de la necesidad de reformar la OTAN y redefinir los papeles.

La respuesta a todas esas voces críticas es sencilla: la defensa de Europa sigue siendo un factor decisivo de la estrategia defensiva occidental. El grueso de las fuerzas soviéticas están desplegadas contra Europa occidental, y la amenaza es exagerada. La seguridad europea es consustancial a la seguridad de Estados Unidos, y los europeos aportan una contribución enorme a la defensa de Occidente.

Pero todos los aliados occidentales, incluidos los Estados Unidos, necesitan un esfuerzo más resuelto para asegurar el nivel de recursos que se precisa para asegurar nuestra defensa colectiva. Tenemos, todos y cada uno, que trabajar para eliminar debilidades en nuestra capacidad de ejecutar tareas y misiones. Es igualmente importante que las naciones más prósperas de la OTAN cooperen en una ayuda sustancial a las naciones menos desarrolladas de la región sur de la Alianza.

A quienes dicen que el mundo ha cambiado y que las relaciones en el seno de la Alianza han de ser redefinidas les recordaría que uno de los puntos fuertes de las sociedades libres es su capacidad y voluntad de cambio. En efecto, las cosas no son como en el año 1949, y confiamos que no volverán a serlo.

En el momento de la creación de la OTAN, las economías de Europa occidental eran débiles. Hoy son dinámicas y prósperas. En 1949 aún había secuelas de desconfianza entre diferentes naciones, mientras que hoy existe cooperación, no sólo en el orden militar, sino también en los órdenes político, económico y cultural. Con esto no quiero decir que no haya diferencias entre los miembros de la Alianza. De hecho siempre habrá desacuerdos entre Gobiernos libres y en el seno de ellos sobre multitud de cuestiones políticas, y en especial sobre cómo atender a su defensa. Pero, lejos de caracterizar a un Estado moribundo, esta interacción dinámica y espontánea es signo de la fortaleza de una alianza edificada sobre valores compartidos, instituciones afines y creencia en la fórmula democrática. No hay más que considerar la falta de debate auténtico y la falsa unanimidad de las naciones del Pacto de Varsovia para comprender la diferencia que existe entre una estructura de seguridad impuesta y una estructura en la que participan por libre voluntad naciones auténticamente soberanas. Para un observador exterior, el ejercicio de la libertad suele parecer únicamente confusión. Sin embargo, todos los pueblos libres saben que no es así.

La OTAN es más que un mero acuerdo colectivo de seguridad. Existe para proteger un ideal, y el ideal que nos une no es simplemente el deseo de paz. El simple anhelo de paz ha conducido a muchas naciones a someterse al apaciguamiento y la rendición. En cambio, la OTAN se edificó sobre el

ideal más innovador y avanzado que haya conocido el hombre: el establecimiento de la libertad en una sociedad de ciudadanos libres e iguales. Esta idea se remonta a los, grandes experimentos democráticos de Atenas y Roma, una idea que a la larga se afirmaría en Europa y que finalmente sería trasplantada hasta las tierras de América. Es una idea cuya misma expresión se encuentra en el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos, en el que se afirma que una de las aspiraciones de nuestros fundadores es la de “afianzar los beneficios de la libertad”.

Este sencillo ideal constituye la justificación principal para explicar a los críticos por qué todavía necesitamos la OTAN y por qué las naciones democráticas deben sacrificarse en favor de su defensa colectiva: la OTAN, junto con los compromisos de seguridad que mantenemos, existe para proteger una forma de vida, la esencia de la civilización occidental. No es ni ha sido nunca un compromiso de mera convivencia; antes bien, ha sido siempre, y confío que siga siendo, un interés vital para Estados Unidos y para el mundo libre.

Además, un compromiso defensivo de esa índole no ha de atemorizar a cualquier adversario en potencia, ni está en su esencia el hacerlo. Su razón de ser es, por el contrario, disuadir de la agresión y la guerra. Lo que amenaza a nuestros adversarios es la idea que informa la OTAN: la idea de libertad. Por mucho que los dirigentes del Kremlin hablen de democratización, de apertura, de reforma, siguen teniendo un miedo cerval a esa idea. Una idea sencilla, y no la potencia militar de Occidente, es la que amenaza al sistema totalitario. Yo veré con menos escepticismo la *glasnost* y los llamados nuevos modos políticos de la Unión Soviética el día en que sea derruido el muro de Berlín, el día en que verdaderamente abandone Afganistán el último soldado soviético, en que la URSS deje de abastecer a Nicaragua con medios bélicos y que otorgue a Polonia auténtica libertad.

A los que dudan de la vitalidad de Occidente –y de su consagración a los principios de libertad– les bastará repasar la historia de las últimas décadas y compararla con lo que ha ocurrido en el bloque soviético y en los movimientos comunistas. La URSS ha intervenido militarmente en Hungría y Checoslovaquia contra movimientos de liberalización, ha contribuido a garantizar la represión de las fuerzas de Solidaridad en Polonia y ha invadido Afganistán cuando creyó que su influencia estaba siendo cuestionada. La URSS no puede confiar en la fuerza interior de su ideología y, por lo tanto, tiene que confiar en su potencia militar. Los Gobiernos de la URSS y de los países del este europeo han mantenido restricciones y edificado muros de hormigón para impedir que los pueblos que vivían tras el Telón pudieran abandonar los regímenes que los sojuzgaban o escapar de ellos. Esta es la única forma en que pueden combatir la libertad.

Comparemos esa realidad con la de los Estados Unidos y otros países del mundo libre que han acogido a refugiados y emigrados. ¿Por qué son tan numerosas las personas que quieren abandonar la URSS y los países del bloque soviético y trasladarse al mundo libre, pero no al contrario? La manifestación fundamental de la debilidad del comunismo y de la vitalidad de las sociedades libres es que todo el mundo, en todas partes, quiere ser libre.

En Europa occidental hemos asistido al renacimiento de la democracia en España, Portugal, Grecia y Turquía en muy pocos años, recientemente. Y como demuestra la decadencia de los partidos comunistas en Europa occidental, los movimientos comunistas han quedado desacreditados en Occidente. El "eurocomunismo", gran esperanza de la izquierda, no llegó a echar raíces en las sociedades libres. Por añadidura, los mismos intentos reformistas de la URSS indican que algo marcha profundamente mal. ¿Quién puede ignorar el contraste entre el fracaso del comunismo y el éxito de la forma democrática de vida?

Naturalmente, las democracias han discrepado en ocasiones sobre planteamientos y prácticas políticas, pero a todas siguen uniéndolas los principios fundamentales que encarna la idea de la libertad.

Siempre hay que contar con que se produzcan cambios en las sociedades libres, individualmente y en su conjunto, e igualmente con los problemas y dificultades que les son propios. Al fin y al cabo, los Gobiernos de la OTAN han de consultar a sus pueblos para aprobar sus gastos de defensa. En cambio, el Gobierno soviético no tiene que respetar esos mecanismos que regulan el gasto militar y, por lo tanto, no lo ha moderado.

En la Alianza buscamos la respuesta a esa permanente amenaza soviética ciñéndonos a procedimientos democráticos. Los mecanismos de consulta de la Alianza se han hecho más amplios y densos en su esfera tanto militar como política. Tratamos de implantar la cooperación en una serie de ámbitos, como demuestra el plan aprobado en 1985 por los ministros de Defensa aliados en relación con las mejoras de la defensa convencional.

Aspecto importante de este esfuerzo es el establecimiento de una cooperación más eficaz entre nosotros para crear, fabricar y dotarnos de armas modernas. También, y para hacer un uso más eficiente de los recursos, está poniéndose en marcha un programa dirigido a favorecer las formas de adquisición cooperativa de municiones. Y, en fin, en virtud de la Enmienda Nunn para la Cooperación en la Investigación y el Desarrollo, el año pasado se han negociado y firmado diez importantes acuerdos o protocolos sobre proyectos de cooperación.

Estas gestiones recientes ilustran efectivamente una modalidad de cooperación por parte del Congreso norteamericano que puede remontarse a la misma resolución Vandenberg, aprobada en los días de la gestación de la OTAN. Pero las propuestas también formuladas por los congresistas en favor de la retirada de tropas contribuye bien poco y no sirven más que para desviar la atención de las cuestiones de primera importancia.

En el ámbito de las negociaciones sobre reducción de armamentos, trabajamos en estrecha asociación con nuestros aliados con el propósito de garantizar y mantener la eliminación de los proyectiles de alcance medio (INF) y la implantación de un equilibrio estable y seguro de fuerzas convencionales a niveles más bajos. A quienes en Estados Unidos y Europa vienen diciendo que un acuerdo sobre INF "desvincularía" América de Europa o conduciría a su "desnuclearización", les recordaré la situación previa al despliegue de nuestros Pershing II y proyectiles de crucero. Lo que más importaba a la URSS era los SS-20. De hecho, si ésta hubiera retirado entonces

estos proyectiles, nuestros proyectiles Pershing y de crucero no hubieran llegado a desplegarse, propuesta que yo hice al presidente en 1981. El hecho de que la URSS haya accedido ahora a hablar en serio sobre reducciones en profundidad nos da la medida de la fuerza, unidad y valentía que tuvimos al desplegar los proyectiles Pershing II y de crucero.

También hemos de tener presente que la gran mayoría de los dispositivos nucleares de la OTAN no se verían afectados por un acuerdo sobre INF. Con aproximadamente cuatro mil armas nucleares –contando las que se lanzan desde aviones y submarinos más las de tipo táctico emplazadas en tierra y en submarinos– difícilmente cabe decir que Europa quedaría desnuclearizada. Además, con un contingente de tropas norteamericanas de más de trescientos treinta mil hombres estacionados en su territorio, la idea de una Europa “desvinculada” de Estados Unidos es tan absurda como errónea.

A ambos lados del Atlántico se valora por igual la importancia de la defensa colectiva. Las respectivas opiniones públicas están abrumadoramente en favor de la existencia de la OTAN, y los Gobiernos de la Alianza están aportando en algunos casos contribuciones a la seguridad occidental muy superiores a las que se les reconocen. No obstante, todos podemos hacer más y tenemos que hacer más. Necesitamos seguir introduciendo mejoras en el orden convencional aun cuando examinemos posibles vías para proseguir el proceso de reducción de armamentos. Todo ello, naturalmente, sin sacrificar nunca los medios para disuadir a la URSS de desencadenar una agresión. Como la experiencia nos demuestra en el campo de las INF, sabemos que no podemos confiar nuestra seguridad exclusivamente al control de armamentos, y que sólo demostrando voluntad de mejorar nuestros medios convencionales de defensa podremos contar con una posición que permita una negociación productiva en armas convencionales.

Pero para poder hacer más tenemos que reafirmar juntos nuestro compromiso en la OTAN y en el ideal de la libertad, además de demostrar la voluntad política precisa para salvaguardar la tradición de libertad en la que se asienta nuestra alianza. Si lo hacemos todos a la vez, no se extinguirá la llama de la antorcha de la libertad.

Negociar con la URSS

Max M. Kampelman

Desde el año 1980 me ha cabido el privilegio de encabezar dos Delegaciones norteamericanas en el curso de dos presidencias. El cometido que una y otra han tenido en común ha sido el de negociar con la Unión Soviética. Ello me ha permitido enterarme de que los soviéticos son diestros negociadores, con un agudo entendimiento de las presiones políticas a las que las instituciones democráticas occidentales son a veces susceptibles. Los negociadores soviéticos son infatigables en su afán de crear ese tipo de presiones, en la confianza de transformarlas en concesiones en la mesa de negociación sin contrapartida por su parte. Para tratar con negociadores soviéticos es decisivo estar dispuesto a permanecer en la mesa de negociación un día más de lo que ellos hubieran estado dispuestos a permanecer.

Hay otro principio más –fundamental– que debe tenerse presente y son las profundas diferencias de valores y objetivos existentes entre Occidente y la Unión Soviética. El peligro que ésta crea no tiene origen en el carácter y la cultura del pueblo ruso o de los otros pueblos incorporados por la fuerza al imperio soviético. La política de los Estados la hacen los Gobiernos y el de la URSS es un Gobierno dictatorial controlado por el Partido Comunista. La URSS ha sobrevivido más tiempo del esperado y parece que sigue impulsada por una fe marxista-leninista que se acomoda en la idea de la inevitabilidad histórica de su destino y que aun así justifica sin ambages la violencia como medio de impulsar la Historia. Hemos de agradecer que, pese a esas realidades, los imperativos de la supervivencia en la era nuclear nos exigen persistir en la búsqueda de entendimiento, de acuerdo, de paz. Nuestras negociaciones de Ginebra sobre reducción de armamentos son una de las vertientes de esa búsqueda.

Disuasión, rearme, IDE

Aspiramos a una relación que haga posible el logro de reducciones aún más amplias. Por ello seguimos desarrollando presiones en favor de soluciones

Max M. Kampelman es negociador principal de los Estados Unidos en las conversaciones sobre control de armamentos de Ginebra. Artículo reproducido con autorización de *Freedom at Issue*. Copyright © 1987 por Freedom House Inc.

políticas a las cuestiones objeto de tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La meta de un mundo más seguro que perseguimos nos mueve también a desarrollar extensas investigaciones sobre cómo puede la tecnología ayudarnos a conseguirlo. La Iniciativa de Defensa Estratégica de los Estados Unidos se entiende propiamente en ese contexto.

A continuación reproduzco unas frases cuyo autor seguramente no resulte evidente:

“Cuando la seguridad de un Estado está basada solamente en una disuasión mutua con la ayuda de poderosos proyectiles nucleares, depende de manera directa de la buena fe y de los designios del otro lado, lo cual constituye un factor altamente subjetivo e impreciso...”

“La creación de un sistema eficaz contra misiles permite al Estado hacer que sus sistemas de defensa dependan principalmente de sus propias posibilidades y no sólo de la disuasión mutua...”

Estos párrafos no pertenecen a ningún portavoz del Gobierno norteamericano. Su autor es un pensador y planificador militar soviético, el general de división Talenskiy. Sus palabras definen con precisión las metas y objetivos del programa de la IDE norteamericana.

La seguridad occidental descansa hoy en el principio de la disuasión. Esta forma de disuasión, basada en la vulnerabilidad mutua, ha acertado hasta el momento a evitar la guerra entre Este y Oeste. Pero no ha servido para disuadir a la URSS de acometer un rearme ingente y amenazador que ha introducidos un grave elemento de inestabilidad.

La disuasión sigue siendo indispensable para nuestra seguridad y para la salvaguarda de la paz. Pero, de todos modos, ¿no sería mejor basar la disuasión en una Pero, mayor para privar al agresor de alcanzar sus objetivos que el depender únicamente de nuestra capacidad para ejecutar sobre él una represalia por su agresión? Nuestros pueblos piden a sus Gobiernos más la protección frente a ataques que la mera capacidad de vengarles una vez sufrido un ataque. Es este horizonte de una disuasión más eficaz el que la investigación sobre defensa estratégica posibilita. Investigamos, con pleno respeto de las limitaciones que imponen los acuerdos vigentes en materia de control de armamentos, la posibilidad de que las tecnologías defensivas, preferiblemente las de carácter no nuclear, persuadan al posible agresor de que su ataque no alcanzará los objetivos buscados.

Un análisis frío de los problemas que afrontamos hoy en el orden estratégico ha de tener presente que desde 1972, en que acordamos los Tratados SALT I y ABM con la URSS, ésta se ha lanzado al rearme más poderoso de la Historia. En ese periodo, la Unión soviética ha desplegado tres nuevos tipos de proyectil balístico intercontinental (ICBM), cinco nuevos tipos de submarino nuclear, cuatro nuevos tipos y cinco versiones mejoradas de proyectil balístico lanzado desde submarino (SLBM) y un nuevo tipo de bombardero intercontinental. En cambio, Estados Unidos acaba de empezar a desplegar su primer tipo nuevo de ICBM (el proyectil MX, que está produciéndose sólo en número muy limitado), un tipo nuevo de submarino nuclear, otro tipo nuevo de SLBM y un nuevo tipo de bombardero pesado. En el ámbito del armamento convencional, Estados Unidos cuenta con 781.000 hombres,

frente a más de 3.000.000 por parte soviética; con 13.000 carros de combate, frente a 53.000 soviéticos; con 8.600 piezas de artillería, frente a 43.000 por el lado de la URSS, y con 625 cañones antiaéreos, frente a 11.000 por parte soviética.

Así es la cruda realidad. Y otro dato es que la URSS ha incumplido el Tratado ABM. La URSS ha construido un enorme radar cerca de Krasnoyarsk, en Siberia, en frontal contravención de dicho Tratado. Tenemos motivos para creer que la URSS puede estar haciendo intensos preparativos para la implantación de una defensa de todo su territorio contra proyectiles balísticos, no obstante haber convenido en 1972 en no hacerlo.

La Unión Soviética ha desarrollado durante largos años una extraordinaria actividad de engrosamiento de sus capacidades de carácter defensivo. Cuenta con la red de defensa antiaérea más completa del mundo y ha gastado enormes recursos en la creación de defensas pasivas para proteger a sus estamentos dirigentes, sus sistemas de mando y control, su industria y su población. Cuenta asimismo con el único sistema ABM operativo del mundo y acaba de concluir la modernización del mismo. Posee también el único sistema antisatélite operativo del mundo y ha sido la primera en lograr la destrucción de satélites en el espacio. Se calcula que solamente el 10 por 100 de los satélites soviéticos no cumple algún tipo de función militar.

Por añadidura, la URSS avanza en la ejecución de un programa intensificado de investigación sobre su propia versión de la IDE. En muchos casos esta labor de investigación comienza a partir de una base de tecnología ya avanzada. Sus investigaciones en láser son altamente avanzadas: fueron un científico norteamericano y otro soviético los ganadores del premio Nobel por la invención del láser. Resulta, pues, paradójico y naturalmente inaceptable el que la URSS se empeñe con suma prioridad en lograr una prohibición de la IDE que a la vez permita seguir adelante a la investigación soviética.

Estas realidades –el rearme, el engaño, el ingente poderío de la defensa y el programa de la IDE soviéticos– son las que están en el origen de la decisión tomada por el presidente Reagan de intensificar la investigación en materia de medios de defensa estratégica. Constituiría una enorme imprudencia en cualquier presidente norteamericano el no acometer planes de investigación en ese campo.

Lo que hemos acometido es en estos momentos un programa de carácter solamente *exploratorio*. Seguramente han de pasar bastantes años hasta que estemos en condiciones de tomar una decisión sobre el despliegue de medios de defensa estratégica; tal decisión podría tomarla el sucesor del presidente Reagan, pero no es probable que éste pueda, tomarla durante su mandato. Tampoco se trata de una decisión que esté ya previsto tomar en algún momento. Hay ejemplos significativos de sistemas armamentísticos para los cuales se concluyeron las investigaciones, pero que no fueron luego desplegados o mantenidos. (El bombardero B-70 y nuestro propio sistema ABM son dos ejemplos de ello.) Estados Unidos no va a tomar ninguna decisión sobre la IDE antes de haber examinado y consultado la cuestión dete-

nidamente con los aliados. Creemos firmemente en la unidad estratégica de la Alianza Occidental, y la IDE ha de ser un factor que fortalezca esa unidad.

En un artículo publicado en *Pravda*, el mariscal soviético Akhromeyev aseguraba que la IDE es “incompatible con los principios que informan esencialmente el Tratado ABM”. Permítaseme oponer a esta afirmación otra clara e inequívoca de un hombre con el que dicho mariscal trabajara en su día. En 1972, el ministro de Defensa, mariscal Gretchko, dijo que el Tratado ABM “no impone limitaciones a la ejecución de investigaciones y trabajos experimentales dirigidos a dar solución al problema de defender el país contra el ataque de proyectiles nucleares”. Nuestro programa no constituye en modo alguno violación del Tratado ABM o de cualquier obligación internacional que tengamos contraída.

Cooperación estable y pacífica

Hay quienes sostienen que la aplicación de la ciencia y la tecnología a la creación de sistemas de armas constituye una amenaza contra la paz, que estamos apilando arsenales de armas cada vez más grandes y destructivas. De hecho, la tecnología nos ha permitido sustituir armas grandes y tremendamente destructivas por otras más pequeñas y de acción más discriminada. Durante los últimos veinte años, Estados Unidos ha eliminado más de 8.000 armas de su arsenal y ha retirado de Europa más de 2.000 cabezas nucleares de fuerzas tácticas. Hemos reducido también en más de un 50 por 100 la capacidad explosiva real de nuestras bombas nucleares y misiles, y prácticamente eliminado el riesgo de detonación no autorizada de cualquiera de nuestras, armas nucleares; hoy sería casi prácticamente imposible que un terrorista pudiera hacer detonar una bomba aun cuando la tuviera en su poder. Si no hubiera sido por las pruebas nucleares y por la evolución tecnológica, no hubiera podido eliminarse esta amenaza. Efectivamente, si hace veinticinco años hubiéramos suscrito una moratoria o una prohibición de la experimentación nuclear, hoy estaríamos menos seguros y los arsenales nucleares seguirían estando constituidos por las armas vulnerables, de poca precisión y groseramente destructivas de aquella época.

Consideramos que la Iniciativa de Defensa Estratégica y las propuestas que hemos hecho en Ginebra son medios que han de ayudarnos a avanzar hacia una cooperación pacífica y estable en el espacio. El objetivo, naturalmente, es el de la “seguridad mutua”. Con comprensión tanto de las posibilidades como de los peligros del espacio, hemos de buscar una vía que permita alterar fundamentalmente la dinámica de las tensiones internacionales. Estados Unidos quiere hacer hincapié en los ingredientes de su programa que son favorables a la seguridad común. Buscamos una relación transformada con la URSS, y nuestro afán es el de superar las limitaciones tradicionales del control de armamentos.

Sabemos que ya no es posible conseguir la seguridad unilateral; no es posible ni por la retirada unilateral del mundo ni por el intento unilateral de alcanzar la impenetrabilidad. Necesitamos intentar alcanzar un acuerdo en

el que haya aceptación de la responsabilidad mutua sobre las vidas de la gente de todos los países. Aspiramos a lograr un desarrollo de capacidades que puedan contribuir a protegernos del ataque nuclear. No hablamos de “fiarnos” el uno del otro. Se trata de lograr una mutación de la estructura de nuestras relaciones.

El cuadro que he trazado no es revolucionario. Es, eso sí, un cuadro de tecnologías revolucionarias que excitan a un tiempo la imaginación de científicos y profanos con la expansión de los horizontes del genio humano. Pero no es un cuadro de objetivos revolucionarios. El objetivo sigue siendo el de un mundo más seguro y estable. Tampoco es un cuadro de estrategias revolucionarias, pues la estrategia que inspira la IDE sigue siendo la estrategia de disuasión que la OTAN sostiene. Tampoco es, en fin, un cuadro de revolución en las relaciones, porque nuestra asociación con los aliados sigue siendo la piedra angular de nuestros esfuerzos en la IDE, al igual que en otras vertientes de nuestra política estratégica.

Sabemos la importancia que tiene la OTAN para la seguridad occidental. Gracias a la OTAN, Europa ha disfrutado del periodo de paz más largo de su historia moderna. La fortaleza de la OTAN es de carácter militar, pero también se sustenta en nuestras experiencias comunes y en los preciados valores humanos que tenemos en común. La fortaleza que la unidad nos proporciona es nuestra mejor posibilidad de conquistar la paz con dignidad a la que todo pueblo aspira.

Como norteamericano leí hace meses con gran interés un informe aparecido en la revista *The Economist* en el que se ponía de relieve la importancia de la OTAN para todos los que formamos parte de Occidente, con un análisis muy lúcido del coste que tendría para Europa una retirada de los Estados Unidos. No solamente ocurriría que Europa occidental tendría que encontrar sustitución a los ejércitos norteamericanos –casi seis divisiones– acantonados en Alemania, a las fuerzas aéreas norteamericanas –setecientos cazas en Europa– y ampliar sus armadas para sustituir a la VI Flota en el Mediterráneo. Los países europeos –proseguía el informe– tendrían que equiparse con un factor que sustituyera a la protección nuclear que presta Estados Unidos a base de submarinos portadores de proyectiles nucleares lo bastante grandes como para hacer que Alemania, Italia y el Benelux se sientan protegidos por ese arsenal. El que todo ello pueda conseguirse por menos del doble del presupuesto de defensa europeo actual es dudoso; más probablemente requeriría su triplicación. Es momento de más realismo político y menos retórica irresponsable.

Imperialismo soviético

En la búsqueda de la paz no podemos pasar por alto las causas esenciales de las tensiones existentes entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Henry Kissinger ha dicho recientemente que el imperativo fundamental al que ha de responder el mundo libre es el principio que rige el comportamiento internacional de la Unión Soviética. El enunciado de dicho principio sería que “todo lo que se ha convertido en comunista permanecerá incólume para

siempre” y que “todo lo que no es comunista es susceptible de cambio por vía de la presión, la subversión, la acción guerrillera y, si es necesario, el terror”. Este peligroso principio lo reafirmó el señor Gorbachov en su discurso de Varsovia, donde proclamó que “las conquistas socialistas son irreversibles” y advirtió que todo esfuerzo para “socavar” la “comunidad socialista... internacional” constituiría una amenaza para la paz.

Los pueblos y Gobiernos democráticos del mundo no pueden aceptar y tienen que rechazar una doctrina soviética que reclama para sí el derecho al empleo de la fuerza contra Estados cuando en ellos hay grupos que tratan de convertir esos regímenes comunistas. Igualmente rechazamos la doctrina asociada a la anterior de que la URSS tiene derecho al empleo de la fuerza para mantener a los llamados países “socialistas” bajo su control ideológico y material. Rechazamos la pretensión de que el régimen soviético puede propagar su fe con la espada. Esta doctrina –la doctrina Breznev– exhibe reminiscencias del zarismo decimonónico, célebre por su aplastamiento por la fuerza de todas las agitaciones nacionalistas de la Europa oriental. Lenin calificó al imperio ruso de “prisión de naciones” y los herederos de Lenin lo llaman “comunidad socialista”; es lo mismo.

El hecho de que la Unión Soviética se autoproclamase país leninista nos concierne. En la doctrina leninista ha sido pieza capital la idea de la “irreconciliabilidad” de los dos sistemas y la “inevitabilidad” de la guerra y la violencia como instrumento para el alcance de la nueva sociedad. Mientras esa teología siga influyendo en la conducta de la Unión Soviética, tendremos que admitir que constituirá una amenaza contra nuestros valores y nuestra seguridad.

La Unión Soviética es el último imperio de nuestros días, un imperio compuesto por antiguos Estados hoy subsumidos en las fronteras geopolíticas soviéticas: los Estados del este de Europa más otros que la URSS quería incorporar, y además otros Estados de diferentes partes del mundo sobre los que ejerce control. En el último grupo, Vietnam, Cuba y potencialmente Nicaragua son particularmente importantes para el imperio, porque aportan bases para fuerzas soviéticas en el mar de China y en los océanos Índico y Atlántico. Afganistán es importante en razón de las bases aéreas que proporciona, de significación estratégica; mientras que Etiopía y Yemen del Sur aportan escalas de valor vital para las fuerzas aéreas soviéticas.

El imperialismo arrastra consigo altos costes. Occidente aprendió que el precio del imperialismo es demasiado alto y parece ser que la lección no ha llegado aún a la conciencia de la elite soviética, si bien la Rand Corporation ha calculado que en 1981 el precio expresado en dinero alcanzó la cota de 44.000 millones de dólares.

Los costes del imperio son elevados, pues. La economía soviética no da buenos resultados. No obstante, sería una ilusión subestimar la fuerza de la Unión Soviética o la amenaza que ella crea para la paz, porque su economía sí rinde lo bastante como para permitirle tener una sociedad que funciona, un poderío militar ingente, una terrible fuerza de policía exterior y una presencia que llega a todas partes del mundo.

Confiamos en que llegue pronto el momento en que las autoridades soviéticas comprendan que las sociedades represivas no pueden en nuestros días conseguir la estabilidad interna o la seguridad auténtica. Confiamos en que la dirección soviética llegue a aceptar que el permitir que se desarrolle un proceso humanizador en el seno de su sociedad es algo que va en el mejor de sus intereses. Confiamos en que la URSS llegue a comprender la necesidad de mostrar al resto del mundo que la crueldad no es indispensable a su sistema. Confiamos en que la elite dominante comprenda que la aspiración leninista de conquistar el comunismo por la violencia no tiene lugar en nuestra era nuclear. Confiamos en que las autoridades soviéticas asuman con nosotros que nuestra supervivencia como civilización depende de la toma de conciencia en común de que hemos de vivir de acuerdo con reglas de conducta internacional responsables. Confiamos, pero no podemos confiarnos.

Nuestro poderío militar contribuirá a disuadir del uso de la fuerza militar hasta el momento en que los medios de defensa estratégica puedan cumplir ese papel. Nuestra fuerza se ve inapreciablemente robustecida por nuestra profunda fe en que los valores que profesamos sobre lo humano responden a las aspiraciones de todo pueblo.

Nuestras propias actividades y comportamiento como Gobiernos y pueblos libres pueden ayudar a influir sobre la elite soviética para que cambie sus líneas de acción. Después de todo, las sociedades democráticas son las que prestan el modelo por el que la URSS se mide. No sólo busca la URSS nuestra tecnología, sino que también adopta nuestra terminología e intenta revestirse con palabras como “democracia” y “derechos humanos”. Hace mucho que somos conscientes de ese sentimiento mixto de atracción y rechazo que la URSS ha tenido con Occidente. Nuestra labor, pues, es la de intentar, tanto de palabra como de obra, modificar el poderío soviético y oponernos a él, a la vez que intentamos estimular la aparición en la URSS de una sociedad civil más plena y libre, que efectivamente satisfaga los anhelos más profundos de los pueblos de Rusia.

Nuestro mensaje ha de ser que ni nosotros ni los soviéticos podemos aceptar la presente realidad de tensión e inestabilidad amenazadora sin esforzarnos por cambiarla. La tarea de las democracias es la de ejercer la iniciativa necesaria para desarrollar formas alternativas de resolución de conflictos. Necesitamos desarrollar un sentimiento de comunidad política internacional. Necesitamos hallar una forma de resolver problemas de orden regional. Necesitamos un esfuerzo cooperativo para eliminar el hambre del mundo y favorecer el desarrollo económico. Necesitamos de manera vital y profunda asegurar la dignidad humana básica y los derechos humanos a los pueblos de todo el mundo.

Milovan Djilas, el destacado pensador, escritor y disidente yugoslavo, decía recientemente en una entrevista hecha en Belgrado:

“La paz solamente estará salvaguardada mientras las naciones democráticas libres sean militarmente fuertes y tengan suficiente determinación para hacer frente al empuje expansionista del imperialismo soviético ... Occidente ha de ser fuerte en el sentido militar, pero también en el campo de las

ideas ... Necesitamos ser más fuertes en todo sentido; no agresivos, no provocativos, sino más fuertes. Hemos de negociar, pero sin engañarnos en modo alguno... Occidente ha olvidado que Molotov siempre iba vestido a la última moda europea y que Stalin fumaba en una pipa Dunhill.”

Todos recordamos que en su discurso de aceptación del premio Nobel, que no se le permitió pronunciar en persona, Andrei Sajarov dijo:

“Estoy convencido de que la confianza internacional, el entendimiento mutuo, el desarme y la seguridad internacional son inconcebibles sin una sociedad abierta, con libertad de información, libertad de conciencia, derechos de publicación y derecho de viajar y de elegir el país donde se desee vivir.”

Negociar es arriesgado. Es, en las palabras de Hubert Humphrey, algo parecido a cruzar un río saltando sobre piedras resbaladizas. La posibilidad de desastre aguarda a un lado y otro, pero es la única forma de cruzarlo. El objetivo de la diplomacia en una sociedad democrática y, de hecho, la suprema conquista de la política de Estado es la de perseguir pacientemente, por medio de la negociación, la paz que buscamos, teniendo siempre presente la amenaza existente contra esa paz y protegiendo siempre nuestros vitales intereses y valores.

Confiamos en que los esfuerzos que desplegamos en la negociación produzcan resultados. Por la naturaleza y la complejidad de los problemas que afrontamos, no obstante, hemos de ser asimismo conscientes de que, aun con acuerdo, todavía seguiremos más cerca del principio que de la meta en nuestro empeño. Nuestro esfuerzo ha de ser el de persuadir a los que hoy gobiernan en la Unión Soviética de que, de igual modo que ambos hemisferios del cerebro humano adecuan sus respectivas funciones en el cuerpo de modo que éste resulte un todo coordinado y operativo, así deben los hemisferios del cuerpo político –Norte y Sur, Este y Oeste– aprender a armonizar sus aportaciones a un todo que sea saludable y constructivo y que esté coordinado en la búsqueda de la libertad. Este es el empeño de Estados Unidos.

Más energía en el Golfo, menos en la OTAN

Zbigniew Brzezinski

El ataque de que fue objeto recientemente la “USS Stark” ha vuelto a concentrar la atención sobre un interrogante que ha gravitado sobre la política exterior norteamericana desde la guerra de Vietnam. Se trata de qué papel militar ha de cumplir Estados Unidos en el mundo y cuál ha de ser el papel propio de la OTAN.

En el planteamiento de esas cuestiones conviene tener presentes tres consideraciones. En primer lugar, que el golfo Pérsico es una zona estratégica crucial para Estados Unidos y que hemos de tomar las medidas que sean necesarias para mantener nuestra influencia en ella. No podemos aceptar otro revés estratégico importante en la región tras la pérdida de Irán y la invasión soviética de Afganistán.

En segundo lugar, que nuestra participación en los asuntos del Golfo va a requerir una cierta reestructuración de nuestras fuerzas militares que cambie la actual sobreconcentración en la defensa de Europa.

Y en tercer lugar, que esta reasignación de medios militares de Estados Unidos no tiene por qué menoscabar (porque de hecho puede fortalecer) la alianza de la OTAN. Para mantener la fortaleza de ésta hemos de hacer que las negociaciones sobre control de armamentos traten con preferencia de las armas convencionales que más amenazan a Europa, y proponer en concreto la creación de una “zona libre de carros de combate” en su región central.

Esto que sostengo se funda en la apreciación según la cual el conflicto soviético-norteamericano constituye una rivalidad histórica que nos acompañará durante toda nuestra existencia. En esta persistente pugna hay tres frentes estratégicos capitales, que son Europa, Oriente Lejano y el Sudoeste Asiático.

El más importante elemento en juego en el sudoeste asiático es el acceso a las reservas de petróleo del Golfo, que suponen hasta los dos tercios de las reservas probadas del mundo libre. Se ha estimado que para 1995 el mundo libre recibirá de los Estados del Golfo entre el 30 y el 45 por 100 del

Zbigniew Brzezinski ha sido consejero de Seguridad del presidente de los Estados Unidos desde 1977 a 1981. En la actualidad es profesor de Historia Contemporánea de la Universidad de Columbia (Nueva York). Este trabajo es adaptación de una conferencia pronunciada el 6 de junio pasado en la Academia Militar de West Point.

petróleo que consume. Si la URSS llegara en algún momento a alcanzar una posición de predominio sobre el sudoeste de Asia, Moscú podría contar con un tremendo medio de coacción a nuestros aliados de Europa occidental y Japón.

Por consiguiente, Estados Unidos no tiene otra opción que la de mantener la firmeza, frente a toda eventualidad amenazadora, en la defensa de los intereses occidentales en el Golfo Pérsico. El aceptar los consejos de algunos senadores y representantes de los Estados Unidos favorables a una retirada norteamericana del Golfo supondría el derrumbamiento de la posición norteamericana en la región en tan sólo diez años. Hace diez años, el Golfo Pérsico se hallaba perfectamente resguardado por un perímetro defensivo prooccidental formado por Turquía, Irán y Pakistán, y protegido por la zona tampón de Afganistán. Estados Unidos perdió luego su posición en Irán, y poco después la Unión Soviética invadió y ocupó Afganistán. Hoy, tanto Irán como Pakistán son una hipoteca en potencia. Una retirada norteamericana del Golfo demostraría que Jomeini y sus Comités eran los que controlaban el Golfo, lo que sería una derrota estratégica diez veces peor que la pérdida de Irán.

El mayor beneficiario de una retirada norteamericana sería la Unión Soviética. El control iraní del Golfo sería, en el mejor de los casos, una fase de transición que sería seguida de la expansión de la influencia soviética, tanto más si estuviera produciéndose un retroceso de la presencia norteamericana. No cabe sino imaginar qué clase de estampida política se desencadenaría en los débiles y vulnerables Estados del Golfo por la inacción de Estados Unidos.

En un mundo ideal, las fuerzas norteamericanas que patrullan el Golfo Pérsico lo harían acompañadas de fuerzas francesas, británicas, italianas, belgas y holandesas, todas financiadas por Japón. Esa sería una solución perfecta. Pero si no es posible, no se deduce de ello necesariamente que Estados Unidos deba cruzarse de brazos. Hemos de percatarnos de que Estados Unidos ostentan la categoría de potencia mundial y de que nuestros aliados sólo son potencias regionales.

Estados Unidos ha de hacer lo que sea necesario para afirmar los intereses occidentales en el Golfo Pérsico, y en solitario si es preciso. Si Irán ataca a fuerzas norteamericanas en misión de protección de la navegación de terceros por el Golfo, Estados Unidos habrá de ejecutar represalias contra instalaciones militares iraníes, y, además, hacerlo de manera que sea decisiva desde el punto de vista militar. Tenemos el poder de hacerlo desde nuestras fuerzas de acción con base en portaaviones y también podemos desplegar aviones B-52S en Diego García, que, en caso de necesidad, podrían ejecutar un ataque más contundente contra instalaciones iraníes.

Hemos de tener en cuenta, asimismo, la localización en general de los medios defensivos norteamericanos en todo el mundo. A estas alturas tendría que estar claro, habida cuenta de la reciente negativa directa de la OTAN a acometer un esfuerzo multilateral de patrulla del Golfo Pérsico, que la OTAN se ha convertido en una alianza exclusivamente regional. Ciertamente no es una alianza mundial. Y, puesto que los países de la OTAN se

niegan a cumplir alguna función en la defensa de los intereses occidentales en regiones distantes, no podemos evitar la conclusión de que Estados Unidos ha de poner en marcha una redistribución de sus recursos defensivos.

En la necesaria reestructuración del esfuerzo defensivo norteamericano, Estados Unidos ha de ampliar su capacidad de combate en zonas donde no puede estacionar fuerzas propias de manera permanente. En ello hay tres aspectos: que Estados Unidos tendrá que incrementar su capacidad de transporte aéreo y naval; que tendrá que crear nuevas fuerzas ligeras, en vez de fuerzas pesadas desplegadas en una región determinada y utilizables principalmente en ella, y que tendrá que decir a los países de Europa occidental que asuman mayor responsabilidad en su propia defensa, lo cual es algo que, sin duda, tienen capacidad económica para hacer.

Estados Unidos tendría que acometer un redespliegue por fases de unos 100.000 de los 300.000 hombres que tiene desplegados en Europa. Esta decisión no tendría que presentarse con sentido punitivo, sino como gradual adecuación a las realidades estratégicas. En el momento presente estamos menos preparados para defender nuestros intereses en la región con mayor tendencia a crearnos una amenaza y más preparados en la región en la que es menos probable una amenaza militar directa, y en la cual nuestros aliados poseen la mayor capacidad de hacer más por sí mismos.

Las argumentaciones a base de que con ello desencadenaríamos una carrera hacia el neutralismo por parte de nuestros aliados europeos no son dignas de crédito. Dificilmente constituye una expresión de confianza en nuestros aliados el afirmar que un reajuste de los niveles de presencia de tropas norteamericanas en Europa va a inducirles a cometer un suicidio político. De hecho, el nivel de nuestras fuerzas en Europa occidental ha experimentado grandes oscilaciones a lo largo de los cuarenta y cuatro años de existencia de la OTAN, y ello sin relación clara con el nivel de tensión norteamericano-soviética o el "neutralismo" europeo occidental.

El argumento del Departamento de Defensa en el sentido de que una retirada parcial de Europa resultaría costosa es también falaz. Por lo pronto, la cuestión no es la de ahorrar dinero, sino la de gastarlo de una forma adecuada a las posibles amenazas a que haya de hacerse frente. Además, si las reducciones se efectúan por fases a lo largo de un cierto tiempo, articuladas en el proceso regular de rotación de tropas, y aparejadas con la conversión de divisiones pesadas en fuerzas ligeras, el proceso generará los ahorros necesarios para aumentar la capacidad de transporte aéreo y naval.

Tal reestructuración de los despliegues de fuerzas norteamericanas a escala mundial estaría en consonancia con las tendencias básicas de Europa. Cada vez más hemos sido testigos –y seremos– de una disolución gradual del control soviético sobre Europa oriental y de cierta atenuación de la dependencia europeo occidental de Estados Unidos. Ello puede incluso desembocar finalmente en el renacimiento de una verdadera reasociación de las dos mitades de Europa. Tendríamos que tener una actitud favorable hacia una evolución en ese sentido, que alejara a Europa de la división de Yalta.

En términos concretos, este cambio podría significar la aparición en su momento de entendimientos especiales en Europa central, que afectarían tanto al campo de la seguridad como al político. Tales entendimientos podrían abarcar incluso la disminución de las fuerzas respectivas y el establecimiento de significativas medidas de confianza. Este proceso contribuiría a poner fin a la división artificial de Europa, con lo cual se diluiría el control soviético y se reduciría la dimensión de la amenaza directa de los medios convencionales soviéticos sobre los países libres de Europa occidental.

Las medidas de control de armamentos podrían contribuir a la materialización de ello. Es muy probable que en el futuro previsible la URSS desarrolle un esfuerzo más intenso para impulsar la desnuclearización de Europa occidental. Hemos de permanecer atentos y preparados para invalidar esos esfuerzos. La mejor manera de hacerlo es mediante la prevención en el ámbito político, esto es, con la formulación de propuestas que disipen el esfuerzo soviético y concentren la atención en las armas existentes en Centroeuropa, que de hecho resultan más dañinas para la paz.

La amenaza más grande que se cierne sobre la OTAN es la enorme preponderancia soviética en carros de combate, que constituyen el arma más apta para el ataque convencional contra Europa occidental. Puesto que es probable que la URSS proponga pronto nuevas reducciones de las armas nucleares tácticas, la OTAN debería ahora adelantarse con una propuesta que condicionara cualquier reducción de ellas a una reducción drástica del número de carros de combate asignados al frente central europeo. La reducción de esta cifra en un 50 por 100 –considerando especialmente la fuerza relativa de la OTAN en armas anticarro– constituiría un avance importante en la disminución de la capacidad soviética para desencadenar una ofensiva convencional de envergadura.

Todavía más favorable es el hecho de que así Occidente podría proponer que se constituyese una “zona libre de carros de combate” a ambos lados de la llamada línea central del frente, zona que estaría formada por países centroeuropeos de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

La retirada de todos los carros soviéticos atrás de las fronteras de la URSS afianzaría poderosamente la estabilidad en el corazón de Europa. Y ello resulta importante en especial en estos momentos en que la URSS ha equipado a muchos de sus carros más modernos con blindaje reactivo, lo que vuelve ineficaces a muchas de las armas anticarro occidentales. Una vez implantada una “zona libre de carros de combate”, cualquier intento de reintroducir subrepticamente una cantidad importante de carros en la zona sería fácilmente detectable y además permitiría una alerta bastante temprana. Por último, tanta importancia como los otros factores tendría el hecho de que una propuesta de impacto para la constitución de una zona libre de carros de combate en Europa –que abaricara a Alemania occidental y el Benelux por el lado de la OTAN, y a Alemania oriental, Polonia, Checoslovaquia y Hungría por el lado del Pacto de Varsovia– estaría llamada a ganar el respaldo público en Europa occidental.

No hemos de permanecer atados de por vida a una concepción de la OTAN como alianza global basada en premisas estratégicas enraizadas en

los años cincuenta. Es preciso que demos nueva configuración a nuestros despliegues militares en todo el mundo. Si así lo hacemos, nos encontraremos en mejores condiciones para afrontar las amenazas más probables, y no sólo para los intereses norteamericanos, sino también para los de los aliados europeos y Japón. La OTAN ganará tanta más fortaleza con ello y además responderá cada vez mejor a los auténticos intereses de Europa occidental como tal. Formamos parte de una alianza saludable, pero la salud significa innovación y empuje.

A las situaciones que pueden poner en peligro nuestros intereses hemos de responder, en fin, con la fuerza que sea necesaria para imponernos de manera decisiva, sea en Europa o en el golfo Pérsico. En contra de ciertos juicios expresados en el Congreso y en medios militares, la lección que hemos de extraer de Vietnam no es la necesidad de evitar la complicación en conflictos militares; antes bien, la lección es otra y doble.

En primer lugar, que hemos de tomar parte militarmente en conflictos sólo cuando de manera inequívoca consideremos que éstos ponen en peligro importantes intereses nuestros, como nos ocurre en el golfo Pérsico. Y, en segundo, que si terminamos tomando efectivamente parte en un conflicto, tendremos que aplicar nuestra fuerza en el grado decisivo que permita alcanzar objetivos políticos y militares conscientemente definidos.

El GEIP y la cooperación transatlántica en materia de armamentos

Eduardo Serra

Hace poco más de un mes, el general Vernon Walters, embajador extraordinario de los Estados Unidos de América, declaraba a un periódico español: "... En Estados Unidos, una parte de la opinión pública se pregunta por qué 280 millones de europeos necesitan de la ayuda de 250 millones de americanos para protegerse de 280 millones de rusos", y concluía el general Walters: "... Yo creo que una defensa totalmente europea podría ser creíble. Pero una defensa occidental total es mucho más creíble... De ahí la importancia de mantener posiciones que garanticen la defensa de todos con un cierto sacrificio por parte de cada cual..."

Entre la primera afirmación del general Walters y su conclusión final está la implementación de un sistema que garantice la supervivencia y el desarrollo de un mundo occidental libre y democrático, lo que exige una colaboración amplia entre los pilares europeo y americano de la Alianza Atlántica, fruto de la mutua confianza y comprensión, basada en el reconocimiento de tener grandes intereses comunes a largo plazo, a los que es preciso subordinar los intereses particulares de corto alcance.

La implementación de tal sistema en un mundo complejo y en rápida evolución, con múltiples centros de poder e intereses particulares encontrados, es tan difícil como necesaria. Mi intención en este trabajo es comentar los factores del problema, los principios en que debe fundarse toda solución que pretenda ser estable *y* duradera, *y* la capacidad del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) para contribuir de forma importante a tal solución.

Eduardo Serra ha sido hasta este verano secretario de Estado para la Defensa. Acaba de ser nombrado director general de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.

Evolución

Después de la segunda guerra mundial no había una Europa unida. Estábamos ante una Europa dividida horizontalmente por dos concepciones diferentes de la política y el Estado, y verticalmente por la distribución de la riqueza, la industria y la tecnología.

La Europa libre de entonces mantiene vivo en su recuerdo el origen, desarrollo y consecuencias de las dos guerras mundiales. Consciente de su incapacidad de defenderse sola, mira hacia el otro lado del Atlántico, donde existe una forma de entender la vida, la cultura, la política y la economía que se identifica con la suya propia. Rápidamente se constata que ambos están sometidos a una única amenaza.

Para afrontarla, nace en 1949 la NATO con una vocación de integración de los esfuerzos defensivos entre los países de ambas orillas del Atlántico frente a la amenaza común. Por primera vez en la historia se unirían europeos y norteamericanos en una alianza defensiva con carácter de continuidad. No es, pues, exagerado decir que en 1949 nació el diálogo transatlántico, que hoy en 1987 todos tratamos de impulsar.

Pero los esfuerzos integradores no se orientan exclusivamente al área de la Defensa. La idea de crear una unidad europea sólida dominó desde el principio a los mejores políticos, intelectuales y economistas europeos. Las tentativas han sido muchas y diferentes aunque no siempre con éxito. Se trataba de buscar una Europa integrada no sólo en el aspecto económico, sino también en el político y de Defensa. En estos dos últimos, todavía no se ha conseguido. La dificultad esencial fue y sigue siendo, en mi opinión, la resistencia de los países a ceder parte de su soberanía, en especial en el terreno de la Defensa. Pero en el fondo existe el convencimiento de que 350 millones de ciudadanos de Europa occidental no pueden seguir divididos, y ello por dos razones esenciales:

– Una presencia europea en el mundo, acorde con su historia, su cultura y su capacidad tecnológica, económica y cultural, requiere una voz única por parte de la Europa libre. Múltiples interlocutores respecto al resto del mundo fragmentan, disminuyen y desaprovechan el caudal que Europa puede aportar en el concierto de las naciones como contribución a la paz mundial y al desarrollo de la Humanidad.

– Acometer los proyectos que se correspondan con las posibilidades tecnológicas e industriales de Europa exige conseguir economías de escala que ninguna de las naciones europeas puede conseguir por sí sola.

Un paso esencial en el camino a recorrer para conseguir una Europa unida ha sido su integración comercial y económica. El Tratado de Roma va progresivamente ampliándose: desde la Europa de los Seis de 1958 se pasa a la Europa de los Nueve –después de la incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda– y a la Europa de los Diez, en 1975, con la incorporación de Grecia, para llegar a la Europa de los Doce, en 1985, con la adhesión de España y Portugal.

Ese mismo año se aprueba el Acta Única Europea que, aunque pendiente de entrar en vigor, representa un paso importante en el camino para la

integración ya que supera los aspectos puramente económicos ¿Sara entrar en los políticos y de seguridad.

En efecto, en la Declaración de Luxemburgo de septiembre de 1985 se concretó la necesidad de articular una política común de seguridad europea y de promover las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para la seguridad común. En esta dirección, aunque en sus inicios, desea caminar Europa.

Teniendo en cuenta el motivo por el que nos reunimos estos días en Washington, no quisiera dejar de resaltar como hito importante en la Europa del mundo de la defensa el nacimiento en 1968 del Eurogrupo, que no voy a explicar.

El GEIP, objetivos y posibilidades

En el camino hacia la integración de Europa y en el ámbito sectorial de la Defensa, la idea de cooperar en la producción de armamentos fue una de las iniciativas europeístas más tempranas y cuyo comienzo puede ligarse al del Comité Permanente de Armamentos de la Unión Europea Occidental (UEO), pero que tardó en materializarse en una institución específica como el GEIP.

En su política de integración, Europa busca una cooperación internacional en la industria de Defensa y armamento, pudiendo distinguirse claramente dos periodos sucesivos y diferentes: la década de los sesenta y la que comienza a partir de los años setenta.

a) Al principio Europa tiene una fuerte dependencia tecnológica de Estados Unidos en materia de armamento.

Esto conduce a una “Europa protegida”. En mi modesta opinión, no es el camino a seguir, porque esa protección la va debilitando progresivamente, vaciándola de contenido, reduciendo su capacidad de hacer frente a sus responsabilidades en el área de la Defensa, con lo que su valor como aliado decrece en vez de contribuir a potenciar el empuje de la Alianza Atlántica.

En esta época se habla poco de diálogo transatlántico.

b) En una segunda etapa comienzan a hacerse esfuerzos en favor de una mayor cooperación en materia de armamento convencional. Empieza a sentirse la necesidad de que el armamento norteamericano sea interoperable con el de los aliados europeos.

Hoy en día comienzan a verse ya los frutos de los esfuerzos en favor de una mayor cooperación en materia de armamento convencional, apareciendo el concepto de Iniciativa de Defensa Convencional en 1983.

En Europa es cada vez más patente la preocupación por la falta de coordinación y equilibrio tecnológico intraeuropeo e interaliado en materia de Defensa. Esta preocupación cristaliza en los esfuerzos realizados hacia una mayor cooperación entre países europeos y los aliados de la otra orilla del Atlántico.

Empieza a aparecer como prioritario un nuevo concepto de la cooperación transatlántica intraeuropea que mejore la defensa convencional por medio de proyectos comunes de investigación, desarrollo y producción de

armamentos más estandarizados y homologados entre sí. Es decir, empieza a abrirse paso cada vez más el concepto de "two way street".

Considero que el verdadero camino a seguir es el de una Europa más autosuficiente, fuerte, y responsable de su propia defensa, que se traducirá en una mayor y más valiosa contribución a la Alianza.

Las dificultades son grandes, dada la diferente estructura de la Industria europea y la existencia de intereses económicos e industriales encontrados, tanto intraeuropeos como interaliados. Pero es el único camino para conseguir un mayor peso del mundo occidental, garantía de estabilidad y paz en el mundo.

Permítanme darles algunas cifras que ponen de relieve el esfuerzo europeo en materia de Defensa y su impacto en su industria.

1) Si ciframos en 100 el esfuerzo de la Alianza, los EEUU contribuyen aproximadamente en un 67 por 100, siendo la aportación europea del 33 por 100.

Este esfuerzo queda distribuido del siguiente modo:

- Reino Unido: 27 por 100.
- Francia: 24 por 100.
- RFA: 24 por 100.
- Italia: 10 por 100.
- El resto (siendo España el más importante): 15 por 100.

Mientras que los gastos de Defensa de EEUU son aproximadamente del 6,7 por 100 de su PNB, la media del pilar europeo es del 3,9 por 100.

Existe, pues, un desequilibrio.

¿Qué se puede hacer para mejorar esta situación?

Desde mi punto de vista, la única salida posible está en que Europa asuma un papel protagonista en su propia Defensa o, quizá mejor, un papel de socio de los EE UU.

Pero esto será cada vez más difícil de conseguir, a medida que Europa se vuelve menos autosuficiente al depender de suministros extranjeros. Dicho de otra manera, será más difícil convencer a la opinión pública europea de que tienen que aumentar sus esfuerzos en materia de Defensa si este incremento no beneficia a su Industria de Defensa y a su Tecnología haciendo disminuir el desempleo en Europa.

2) Veamos algunos datos sobre la Industria europea de Defensa:

Al haber quedado dicha Industria excluida del Tratado de Roma, no se ha beneficiado de las ventajas de la Comunidad Económica Europea. Pero esto no ha impedido el que se haya desarrollado confortablemente protegida por la legislación proteccionista de cada país.

Este proteccionismo es la causa de que todavía hoy las importaciones de Defensa de los países europeos se mantengan a niveles relativamente bajos (datos 1983).

- RFA: 1,8 por 100 de sus gastos de Defensa.
- Reino Unido: 2,4 por 100.
- Italia: 1,8 por 100.
- España: 5 por 100.

Francia sólo importa el 0,3 por 100. Ustedes conocen bien el gran esfuerzo francés en este terreno impulsado bajo la presidencia del general De Gaulle. Aquel mismo año los EEUU importaron un 0,2 por 100.

Se aprecia claramente un fuerte desequilibrio. Italia, la República Federal Alemana y el Reino Unido importan diez veces más suministros de Defensa que los EEUU.

En relación con el comercio de Defensa entre los EEUU y Europa, cabe decir lo siguiente:

Durante el periodo 1978-82 el comercio resultaba claramente favorable a los EE UU en una proporción de 16 a 1.

Durante el periodo 1979-83, sin embargo, esta proporción era ya del 13 a 1.

Aunque en los últimos años esta proporción haya bajado al 3 a 1 (1985), todavía se aprecia un claro desequilibrio que no se corresponde con la balanza comercial global entre Europa y EE UU.

Se pone así de manifiesto, por un lado, el proteccionismo norteamericano en el sector de la Defensa y, por otro, la debilidad de la industria europea de Defensa, sobre todo al no haber alcanzado una dimensión supranacional.

Sin embargo, somos optimistas. Las tendencias evolucionistas ponen de manifiesto que Europa se vuelve cada día más consciente de sus puntos débiles e intenta irlos corrigiendo. Espero sinceramente que esta toma de conciencia se perciba en los Estados Unidos.

Los principios de esta evolución, comienzan a materializarse en una institución como el GEIP, que se instituye en Roma el 2 de febrero de 1976 en virtud de una Resolución tomada por once países europeos a los que se agregarían posteriormente España y Portugal. España se convierte en miembro del GEIP en 1983 con motivo de su adhesión a la OTAN.

Como análisis rápido de lo que ha sido el trabajo realizado en este foro europeo desde el año 76 hasta que España asume la presidencia en 1986, se podría resumir diciendo que durante algunos años, en su inicio, el GEIP atravesó una época de euforia y optimismo donde se propusieron varios proyectos conjuntos, con la creencia de que se iban a conseguir avances rápidos.

Quizá se consideró, con un exceso de optimismo, que el GEIP sería a corto plazo el foro para coordinar la industria y tecnología europeas, mediante una mayor especialización de la industria de Defensa, evitando duplicidades y derroches de medios, gracias a la división interna del trabajo.

En el periodo del 82 al 83 el GEIP vio disminuir su actividad que durante estos dos años llegó a ser mínima.

En el año 1984, es decir, un año después de la *Iniciativa de Defensa Convencional*, y bajo la presidencia de Holanda, comenzó una nueva fase de actividad para el GEIP cuando se pensó que Europa debería agruparse y tener un mayor peso en la industria y cooperación en materia de armamentos, a fin de conseguir un pilar europeo fuerte en el terreno de la Defensa.

Hay que darse cuenta, que los trabajos a realizar en el seno del GEIP exigirán esfuerzos y voluntad política. Sin embargo, sí puede decirse que este foro europeo puede constituir el elemento aglutinador, que con sus

proyectos comunes ayude a conseguir una *Industria Europea de Defensa* especializada y competitiva.

Somos conscientes en Europa, de que aún queda un largo camino que recorrer y obstáculos que salvar, sobre todo por el carácter nacional de las Industrias de Defensa. Somos también conscientes de la necesidad de *decisiones políticas* que superen nacionalismos, fenómeno lógico dado el carácter democrático de los países de la Alianza, que presupone unas reglas de juego que hay que respetar.

El GEIP está haciendo un esfuerzo sustancial en el campo de la investigación por medio de los Proyectos de Cooperación tecnológica (CTPs) que pueden constituir el núcleo de una futura cooperación transatlántica.

En resumen, el GEIP trabaja en la búsqueda de la utilización de los recursos disponibles dentro de una mayor racionalización y especialización. Se trata de obviar la situación actual de Europa con exceso de industrias y centros de investigación de dimensiones tan reducidas que en la mayoría de los casos son poco rentables, pero que compiten entre sí. Este fenómeno que tratamos de eliminar, nos está llevando al consiguiente desperdicio de unos recursos escasos.

Si Europa es capaz de conseguir estos objetivos, la Alianza Atlántica saldrá reforzada y podrá sustentarse, en un futuro no muy lejano, en dos robustos pilares a ambos lados del Atlántico.

Diálogo transatlántico

En lo que se refiere al *Diálogo transatlántico*, juega un papel importante la *Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD)*, cuyo objetivo principal es canalizar la cooperación entre los países miembros en materia de investigación, desarrollo y producción de armamentos, armonizando los requisitos operativos en los países de la Alianza.

Con esto se pretende que el armamento europeo de los aliados siga unos estándares interoperables con la finalidad de obtener la mejor relación coste-eficacia:

En principio se admite que los países miembros del GEIP tienen un gran potencial industrial y tecnológico, en parte desaprovechado, y que hay que mejorar la cooperación entre la Industria de Defensa, desde las fases de Investigación y Desarrollo.

Uno de los objetivos del GEIP es reducir las distancias entre los países europeos, favoreciendo aquellos países con industrias de Defensa menos desarrolladas (LDDI). En mi opinión, esto constituye un buen ejemplo de cómo lograr objetivos políticos al saber sacrificar beneficios a corto plazo en aras de objetivos a largo plazo. También es objetivo prioritario del GEIP y de la CNAD evitar un distanciamiento entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico.

Una Europa unida debe ser una Europa equilibrada, desde el punto de vista tecnológico e industrial, con nuestros aliados transatlánticos. Con un

pilar europeo fuerte se conseguirá una Alianza fuerte y unida y un diálogo transatlántico en ambas direcciones (“two way street”).

Queda pues claro que, la *cooperación europea* en materia de armamento es uno de los medios esenciales para conseguir un objetivo prioritario: el fortalecimiento de la Alianza Atlántica.

Para que este diálogo sea más eficaz, debe tener lugar entre dos interlocutores válidos, Europa y Norteamérica, y no entre norteamericanos y trece países europeos.

Creo que un paso hacia adelante en esta línea, se ha dado en las últimas reuniones del Consejo Atlántico Reforzado a nivel de secretarios de Estado.

Sabemos que la Administración de Estados Unidos es plenamente consciente de la necesidad de ese diálogo, y ha propuesto medidas concretas para promoverlo y concretar con hechos la cooperación en materia de armamentos dentro de la Alianza.

También sabemos que, dentro de la propia sociedad americana, existen tendencias que tienden a dificultar la franca cooperación mediante una competencia rabiosa que puede acabar con las posibilidades europeas.

Conclusiones

1) A los Estados Unidos les interesa una Europa fuerte, es al Pacto de Varsovia a quien le interesa una Europa débil.

Puede que Europa unida sea un competidor de los Estados Unidos, pero es también y ante todo un amigo y aliado. A todos interesa que sea fuerte.

2) Nada es más fácil que desunir a Europa; a ciertos intereses económicos puede resultarle atractivo, aunque políticamente resulte muy peligroso. Bastaría con debilitar su Industria de Defensa que se halla a mitad de camino entre los aspectos económicos y los políticos. Pero estoy seguro de que al final se impondrá la visión estratégica que requiere una Europa fuerte, sobre las tendencias tácticas que apuntan a ventajas económicas inmediatas.

3) No hay que olvidar que para realizar un esfuerzo importante de Defensa en Europa, un estímulo es –como sucede en los Estados Unidos– conseguir que el ciudadano medio tome conciencia ciudadana de que el sacrificio en Defensa, revierte en la mejora de las propias posibilidades económicas y tecnológicas y en la creación de nuevos puestos de trabajo.

4) Los Estados Unidos deben ser conscientes del esfuerzo que las naciones europeas están realizando para superar aquellos intereses nacionales que juegan a beneficios a corto plazo. Este esfuerzo debe orientarse a la mejora de la Industria de Defensa y de la capacidad defensiva europeas.

La mejora de estas políticas sólo puede alcanzarse si se hace participar a las naciones desde el inicio de los programas, tal y como se hace en los de I+D.

Otro método puede ser el de seleccionar paquetes de proyectos que permitan la participación de todos los países, incluidos los de las Industrias de Defensa menos favorecidas.

5) Tienen razón quienes piensan que Europa debe hacer un mayor esfuerzo en el área de su propia Defensa. También la tienen aquellos que rechazan el proteccionismo, pero a largo plazo hay que favorecer aquellas medidas que impulsen la autosuficiencia europea y su mejora tecnológica e industrial, a fin de que –exigiendo un esfuerzo serio– se evite, a corto plazo, la competencia desleal. Aquellos esfuerzos en conseguir ventajas a corto plazo ponen en peligro el incipiente desarrollo de programas europeos de alto nivel tecnológico, y no resulta coherente con las responsabilidades que una Europa fuerte debe asumir.

El tablero estratégico y político de España

Enrique Ruiz García

La última intervención militar española de signo verdaderamente mundial tuvo como escenario, sincrónicamente, a Cuba y Filipinas. Los posteriores combates coloniales en África sirvieron, en su sentido profundo, de espacio de entrenamiento al ejército *de ocupación de España; fueron parte de su guerra interior, prueba de su inadaptación al mundo industrial.*

En efecto, la salida de la escuadra española de la bahía de Santiago de Cuba, el 3 de julio de 1898, *casi sin carbón, supuso* algo más que una enorme derrota naval: representó una crisis material al confrontarse –es un decir– dos niveles de organización industrial, dos sistemas de acumulación armamentista y dos variables, paralelamente, ideológicas y políticas. Destruída la flota española en Filipinas, la salida a la mar libre de la escuadra española en Cuba significó, sin más, su aniquilación. Lo relevante, por lo tanto, no es el orden cronológico de las dos catástrofes, sino la interpretación del mundo que emergía del suicidio de las escuadras, esto es, de la declinación cierta en la capacidad para asimilar la función de la fuerza y el poder organizados según criterios objetivos.

En otras palabras, frente a los informes, repetidos, del almirante Cervera advirtiendo al gobierno de Madrid sobre la desigualdad notoria entre las escuadras norteamericana e hispana; frente al patético esfuerzo del almirante Manterola por revelar que las fuerzas navales españolas en Cuba eran, a su vez, *navalmente inutilizables*, la opinión pública, el gobierno español y buena parte del ejército –rechazando toda la información técnica– insistieron en que la victoria era predecible, de un lado, por la valentía, por el sentido del honor militar, por el orgullo de ser español y, del otro, por la ineficacia moral del contrario, por su sistema de valores de comerciantes sin patriotismo y por la presencia en los buques de guerra de Estados Unidos de “mercenarios” que abandonarían la bandera norteamericana al oírse los primeros cañonazos. *Esa explicación del mundo refleja, sustancialmente, una crisis moral.*

Enrique Ruiz García, escritor español, es profesor de la Universidad de México y autor, entre otras obras, de “Subdesarrollo y liberación” y “Las transnacionales”.

La realidad fue, al contrario, concreta: que la superioridad del adversario convirtió el combate naval del día 3 de julio de 1898, al menos para los “mercenarios” estadounidenses, en un *simple ejercicio de tiro*.

La escuadra española no estaba capacitada, al menos eso era verdad para algunos de sus buques, ni para navegar ni para defenderse. Basados en la implacable distancia militar derivada del mayor alcance de los cañones y en la superioridad, poco discutible, de sus maquinarias y corazas, la marina de guerra de Estados Unidos, después de Cavite y Santiago de Cuba, entraba en la edad industrial del imperialismo; en suma, la nación de Washington *asumía el poder nacional como una versión lógica del poder mundial*. Contrariamente, pues, a la presunción ideológica del maniqueísmo, la actitud de los marinos estadounidenses con los vencidos españoles fue notablemente solidaria. Arriesgaron sus vidas, en casos, por salvar a los centenares de naufragos. El propio almirante Cervera, que asombró a los norteamericanos por su valor –aunque revelara una dignidad superior, previamente, al señalar al gobierno de Madrid la verdadera realidad de la escuadra y las carencias que tenía para combatir en igualdad de condiciones–, fue recogido en la playa y cuando fue subido al “Gloucester” aún chorreaba...

Los honores militares que dedicaron a los españoles vencidos en los buques norteamericanos (en el “Gloucester” se dio de comer a los prisioneros españoles antes que a las tripulaciones estadounidenses) no ocultaban, detrás de la espontaneidad caballerosa y avergonzada derivada de una superioridad material manifiesta, que el gobierno de Estados Unidos había preparado con habilidad, hipocresía, duplicidad y violencia (sobre todo desde la “voladura” del “Maine” el 15 de febrero de 1898) las decisiones que iban a conducir a Estados Unidos, después de la derrota militar de España y su desintegración en luchas internas, a un nacionalismo fundado en intereses reales, es decir, a la expansión mundial. *Es indispensable asumirlo, saberlo y ratificarlo*.

La interacción de la ideología y la organización industrial y económica generaron la aparición en Estados Unidos, como proyecto histórico, del *Destino Manifiesto*. El historiador norteamericano John Fiske, en el *Harpers Magazine*, en 1885, había publicado ese artículo resonante: *Manifest Destiny*: Señalaba que el enriquecimiento de las naciones anglosajonas era la prueba de su mayor capacidad para gobernar el mundo. Pide entonces que Estados Unidos asuma, también, ese papel a escala. Una notable cadena de escritores, filósofos, profesores, periodistas, auspiciará lo mismo desde 1880.

No es el tema de este ensayo la descripción de ese proceso global, pero no puede eludirse que el hombre más importante en la formulación de las nuevas ideas de Norteamérica fue el almirante Mahan. Su libro *The Influence of Sea Power upon history, 1660-1783* es memorable en ese aspecto. Teórico de la potencia naval, el profesor del *Naval War College*, influiría decisivamente, sin duda, para que un extraordinario e importante número de políticos y gobernantes trabajasen activamente desde 1889 en la construcción de una marina de guerra moderna y con una visión estra-

tégica y económica global. En el Congreso, en efecto, Cabot Lodge (miembro de la Comisión Naval del Congreso) presidía ese movimiento y Theodore Roosevelt, secretario de Marina en 1897, apoyaba, desde antes, esas posiciones estimulando y acelerando la construcción de una flota moderna. Cabot Lodge afirmaría, inclusive, que sin la posesión de Hawai, clave del Pacífico, era inútil emprender la empresa, en América Latina, del canal transoceánico. ¿Algo más claro?

Toda la nación trabajaba en esa dirección. La producción de acero pasó de 400.000 toneladas en 1875 a 13 millones en 1900. En 1897, por vez primera en la historia económica de Estados Unidos, los productos manufacturados exportados superaron a los importados. En 1898 el PNB de Estados Unidos superaba al de Inglaterra. *Había, pues, un proyecto.*

Terminada la guerra civil, en tanto que fase unificadora del modelo de producción –que el modelo esclavista paralizaba ya en 1860–, se abrió el camino a una visión mundial nueva fundada en leyes materiales objetivas y en la instrumentación, poderosa y orgánica, de *una ideología y una teoría de la justificación*. Lo contrario, pues, que en España, donde la ritualización del gesto heroico petrificaba el desarrollo material –como si fuese contrario al proyecto nacional colectivo– y se creaba, en ese cuadro, la ideología y la moral del subdesarrollo: *predisposición a rechazar la realidad, disposición general a generar pautas ideológicas de singularización autárquica –finalmente ese proceso se ejemplificaría en la aberración de “España es diferente”– a medida que se perdía sentido histórico de las connotaciones universales, reacción maniquea y autoritaria frente a la novedad y la innovación, afirmación de un voluntarismo que, ideológicamente, paralizaba la experiencia ética y revolucionaria fundada en la tolerancia y por lo tanto en la democracia, para terminar en la convulsión interna permanente (la historia de la guerra civil como paradigma del poder asaltado, pero no construido) y en el desdén creciente hacia cualquier versión internacional fundada en compromisos solidarios, concretos, con el mundo.*

España fue derrotada en Filipinas y Cuba por actuar, al final del siglo XIX, con las armas y los valores del pasado tanto en términos ideológicos como económicos. Su experiencia política se expresará, pues, desde el golpe militar del general Quesada en 1835 hasta el levantamiento del general Franco en 1936, en treinta y cinco pronunciamientos militares registrables por su importancia, sin considerar otros que apenas pasaron del cuarto de banderas.

La guerra civil de 1936-1939 culminó esa hipótesis sociológica. Por ello sería una guerra sangrienta fundada en el atraso y la intolerancia. Costó casi tantos muertos a España –incluidos los asesinados o los caídos en los frentes de guerra o por heridas padecidas en ellos– como a Inglaterra su participación en la primera guerra mundial (908.000) o a Estados Unidos, a su vez, todas las guerras sufridas por el país desde la Independencia, incluyendo la guerra civil, la hispanoamericana, las dos guerras mundiales, la guerra de Corea y la del Vietnam (668.285). No se cuentan los heridos.

Es cierto que Alemania perdió en los frentes de guerra de la primera y la segunda guerras mundiales cinco millones de soldados (cifra inferior a los judíos asesinados por la barbarie hitleriana) y Francia, en los dos casos, un millón y medio. Sin embargo, la restauración de las alianzas entre los países en guerra, así como la cooperación internacional entre Alemania y Francia, por ejemplo, han supuesto periodos, hasta la nueva cooperación estricta e institucional, infinitamente más cortos que los dejados tras sí en España por el ejercicio destructor (con su vocación vesánica de liquidación de la "otra parte") de la guerra civil y, como es manifiesto, para la recreación posterior de un clima político de convivencia y tolerancia. El mayor hallazgo, este último, de la civilización.

No puede hablarse, por consiguiente, de un ascenso hacia las obligaciones mundiales de España –que implica deberes y a veces aceptaciones de compromisos difíciles– sin profundizar la visión crítica de ese inmediato pasado. En efecto, la guerra civil española no fue solamente una larga contienda fratricida y sangrienta: fue la manifestación específica de una interpretación del mundo. *Franco no quiso una guerra corta; quiso una guerra larga –un oficio primario y primitivo de inicio– y una guerra destructiva y a destiempo, en términos históricos, entre el mundo agrario arcaico (la población mayoritaria en orden a la demografía y la población activa) y el mundo urbano, que no era la modernidad aún pero que aspiraba a serlo política y socialmente, pese al autoritarismo implantado en muchas de sus cabezas más innovadoras.*

La guerra civil estadounidense, entre 1861 y 186 –el siglo histórico lógico– supuso, cierto, 234.000 muertos, pero terminó aboliéndose, con el modo de producción esclavista, su sistema de valores. En España, entre 1936 y 1939, sin hacer comparaciones mecánicas sino una interpretación crítica, “el millón de muertos”¹ *supuso la victoria del sistema axiológico más atrasado históricamente y con él la represión organizada por el modelo vencedor.*

Importa destacar, en orden al análisis global internacionalista, *que la guerra larga* (la única que podía transformar al líder ocasional en caudillo aceptado desde el consenso de la tabula rasa), destructiva y represiva, no caracteriza, *como* axioma, la guerra entre naciones, aunque puedan darse casos. El hecho, a su vez, de la presencia de aliados militares extranjeros del lado del nacionalismo franquista (el lado agrario fundamentalmente cerealista, puesto que los segmentos más especializados del sistema de producción agrícola tuvieron diferencias ideológicas con su sector político y militar dominante) dotó a la guerra, *negativa y no positivamente*, de una connotación universal ambigua. En efecto, si en la guerra de 1898 las escuadras y ejércitos de España fueron *campo de tiro para el ejercicio de la superioridad industrial*, el atraso ideológico-político de los sistemas fascistas concibió a España, sobre todo en el caso de Alemania, *como una zona estratégica de pruebas militares, como una zona de ensayo de la violencia entendida como terror urbano*. La internacionalización de la guerra de España se produce además *por un hecho externo; no por una*

decisión internacionalista de Franco que fuese adoptada con todas sus consecuencias. Era extender la mano sin asumir obligaciones.

Diríase, por lo tanto, que la aportación externa fue una superestructura (inclusive ideológica) que no se apartaba de la idea básica: la destrucción real, metódica, de los sectores modernos de resistencia económica, política y moral (*la otra moral, la otra España*) para imponer de nuevo, desde sus raíces, *sin el conflicto y bloqueando todo conflicto social, una idea única (interior) de España.*

Esa proposición suponía, en el campo de las decisiones políticas, pese a la internacionalización explícita de la guerra española, la decisión del liderazgo militar de reducir el problema a sus límites nacionales, es decir, a su propia razón de existencia interior bloqueada.

No es verdad, por ello, que Franco se disociara, pensando en los intereses de España (o lo que es lo mismo, que universalizara la abstracción España), de la guerra mundial y de sus aparentes aliados tácitos o explícitos. La verdad es que Franco no estaba dispuesto a salir de su reducto interior porque toda integración real en el mundo (sea del lado de los fascismos o de los aliados que representaban la democracia y que, sin duda, le hubieran aceptado estratégicamente) suponía la transformación fáctica del esquema de la guerra civil y, por lo tanto, del liderazgo. Sabía bien que cualquier decisión internacionalista o internacionalizadora transformaba las piezas de ajedrez de las decisiones omnímodas y unilaterales. La internacionalización, para Franco, era la negación activa de toda interpretación que, al universalizar la contienda, le sometía a leyes propias. Franco, para estar por encima de la ley –el supuesto que vinculaba al nuevo régimen con la concepción divina del Antiguo Régimen– no podía adquirir ningún compromiso externo.

Así, en consecuencia, su negativa a asumir las alianzas políticas que le conducían a la guerra mundial se centraron, antes que en ninguna otra valoración, en el hecho de significar una *ruptura epistemológica con el aislamiento.*

En Estados Unidos los vencedores de la guerra civil se abren a las fuerzas materiales de la historia y absorben, “prima facie”, la modernidad. En 1860² el 60 por 100 de la fuerza de trabajo estadounidense laboraba en el sector primario (alrededor del 50 por 100 en España en 1931) frente al 52 por 100 en Francia y el 62 por 100 en Italia; sólo el 20 por 100 en las minas, la manufactura y la construcción (el 29 por 100 en Francia).

Sin embargo, entre 1860-69 y 1890-99³, Estados Unidos reduce la fuerza de trabajo en el sector primario a 142 por 100 (todavía el 49 por 100 en Francia, el 73 por 100 en Japón, pero ya sólo el 15 por 100 en Inglaterra); crece el sector minero, manufacturero y de la construcción al 28 por 100, mientras da comienzo una vertiginosa carrera inversionista.

En efecto, en la década de 1890-1899 (piénsese en la guerra de Cuba) las inversiones estadounidenses representaron ya el 20 por 100 del PNB frente al 6,9 por 100 de Inglaterra (que había llegado al 8 por 100, como promedio, entre 1870-79) y el 8,9 por 100 en Italia. En la España franquista pasaron tres lustros, “grosso modo”, para recuperar el nivel per cápita

de 1931. No sólo fue ello efecto de la destrucción y la crisis. Era el producto histórico de una idea: *la autarquía y, por ende, la consagración ideológica de la "diferencia"*.

La teoría de justificación de ese periodo ha gravitado *negativamente* sobre la conciencia española durante décadas: *"Franco nos ahorró la entrada en la guerra mundial."* No quiso evitarnos, sin embargo, *un solo día* de guerra civil –por vía de la negociación– y luchó hasta la aniquilación plena del "enemigo". Este pasaba de compatriota a vencido y de vencido a inasimilable. En consecuencia, parece indispensable explorar esa otra variante porque acelera racionalmente la comprensión de un modelo político que fundamentalmente elevó a categoría la *singularidad* española –sin la cual el caudillaje como anomalía temporal, como anacronismo ideológico, sería patente– imponiendo el aislamiento.

Eximió así de responsabilidades mundiales (y de deberes mundiales) al español y eximió de derechos específicos, de derechos humanos, generalizados universalmente, al español. Inclusive se manifestará, *como unidad moral*, la doble hipótesis equivoca: la exclusión de España de la guerra mundial para ahorrar dolores y destrucciones al país (cosa que nunca fue objeto de debate en la guerra civil), lo que posibilitaba, como equilibrio o compensación, la pérdida de libertades individuales. El sumo bien era la negativa a participar en la conflagración mundial. Haciéndolo, Franco era el *único factor interior* de las decisiones.

La entrada en la guerra del lado de los fascistas hubiera supuesto, pese a todo, la dinamización de la crisis interna y la recuperación histórica del lenguaje ideológico global del mundo. Esto así porque la derrota (o la victoria en el caso de incorporarse el país a la proposición aliada y democrática) era la victoria de las fuerzas políticas derrotadas en 1939 y la racionalización económica (entendida la racionalización como compromiso y negociación histórica con el mundo) del Plan Marshall y de todos los episodios y categorías de la constelación propositiva del mundo contemporáneo frente al anacronismo ideológico del episodio español.

La otra variante: los fascismos vencidos

La guerra fría hace de los fascismos vencidos (Alemania, Italia, Japón, aunque sean paradigmas no idénticos) aliados potenciales de los aliados occidentales. Su autarquía ideológica y su aniquilación económica sufren no sólo un cambio, sino una verdadera mutación. Las consecuencias prácticas fueron a todas luces inmensas: democratización (forma de universalización ideológica y, por lo tanto, legitimación de los derechos individuales y rechazo perentorio del concepto del Estado autónomo por encima del Derecho), expansión económica y reintegración internacional en las responsabilidades políticas y estratégicas de la época.

De un lado, ante el surgimiento de los bloques, plena asunción de la categoría de aliados de pleno derecho, y del otro, progresiva incorporación al proceso internacional según pautas objetivas negociadas.

Pautas, a su vez, estrechamente vinculadas a la universalización de sus economías.

Al comienzo de la década de los sesenta la producción de Alemania Federal superaba ya en un 24 por 100 a la de Francia. La diferencia pasó a ser del 36 por 100 en 1978 (“Une enquête du Monde: Vingt ans de reussite Alemande. Economique”).

Los frutos exteriores de ese éxito, dirá Gibert Mathieu en la misma obra, “que fueron moderadamente positivos hasta 1970, han conocido en los últimos seis años excedentes prodigiosos: 113.000 millones de dólares en total, en tanto que Francia, habitualmente deficitaria, procedía bien apretadamente a equilibrar sus intercambios en 1975 y en el año último... La estructura, no obstante, es lo que más importa. Casi la mitad de las exportaciones alemanas están compuestas de máquinas y materiales de transporte, contra apenas un tercio en Francia...”.

La política internacional de Alemania Federal se proyectaba, por ese camino, de una parte hacia la Alianza (OTAN-Mercado Común) y de la otra hacia una economía internacional fundada en la exportación de capitales y técnicas. La guerra mundial aparecía así como infinitamente más rentable (sin que pueda presuponerse de ese aserto mecánicamente una defensa de la guerra, que para el autor es el fin del razonamiento político) que la guerra civil y, desde luego, como una probabilidad superior de entendimiento con el otro. Vencedores y vencidos en las guerras mundiales parecen irreversiblemente abocados a su reconstrucción recíproca. No pueden desentenderse, en esa realidad hegeliana de lo absoluto, de la necesidad.

La política internacional del franquismo como política de lo ritual manejable y de lo inmanejable

España fue expulsada de su afanosa autarquía incompetitiva por la imposibilidad material de su sostenimiento. Los costes sociales y económicos de la autarquía económica y de la ideología fálica del nacional-catolicismo comenzaron a ser tan altos que el gobierno de irresponsabilidad ilimitada (en el sentido que el Poder era autónomo de la responsabilidad porque el Príncipe la asumía, como Caudillo, ante Dios) no podía ni mantenerlos ni reproducirlos sin crisis. En suma, en la edad de los costes –paradójicamente– las fuerzas de la Iglesia y del Opus, como burocracias de Dios, reemplazarán a los falangistas porque éstos asumían, desde la ideología, que toda hipótesis que amparara la idea de “costes comparativos” era políticamente subversiva. En suma, fue preciso “descubrir” el lado positivo de la experiencia –inorgánica– del mundo democrático.

En 1953 –catorce años después de finalizada la guerra civil española– la política nacional española inicia su apertura a los dos Vaticanos: al de Roma (que aceptó finalmente el Concordato que postularan, también, ante el Papa las fuerzas modernas del régimen, entre ellas las que representaba Joaquín Ruiz-Giménez) y al de Washington.

El Concordato, no aceptado hasta entonces por el Vaticano romano, incluía a la España de la guerra civil en el rango de los países católicos con una experiencia de *cruzada* religiosa en el siglo XX. Unas semanas después España incorporaba a su política internacional –ruptura de la posición del “bunker” tradicional africano– el Tratado Militar y de Cooperación con Estados Unidos.

Se consideró entonces, desde las plumas al servicio del César (“*César nunca decía “yo”, contaría un día De Gaulle a André Malraux, sino que dice siempre César*”), que se trataba: a) de una doble decisión del genio pragmático de Franco, y b) que el acuerdo de las bases militares con Estados Unidos suponía, aun por la puerta de servicio, el ingreso de España en la OTAN o en su estructura militar y, por extensión, en el proyecto político de las democracias occidentales.

No era cierto. El Concordato era una transacción, mil veces dada la vuelta, que catorce años después de terminada la guerra civil española admitía, ciertamente, la *catolicidad* del régimen represivo y autárquico. Pero el coste ideológico era notable, puesto que transfería a la Iglesia unos poderes que ningún Estado moderno, sobre todo en el campo educativo, hubiese admitido.

El acuerdo sobre las bases militares estadounidenses en España no podía ser considerado, desde la perspectiva de una nación que todavía no formaba parte de las Naciones Unidas (ingresaría en 1955), *como la universalización de la política*. Restringía a los términos de la dimensión bilateral un proyecto que sólo podía tener sentido profundo, positivo, asumiendo la plena solidaridad mundial; es decir, en el concierto de las naciones libres. No era así.

Por tanto, si desde el lado de la propaganda, es decir, si desde la personalización de los objetivos interno-externos el Tratado constituía, sin duda, un ascenso de la credibilidad del régimen español, también demostraba, de la misma suerte, que la mayoría de los países de la OTAN, si por un lado valoraban objetivamente *el papel de la plataforma estratégica española en su dimensión militar, de la misma forma negaban, de la otra, y de manera igualmente objetiva, su pertenencia moral al sistema*.

En España, al firmarse el Tratado con Estados Unidos, se insistiría una vez más en señalar que sólo así adquiriría coherencia lógica el “*bastión anticomunista*” occidental. Se perdía de vista que la guerra fría no era solamente un *hecho ideológico*, sino una confrontación de poderes y que, a medida que era menos patente la oposición al “comunismo” (dada la composición de los sufragios democráticos en Europa occidental), era más firme la idea de que la Unión Soviética, integrando a su política exterior imperativamente a las democracias populares, hacía inevitable la prolongación de los sistemas de defensa europeos.

Tema este último de enorme importancia y que, obviamente, la proposición ideológica española del franquismo no aceptaba ni podía aceptar: que un *low profile* del comunismo militante en la URSS no cambiaba la dinámica de la correlación de fuerzas, es decir, la integración de Europa oriental como bloque –bloque que un día asumiría la connotación de la

“soberanía limitada” al intentarse el tránsito hacia una cierta pluralidad— en la estrategia global de la Unión Soviética.

El diálogo no se fincaba ya, sobresalientemente, sobre la naturaleza ideológica del sistema, sino sobre el entendimiento real de la naturaleza política y militar de la alianza representada por el Pacto de Varsovia. El anticomunismo militante no era ya una respuesta al problema, sino la inquisición objetiva en torno, de un lado, del equilibrio de los bloques, y del otro, sobre la dinámica de la cohesión de los bloques ante el mundo en general.

La potencia de los hechos, la interrelación e interdependencia irremediable de Europa, conducirían a España, en 1959, al acuerdo con la OECD. Ello supuso, sobre todo, el abandono definitivo, aunque paso a paso, de la prisión autárquica, exportación de los brazos españoles e importación de capitales. En 1959 España tenía 30.049.325 habitantes; el 39,7 por 100 trabajaba aún en la agricultura, y los productos alimenticios constituyeron en 1959 el 57,16 por 100 del total de las exportaciones españolas (el 56,64 por 100 en 1940, según Fuentes Irurozqui en “El comercio exterior de España, 1940-60”, separata de la revista “Arbor”). Los cítricos componían en 1959 el 13,4 por 100 del total de las exportaciones españolas. La peseta se cotizaba en Tánger en 1959 a 59,39 por dólar. La renta per cápita del español de 1935 sólo fue superada en 1952. Disminuyó aún en 1953 por debajo del primer índice, para ya, definitivamente, ascender para siempre a niveles superiores de 1931 (según el Consejo de Economía Nacional) a partir de 1954. En 1959 la renta per cápita española, en la versión del Consejo de Economía Nacional (pesetas de 1953) era de 10.577 pesetas. Había llegado a 8.068 en 1935. Un enorme escenario perdido. Piénsese lo que había pasado con los países “enemigos” que salieron de la segunda guerra mundial.

Este ajuste obligado a escala internacional (Concordato, Acuerdo de Bases Militares, ingreso en las Naciones Unidas y entrada en la OECD) *sustituye*, cierto, pero no racionaliza la posición internacional de España.

Los dos renglones emocionales y rituales (orgánicos, no inorgánicos en el sentido con que el régimen anatemizaba aún la democracia por un carácter inorgánico) de la política exterior de España seguían atenedos a las variables, integradas asimétricamente, de los dos grandes polos de la “tradición histórica”: América Latina y el mundo árabe. La primera convocaba y evocaba, mecánicamente, el concepto (el único exento de censura moral) de Hispanidad, y el segundo alimentaba la fraternidad cultural *sin el islamismo ni la solución del caso judío*. España, de todas las maneras, se evade y huye del compromiso mundial por esos dos frentes de la simbología. Se ofrecían como pasado y como leyenda, nunca como crítica y menos como autocrítica de la “historia común”. El franquismo no registra ni codifica América Latina nada más que como “países hermanos” que si se pronuncian como “republicanos” es porque “están engañados” y si se pronuncian por la revolución es porque “no conocen el comunismo”.

Cuando la ruptura ideológica es clara (Cuba o México), no somete al análisis las diferencias. Establece, al contrario, criterios ideológicos de

repulsa, pero sin disminuir la salvadora oferta –como huida folclórica– de la *Fiesta de la Raza*. Cada 12 de octubre todo era igual.

Se perdió así la oportunidad excepcional, durante varias décadas, de estudiar, entender, comprender y asumir la resistencia moral y política de América Latina a la integración, en un mismo plano acrítico, de *la colonia y la unidad cultural*. Para los latinoamericanos la colonia es la fase activa del colonialismo en actos institucionales, *y la raza*, la inmersión de las poblaciones autóctonas en el expediente *de la violación y la guerra de castas*.

El mestizaje, que tendrá que ser aceptado, finalmente, como síntesis irreversible, es también y de igual manera la prueba de otros exterminios. Sin embargo, colocando sobre esa realidad insumergible la capa dorada del esplendor retórico, el diálogo franquista (e hispánico) con “Hispanoamérica” se redujo al encuentro y reproducción permanente de los lugares comunes. Muy pocas veces suscitó, al revés, *la ejemplaridad crítica de la búsqueda*.

España, en ese largo periodo de citas amorosas y burlescas con Evita Perón o Leónidas Trujillo, quiere olvidar que la experiencia universal de España es, pese a su singularidad, una experiencia colonialista atrasada y, por lo tanto, que su modelo imperial tiene como reverso *la excepción magnífica, en casos, de las personas y la perversión estructural de las instituciones que han prolongado hasta hoy la desigualdad y la corrupción del Poder*. Sólo la reconversión crítica del modelo y del modo de mirar esa realidad permitirá, después del discurso para el brindis, la escuela práctica de *la comunidad*.

No hay que olvidar que en 1986 el comercio de España con *los “otros países americanos”* (lo cual incluye a Canadá) significó importaciones equivalentes al 6,58 por 100 del total de las mercancías y bienes comprados por España en el exterior. Más aún: las exportaciones españolas hacia “los otros países americanos” representó en 1986 una cifra exigua: *el 3,65 por 100 de todas las exportaciones del país, es decir, tanto en un caso como en otro, volúmenes muy inferiores a los que España tiene con Estados Unidos y, por supuesto, sin equiparación a las magnitudes de intercambio (crecientes lógicamente) con la Comunidad Económica Europea y el resto de la OECD*⁴.

Todo ello debería invitar, de un lado, a la modestia (América Latina tenía 406 millones de habitantes en 1986 y tendrá más de seiscientos al finalizar el siglo XX), y del otro, a una más radical interpretación de la realidad no retórica, ritual (casi sacerdotal), de las relaciones, muy complejas, y sobre todo delicadas, entre España y América Latina. *El año 1992 deberá pesar en las decisiones que se tomen*.

La misma versión se desplegó, en el telar intelectual de las frases hechas, con el mundo árabe. Fue la pareja sincrónica, con América Latina, del lenguaje cortesano del franquismo. No auspiciaba *una política internacional, sino un paisaje relativamente dramático*. En el sentido que tiene el vocablo *dramático* en inglés, que, como se sabe, no significa necesariamente que algo termine mal. Un paisaje excepcional o una puesta

de sol puede ser *dramático*. A esa interpretación de la política internacional le faltaban, por lo tanto, cuatro supuestos fundamentales: *la veracidad, la libertad, la crítica, el compromiso real y la corresponsabilidad*.

La política exterior del franquismo, en su connotación retórica, asumía lo que en América Latina es a veces el “lenguaje bolivariano”, es decir, discursos repetidos y repetitivos –formales– que la misma región latinoamericana produce como bloques simétricos. Ahí, en ese punto, *el subdesarrollo ritual coincidía, a un lado y al otro, por diferentes que fueran sus puntos de vista, del Atlántico*. Todo ese doble e inmenso anacronismo ideológico tiene que modificarse. Ello no quiere decir que la política de América y del mundo árabe no sean, en su esencia, proyectos posibles. Pero no son superficies lisas para escribir, después de la visita, unas líneas de homenaje en el libro de la entrada.

El esquema de política internacional para la España democrática

Cabe señalar, sin exceso ideológico, que el franquismo diseñó, hasta donde pudo, dos tendencias en orden a la totalización ideal del mundo: una que amparaba el lado emocional más anacrónico del sector más anacrónico, ideológicamente, de los vencedores (una huida del mundo racional negando, en nombre del Espíritu, la hazaña de la libertad y de la crítica) con sus reclamaciones coloniales del pasado y una política internacional pragmática. Esta última ensanchará la *presencia de España* (el Concordato, el acuerdo con Estados Unidos, el ingreso en las Naciones Unidas y en la OECD), pero fue concebida públicamente como una *rectificación* de los otros ante la *verdad incommovible* de España y sin *deslegitimar*, hecho central, al Régimen en si y al Caudillo Providencial.

Gibraltar emergía en ese contexto, por lo tanto, como pretexto y patrimonio emocional para las grandes o pequeñas crisis internas. Cuando las cosas *iban mal*, Gibraltar *iba bien*; esto es, se recuperaba la historia de la ocupación injusta de la Roca y la expropiación violenta de los derechos españoles en manifestaciones callejeras que restablecían *los valores patrióticos*. Era la caja musical de Franco. Su sempiterna memoria del pasado y su llave del Paraíso. Paraíso al cual, finalmente, no quiso entrar nunca por la fuerza y que además lo cerró a los demás con un paradigma del *common sense*: “Gibraltar caerá como una fruta madura.” En el entretanto, en los días bajos de legitimidad, los jóvenes gritaban la reconquista de la Roca. El embajador británico, interrogado ante el tumulto, se desatendía, como Oscar Wilde, de lo cotidiano. Respondía: “¿Gibraltar? ¿La siesta? Sí, sí, la siesta española y mediterránea es muy peligrosa. Se acostumbra uno fácilmente.” Tantas veces vio, vieron pasar los embajadores británicos a los “azules”, que difícilmente se inmutaban. Sabían que formaban parte de una tradición inofensiva e inoperante.

La política exterior de España en la democracia no puede ignorar esos hechos. Un país que entre 1814 y 1835 tuvo 15 pronunciamientos y otros

35 más hasta Franco, que hizo del pronunciamiento la guerra perpetua como símbolo intangible del poder, no tiene derecho a eximirse. Tiene que estar.

¿Cómo? El primer presupuesto ético – ¿qué clase de política sin una ética?– es que España no puede eludir que el mundo no es el espacio internacional del conflicto entre los bloques, sino un espacio cerrado transformado en un sistema planetario.

Ya no hay, no habrá nunca más, América Latina (hispanoamericana o española, vocablos intransparentes para la masa politizada), sino *América Latina-Estados Unidos* en conflicto y contradicción absolutamente in disociados de la peripecia discursiva de la Hispanidad. Aquella realidad, por lo tanto, moviliza dialécticamente ese espacio y lo universaliza en esa dirección. El Vaticano-Washington constituye la historia especial de la región entera. Es su centro nervioso. También el yunque donde América Latina golpea.

De la misma forma no existen cinco continentes. La geografía ha pasado a convertirse en historia y los cinco continentes sólo pueden entenderse hoy como partes, no aisladas, sino entrelazadas, del sistema planetario global.

Es inútil pensar si un Roosevelt, enfermo y debilitado –murió mientras le hacían un retrato y cuando estaba mirando, él mismo, a la mujer que amó desde la juventud y que no era su esposa–, cedió en Yalta el patrimonio de la humanidad occidental, y si un Churchill, colérico, agresivo y obstinado, defendió la idea de una Europa democrática frente a la integración de Europa oriental, como premio de la II Guerra Mundial a la URSS, en la esfera de influencia soviética.

En efecto, el anticomunismo ya no es una excusa ni el tejido franquista de Penélope para diseñar una política, porque el comunismo, última etapa del socialismo, no será nunca la última etapa de un proyecto, puesto que ya no es una utopía: *es un largo, duro, confuso y esforzado impulso burocrático para demostrar que el desarrollo es posible sin la sociedad. En virtud de ello, finalmente la sociedad civil ocupará la vanguardia de la innovación.*

Cualquier política anticomunista –por su connotación primaria y primitiva– es un fracaso y un error de perspectiva. Los partidos comunistas europeos, en las democracias industrializadas, saben muy bien que su porvenir no son ya ni los tanques de Stalin ni las urnas. Lo será, únicamente, una revolución dialéctica y una auto liberación ideológica. Eso es todo, pero sin ese esfuerzo moral de autenticidad no se dará un solo paso hacia adelante.

Sin embargo, *el sistema planetario que hoy es el mundo* centra su debate –cada vez menos teórico y cada vez más lleno de contenido práctico en torno no a la coexistencia, sino a la interrelación de los poderes– sobre la existencia real de los dos bloques. Sus dimensiones son, a su vez, mundiales, pero sus limitaciones poseen también la connotación de lo mundial. En efecto, todo lo que no *es bloque*, en el sistema planetario de nuestros días, es movimiento, crisis y subversión: *exterioridad*.

Dicho en otras palabras, ni *la legitimidad democrática* ni la autoridad burocrática han podido eliminar ese diferendo.

Diferendo que es, finalmente, ideológico y que trasciende todos los días las “esferas de influencia” clásicas y obliga a los países líderes del sistema planetario y de los bloques a la intervención. Desde Afganistán a Libia, pasando por Centroamérica o el golfo Pérsico, cada mañana es un desafío (en el sentido que tuviera medievalmente de ruptura de las relaciones vasalláticas entre el señor y el vasallo) al equilibrio de la edad atómica. Equilibrio que no consiste ya en la potencia intercontinental de los misiles, sino en el reconocimiento objetivo de que ni la disuasión nuclear ni la persuasión pactada (el episodio SALT en sus distintas fases) pueden corregir, mecánicamente, la subversión del mundo en el exterior de los dos bloques.

Cuadro I

Variable del Center for Defense Information sobre el «stock» nuclear estratégico							
	Armas nucleares en bases terrestres (cohetes intercontinentales ICBM)	% del total	Armas nucleares en submarinos estratégicos (Nuclear Weapons on Strategic Submarines)	% del total	Armas nucleares en bombarderos aéreos estratégicos	% del total	Total Strategic Nuclear Weapons
Estados Unidos	2.152	22,56	4.744	49,74	2.640	26,40	9.536
URSS	5.540	71,02	1.970	25,25	290	3,7	7.800

Fuente: De Defense Monitor, Center for Defense Monitor. Vol. XI. Number 6. Washington 1982.

Si éstos, a su vez, han constituido y almacenado cincuenta o sesenta mil bombas atómicas (de las cuales 17.000 estratégicas) con potencia explosiva, cada una, cientos o miles de veces superior a la bomba de Hiroshima, *¿qué significado tiene ese gigantesco “stock” si un irresponsable, convirtiendo a su país en base subversiva, puede modificar la correlación de fuerzas mundiales o transformar por error de cálculo las variables del equilibrio?*

La disuasión no puede ser vinculada ya mecánicamente a la variable del *Center For Defense* porque significa procesos de acumulación incalculables. Sobre todo, cuando se ha pasado a la tercera generación de las armas nucleares. Más aún: *el espacio exterior* de la Tierra ha sido militarizado y, permítaseme decirlo así, *colonizado* desde 1958.

La inexistencia, en el cuadro planetario de los dos bloques, de la voluntad de esclarecimiento, permite creer hoy, como artículo de fe, que el impulsor de la guerra de las galaxias es Ronald Reagan. El es el testimonio, solamente, de un proceso y de una utopía centrada en la legitimidad democrática: *hacer inviable el ataque del adversario dado que desde esa legitimidad de contenido moral de la democracia no se utilizarán “previamente” los medios de ataque nucleares.* Olvida Reagan que fue *la legitimidad democrática* (contra fuerzas relevantes y significativas de Estados Unidos, que pidieron que se hiciera una “prueba” ante los japoneses o

Cuadro II

La variable del SIPRI sobre las armas estratégicas de la URSS y Estados Unidos			
ESTADOS UNIDOS		URSS	
Sistema y número de ojivas	N.º de cabezas atómicas en las ojivas	Sistema	N.º de cabezas atómicas
ICBM..... 1.051	2.151	ICBM (*)..... 1.398	5.678
SLBM..... 644	4.960	SLBM..... 937	2.813
Bombarderos..... 316	2.570	Bombarderos..... 145	290
TOTAL..... 2.011	9.681	TOTAL..... 2.480	8.781

Fuente: SIPRI Brochure 1983. Armaments or Disarmament? Stockholm International Peace Research Institute.

(ICBM = Intercontinental Ballistic Missile, su radio de acción excede los 5.000 kilómetros); (SLBM = Submarine-Launched Ballistic Missile).

(*) Los ICBM constituyen, según el Pentágono, el 71 por 100 de las armas estratégicas de la URSS; el 22 por 100 para Estados Unidos. El Pentágono insiste en que los ICBM son más vulnerables.

con los japoneses presentes como ejemplo histórico de disuasión para que terminasen la guerra) la que dictó o hizo posible en 1945 las explosiones de Hiroshima y Nagasaki, que son hoy, parafraseando a Jung, nuestro *inconsciente colectivo*.

El dominio científico y tecnológico de las armas de disuasión por el terror (véase el cuadro II según la variable del SIPRI) condujo a Robert McNamara, secretario de Defensa de Kennedy en 1962, a presentar, desde la irracionalidad, el cuadro de la improbabilidad como decisión. Decía entonces lo siguiente:

“La diferencia real entre la Unión Soviética y Estados Unidos consiste, en términos estratégicos nucleares, en que nosotros, en este momento, podríamos destruir *dos veces* las primeras cien ciudades soviéticas (decía rusas, claro es) mientras que la URSS sólo podría aniquilar *una* vez las primeras cien ciudades norteamericanas...”

Es posible que el equilibrio se haya restablecido y la destrucción *por dos veces de las primeras doscientas ciudades de las superpotencias sea, quizá, presumible*. ¿Es un supuesto objetivo de negociación en hipótesis si se acepta que el derredor de los bloques, por distinto nivel de desarrollo y visión del mundo, moviliza la subversión y liberación del mundo como un factor dialéctico? ¿De qué sirve, en ese cuadro, la superioridad estratégica nuclear llevada hasta el paroxismo armamentista?

“El espacio exterior ha sido militarizado –dice el SIPRI (World Armaments and Disarmament Yearbook, 1985)– en las dos décadas y media últimas. Desde 1958, un total de 2.219 satélites con actuales, o usos militares potenciales, han sido lanzados.”

El informe del SIPRI añade en ese punto lo siguiente: “Sólo en 1984 se colocaron en órbita, como mínimo, otros 105 satélites aptos para realizar misiones militares. Estados Unidos, la Unión Soviética, China y los países de la OTAN tuvieron alguna responsabilidad en esos lanzamientos.”

En esas condiciones, generalizado el sistema planetario, homologado el mundo, sometido el conflicto internacional a la dialéctica de la globalización, parece indudable, en principio, que la antagonización clásica de la

guerra y la paz o de la prohibición de la guerra frente a la connotación kantiana de la paz perpetua, tiene que ser suplantada por la dialéctica *del desarme y el desarrollo*. Entendido el desarrollo, previamente, como esclarecimiento de las prioridades humanas y como tránsito de un nivel a otro más alto de acción histórica libremente diseñada y producida. *La legitimidad democrática conforma una base indispensable –diríase que indisociable– en el proyecto colectivo del desarme y el desarrollo.*

Este es el tema fundamental, en el fondo, para España. En síntesis, después de la fase histórica de irresponsabilidad militar (la era de los pronunciamientos y los golpes de Estado) y de la fase de ilegitimidad histórica del franquismo, la política internacional de España no podía representar, como axiología, el desplante tercermundista, es decir, una evasión verbalizante de la responsabilidad. Tenía que asumir, *como antítesis de la guerra civil, su corresponsabilidad y la de sus ejércitos (que ya no pueden ser los ejércitos de ocupación de España) con el conflicto mundial.*

La legitimidad democrática de España pasaba, en dos esferas (no en dos tiempos), por *la integración en Europa y la integración en la OTAN*. Negarlo es resucitar un debate franquista (*sí a las bases estadounidenses y no a la integración en la Europa democrática “inorgánica”, aunque en 1962 la dinámica de los hechos irreversibles condujera a la petición del ingreso en el Mercado Común*) arcaico.

España no puede resolverse moralmente por la neutralidad (golpe de Estado a su propia legitimidad fundada en la solidaridad con las naciones democráticas) ni, obviamente, patrocinar la carrera armamentista como única opción. La historia política de la solidaridad le ha conducido a formar parte de un bloque. Es la dimensión lógica de su corresponsabilidad internacional. *No podría integrarse en los subsistemas de los conflictos incontrolables.*

Por ello mismo, la voluntad de independencia y soberanía del Estado español tiene que aceptar, como supuesto ético esencial frente a su tradicional desgarramiento interno, la conflictividad internacional que implica la asunción de la Historia. *España es un país irreversiblemente estratégico. Su posición, localización, nivel poblacional, extensión y grados de desarrollo (sin olvidar que ha integrado, en su percepción del cambio del mundo, las vanguardias electro nucleares) hacen inevitable que su realidad militar sea polémica.*

Tendrá que aceptarse por ello la realidad. Habrá de pensarse con claridad la hipótesis, en el cuadro de una sensibilidad nacional esclarecida, objetivada, *que la estrategia territorial española tiene zonas débiles, zonas irreversibles y zonas de tensión mundial.*

Sus zonas débiles, y más débiles al paso del tiempo, son Melilla y Ceuta. La negociación a medio plazo será doble: tránsito, despliegue y evolución de los españoles de África hacia la Península y las islas, y defensa de los derechos económicos legítimos de los españoles de África. Esa negociación conlleva consigo, en el mismo plano, la irreversible defensa de las Canarias y la transferencia a España, en el concepto soberano del término, de Gibraltar. Los españoles no podrán desconocer que la devolución

de Gibraltar a España no constituirá, por sí, *un acto de reparación. Vendrá a ser, con todas sus consecuencias, una corresponsabilidad estratégica y militar de considerables consecuencias.*

Hasta ahora el imperio británico y Estados Unidos (en el fondo) han representado la *garantía de tránsito* que la Roca, como realidad geográfica, conforma, hace patente y expresa... *sin ruido.*

Gibraltar español supondrá, antes que nada, una visión mundial inevitable en el delicado y sensible tejido de la bipolaridad fundada en el sistema planetario. No pensarlo así sería eludir que Gibraltar no es nada, salvo ese espacio estratégico dominante y que, en suma, es todo menos espacio local. Por eso la negociación con Inglaterra sobre Gibraltar es una negociación de *seguridades colectivas, no de reparaciones bilaterales.*

De ahí, a su vez, la importancia del acuerdo con Estados Unidos sobre las bases. Su desnuclearización anticipa la marcha de los tiempos, es decir, la negociación, a su vez, sobre la eliminación de los misiles de nivel intermedio. Negociación entre un liderazgo débil y desacreditado –Reagan– y un liderazgo –Gorbachov– que aspira a ser fuerte. Por lo tanto, no deben eludirse las connotaciones globales que impone, como supuesto mayor, la defensa de Europa en la edad de las armas nucleares estratégicas *que el único escudo de Europa occidental no consiste ni reside en la liquidación de los misiles de rango intermedio ni siquiera la contracción del ejército convencional soviético.* El escudo de Europa es la apertura hacia el diálogo autónomo, libre, auténtico, de Europa oriental, cuya soberanía limitada es mayor riesgo para Europa occidental que el proceso dinámico, controlado, de las cabezas atómicas. Ello así porque no es posible plantear la mutación del mundo, *en el cuadro del desarme y el desarrollo –vinculación que transforma todas las variables estáticas en dinámicas– sin plantear la liberación de la comunidad científica que trabaja hoy para los Estados burocráticos o militarizados sin plantearse la recuperación histórica del diálogo en la libertad. A un lado y a otro, bien entendido.*

Esa visión supone, en esencia, una redistribución del poder bipolar y una reinterpretación española, no ritual, no franquista, *no tercermundista desde, España* –corriendo delante de los acontecimientos sin ánimo de reflexionar sobre ellos y dominarlos– en relación con América Latina, África y el mundo árabe. 1992 plantea a España un desafío inacostumbrado: *romper para siempre el vínculo retórico y trascender al terreno de la cooperación sin extrapolar el pasado al presente, sin poseer una interpretación crítica de ese pasado. Es indispensable esa medicina.*

NOTAS

1. En *Conflict in the Twentieth Century*, de David Wood, Adelphi Papers, The Institute for Strategic Studies, se dice, página 25, que la movilización total afectó a 2.088.000 personas y que las bajas en los frentes fueron de 431.000 (incluidos 6.000 italianos, 2.000 alemanes y 8.000 portugueses, sin dar noticia de los soviéticos) y que los civiles muertos o heridos a consecuencia de la guerra fueron 225.000. Son las cifras que maneja Hugh Thomas en *The Spanish Civil War* (London: Eyre & Spottiswode, 1961).

2. *Long Term Economic Growth 1860-1970*. U. S. Department of Commerce. Social and Economic Statistics Administration. Bureau of Economic Analysis. June 1973.

3. *Ibidem*.

4. Banco de España: Sector Exterior. *Estadísticas de Aduanas. Importaciones y exportaciones*. Página 196.

Relaciones de España con Estados Unidos

Gabriel Mañueco

Las relaciones de España con los Estados Unidos, siempre importantes, han saltado en los últimos tiempos a un primer plano de la actualidad, con un relieve e incluso con un dramatismo que ha constituido para muchos una sorpresa.

Precisamente, en momentos en que por nuestro ingreso en la Comunidad la política exterior española debería centrarse más en Europa (con todas las consecuencias que implica para nuestras relaciones con los países hispánicos y africanos) se han presentado en muchos comentarios esas relaciones como si constituyesen el tema casi exclusivo del interés de España en la vida internacional.

Con característico radicalismo pendular, muchos españoles han pasado de ignorar las realidades profundas de la política americana a hacer de ella el núcleo básico de nuestras preocupaciones y el único modelo a seguir (o a evitar) en las actividades en el exterior.

En su falta de medida, bastantes de esos comentarios dan la impresión de que entre España y los Estados Unidos se produce la típica relación de rivalidad tradicional entre países vecinos, como si este último fuese nuestro enemigo histórico.

Convendría un poco de serenidad y centrar las cosas.

Las relaciones con los Estados Unidos son importantes, y mucho. No sólo por el papel de esa gran potencia en el mundo, hecho obvio, sino por la influencia y las implicaciones que un entendimiento con ella tienen en aspectos muy precisos de nuestra política exterior y en nuestros intereses, y que más adelante trataré de exponer.

No constituyen, sin embargo, el eje fundamental de nuestra política, que forzosamente debería estar en Europa, ni lo han constituido nunca. Si ahora han pasado al primer plano con ese relieve, e incluso con esas dosis de pasión, es por el problema concreto que hoy existe en las negociaciones para

Gabriel Mañueco, hasta su reciente jubilación en la carrera diplomática, ha sido Embajador de España en Washington. Anteriormente fue secretario de Estado para Asuntos Exteriores. En las dos últimas décadas participó en las negociaciones hispano-norteamericanas sobre los distintos tratados y acuerdos mutuos

la reducción de fuerzas y en las consecuencias que tendría para los dos países una falta de acuerdo.

Las diferencias, los desacuerdos, deberían limitarse a los puntos litigiosos de la negociación. No el enfoque global de nuestras relaciones, las cuales deben moverse en un marco más amplio.

Convendría evitar excesivos dramatismos.

Se dirá con razón que los temas de defensa son muy importantes. Es cierto, y de ahí el relieve que se da al actual debate; pero también lo es el hecho de que aquí no se discute el principio, sino la forma de articular unas relaciones militares defensivas, necesariamente transitorias, puesto que varían según las exigencias estratégicas de cada momento o de cada época. Una divergencia circunstancial sobre algo concreto no debe prevalecer a la larga sobre consideraciones de mayor alcance y envergadura, como son las relaciones generales entre dos países. Al contrario, enfocando desde perspectivas más amplias aquellos desacuerdos, los orígenes del debate actual y los objetivos reales que perseguimos en beneficio de nuestros mutuos intereses, es como mejor se puede tratar de acortar las distancias que nos separan.

No es mi intención realizar aquí un análisis de las actuales negociaciones sobre la reducción de fuerzas, que ni quiero ni debo hacer.

Creo que hay que tratar de elevar el enfoque del debate, buscando las causas profundas de los desacuerdos actuales. Es cierto que parte de esos desacuerdos se deben a las diferentes interpretaciones que por cada una de las partes se hacen de las condiciones incluidas en el referéndum sobre la OTAN aprobado por el pueblo español; pero nos equivocáramos si creyésemos que dependen sólo de aquéllas. Cuando entre dos países que han tenido una relación de defensa durante muchos años se estanca, como parece estarlo, una negociación –la actual–, lo más probable es que en esa relación han subyacido siempre problemas profundos nunca enteramente resueltos y que a la hora de la verdad afloran con más fuerza. Convendría analizar algunos de éstos.

Antecedentes de la relación de Defensa

Se habla mucho de las relaciones de España con los Estados Unidos. Mucho más de lo que se escribe sobre nuestras relaciones con las grandes naciones de Europa: Francia, Italia, Inglaterra y Alemania.

Sin embargo, en la historia de nuestra política exterior la situación ha sido bastante diferente.

Durante toda la pasada centuria y en el primer tercio de ésta, las preocupaciones generales de nuestra política exterior se centraban más bien en Europa y, dentro de ésta, en nuestras relaciones con Francia e Inglaterra. Se hablaba de la Triple Alianza, primero; de los imperios centrales, después; de la Sociedad de Naciones, en la primera posguerra y en los años de la República.

Durante ese largo periodo, nuestras relaciones con los Estados Unidos carecían no sólo de planteamientos profundos y permanentes, sino de toda voluntad de insertarlos en un sistema general o en un esquema global de nuestra política exterior. No es que estuviesen los Estados Unidos ausentes de la vida diplomática española. Lo que ocurría es que las relaciones con aquel país se limitaban la mayor parte de las veces a resolver los conflictos casi permanentes que se producían a consecuencia de los problemas que nos separaban (Florida, Cuba, intervención en México, etcétera). Durante muchos años, con los Estados Unidos no tuvimos relaciones propiamente dichas. Tuvimos conflictos, y los contactos entre los Gobiernos venían a remolque de ellos. Casi nada de lo que se hacía respondía a un plan de política general en aquel continente, tanto para evitar o prever esa conflictividad como para extraer las consecuencias lógicas de nuestro pasado histórico y de nuestra realidad cultural y humana ulterior.

Superada aquella etapa de confrontación, que duró todo el siglo pasado, podría haberse abierto un nuevo periodo en el desarrollo de unas relaciones auténticamente profundas. Es cierto que en el primer tercio de este siglo asistimos a un crecimiento de las relaciones culturales con la labor ilustre de hispanistas americanos, primero, y la presencia después de preclaros profesores españoles en Universidades de aquel país.

Sin embargo, aquel movimiento, que con la intensificación de las relaciones económicas podía haber provocado un mayor conocimiento mutuo, tampoco llegó a cuajar en una auténtica relación política.

La neutralidad española en la primera guerra (con todos los beneficios que se derivaron para España) impidió, al contrario de lo que ocurrió con otros países europeos, que se creasen intereses mutuos o un conocimiento más completo que fortaleciesen las relaciones, siempre distantes. El aislacionismo americano característico de aquellos años tampoco podía facilitar las cosas. La política exterior de España en el mismo periodo estaba primordialmente centrada en la Sociedad de Naciones o en la llamada "cuestión de Marruecos", temas ambos que, por su propia naturaleza, se encontraban muy alejados de las preocupaciones americanas más importantes del momento.

La actividad diplomática derivada de nuestra guerra civil y de la guerra mundial, si bien supuso una mayor presencia americana en nuestra política exterior, no logró ni suscitar un mejor conocimiento mutuo ni establecer contactos que dieran a nuestras relaciones un contenido más profundo.

Se dirá que, después de todo, tampoco eran tan estrechas las relaciones de los Estados Unidos con la mayoría de los países europeos, salvo con Francia e Inglaterra en los años que precedieron a la guerra.

Sin embargo, las dos guerras mundiales acabaron por establecerlas paradójicamente, creando lazos e intereses comunes o incluso, en el caso de Italia, dando lugar al redescubrimiento de una simpatía derivada de las numerosas comunidades de emigración en los Estados Unidos. También, entre los pocos países que permanecieron neutrales, la expansión americana provocada por la guerra creó unos intereses económicos que dieron un contenido sólido a sus relaciones.

Todo ello proporcionó una base a una política exterior americana en Europa y a una relación entre pueblos que compartían las mismas preocupaciones y que constituyó el sustrato previo para la relación militar que vino inmediatamente después.

Una relación militar no se improvisa. Afecta al centro más sensible de la independencia de los pueblos. Por las consecuencias que tiene, como entrega que es de algo que afecta a la propia soberanía, sólo se realiza plenamente cuando, de modo previo, existe un entendimiento común y una participación en los objetivos de un mismo proyecto de política exterior.

Desde que las guerras empezaron a ser guerras nacionales no ha existido un solo caso de alianza que haya funcionado bien si no se han dado estas circunstancias.

Cuando se inició la relación militar hispano-norteamericana la realidad era bien distinta. Se trataba de dos naciones que por las razones antes esbozadas no habían tenido durante un largo e importante periodo de su existencia una política exterior que les aproximase, ni unos intereses comunes, ni un conocimiento mutuo serio y profundo.

A pesar de ello se ven súbitamente abocadas (y por razones a veces bien diferentes de una y otra parte) a establecer una relación militar bilateral sin el sustrato político necesario y sin que, por lo tanto quedaran claros los objetivos, las razones y los medios.

Evidentemente, después de treinta años de esa relación militar el sustrato político podía haberse creado, pero la realidad política de España, sus condiciones internas y la evolución de la política de los Estados Unidos, centrada sobre todo en cuestiones puramente militares, no han favorecido la formación de una relación política auténtica con una seria definición de intereses verdaderamente comunes y una indicación de objetivos con formas de auténtica participación.

Aunque se han registrado notables esfuerzos para ampliar el campo de nuestras relaciones, con sistemas que se han ido creando de consultas políticas, cooperación científica y cultural y a veces económica o industrial, la verdad es que el peso de las relaciones de España con los Estados Unidos se sigue inclinando demasiado hacia la relación puramente militar y no siempre tan bilateral como debiera.

Las causas de los desacuerdos

Desde este punto de partida, ciertamente no favorable, se han desarrollado unos acuerdos militares que han venido mejorándose, pero sin que lograrán resolver definitivamente una serie de problemas que han sido siempre la causa de nuestros desacuerdos. Desacuerdos que proceden todos ellos de la falta de definiciones políticas previas.

El primer problema que ha venido rondando en las sucesivas renovaciones consiste en la definición misma de los acuerdos. ¿Qué se pretende con ellos? ¿Qué se pretendía con el primero? ¿Qué trataban de buscar los sucesivos, incluido el actual? La polémica sería interminable y las divergencias también. Para unos, el primer acuerdo sirvió para fortalecer el régimen anterior. Para otros, permitió a España tener al menos una presencia política indirecta en una de las áreas de mayor interés estratégico.

Esto es lo que se refiere al pasado.

En lo que afecta al presente hay un interrogatorio que convendría despejar. ¿Qué clase de acuerdo se quiere por cada una de las partes? ¿Acuerdo bilateral o acuerdo OTAN?

¿Un acuerdo que sirva para completar de algún modo nuestra cooperación con la OTAN a través de uno de los países miembros?

¿Unos simples acuerdos bilaterales para la autorización del uso de determinadas instalaciones o espacios aéreos, acuerdos que tendrían casi carácter administrativo?

¿Acuerdo exclusivamente bilateral, radicalmente separado de las disposiciones y condicionamientos de la OTAN o vinculado de alguna manera a ésta?

¿Acuerdo con compensaciones económicas o sin ellas?

¿Un solo acuerdo o varios? ¿Tantos como autorizaciones se diesen y contrapartidas militares eventualmente se buscasen?

Las contradicciones entre estas posibles fórmulas y la ambigüedad que de todo ello se derivaba ha sido siempre causa de numerosos malentendidos.

La aclaración sobre el carácter y naturaleza del acuerdo no es caprichosa. Por tratarse de una relación militar entre una superpotencia y un país medio y relativamente poco armado existe una propensión a que la naturaleza de esa relación sea desigual. Cabría mejorar esa imagen mediante una identidad de intereses que si en lo multilateral existe, no en lo bilateral.

Cabría mejorar esa imagen también por la disolución del Convenio en múltiples acuerdos administrativos o por nuestra mayor cooperación con la OTAN, que cambiara el sentido privilegiado para los Estados Unidos que en su relación con la OTAN actualmente tienen los convenios hispano-norteamericanos.

Si las diferencias de puntos de vista sobre el carácter del acuerdo inducían a una gran confusión, mucho mayor era la que existía cuando se intentaban definir los objetivos. ¿Para qué se hacían estos acuerdos?

¿Para poner a las Fuerzas Armadas españolas en pie de despegue, a fin de que estuvieran en situación de contribuir por sí mismas a la defensa occidental, como se dijo en un principio?

¿Para la defensa de España por el valor estratégico de su territorio? ¿Para la defensa de los intereses americanos como defensores de la seguridad occidental, o para la de los intereses de la OTAN, según los cuales España pondría simplemente su geografía, como dijo en frase desafortunada un general norteamericano?

Dentro del interés militar, ¿qué aspecto debía prevalecer? ¿El de la utilización de nuestro territorio para fines logísticos, simplemente para el entrenamiento de las fuerzas, o para finalidades operativas?

Estas ambigüedades sobre puntos básicos han dado lugar inevitablemente a serias desconfianzas que en mayor o menor grado han existido a lo largo de las sucesivas renovaciones. Elemento de permanente desconfianza ha sido el de la determinación de las hipótesis en que habrían de ser utilizadas las instalaciones o concedidas las autorizaciones correspondientes a nuestros espacios aéreos o marítimos en caso de conflicto.

Siempre estuvo latente la polémica sobre si el uso de las bases y las correspondientes autorizaciones debían limitarse a los *fines previstos en los acuerdos* o aplicarse a otras necesidades militares. La primera pregunta que surgía en este debate era la de saber *qué fines eran los realmente previstos*.

El acuerdo en vigor introdujo un artículo, el 2.2 del convenio básico, que trataba de evitar todo uso fuera de la letra y el espíritu del texto, sin cerrar por ello la posibilidad de una consulta y un común acuerdo entre las partes en caso de emergencia y si así conviniese a la lógica posición soberana de España.

El ingreso de España en la OTAN podía haber disipado toda ambigüedad: los "fines previstos" serían los contemplados en el Tratado de la Alianza Atlántica. En muchos sectores existe; sin embargo, el temor de que nuestro territorio o nuestros espacios pudieran ser utilizados para aquellas operaciones de interés primordial no previstas en dicho Tratado. Como es sabido, cuando se constituyó, la Alianza impuso sus propios límites de actuación. El Oriente Medio y la ribera sur del Mediterráneo no figuraban entre las preocupaciones de los aliados, por ser entonces aquellas áreas o territorios no independientes o zonas no conflictivas.

Hoy día sería imposible que los países europeos modificasen esos límites, y ante esta realidad han sido numerosas las manifestaciones que consideran que el interés de la OTAN y el de los Estados Unidos por España residiría en su valor geográfico y estratégico para realizar desde ella las llama-

das operaciones “Fuera de Zona”. Tremendo error psicológico de quienes estarían obligados a conocer mejor al pueblo español.

Una opinión pública que en determinadas circunstancias estaría dispuesta a participar en la defensa de Europa, y en cualquier caso a cumplir sus compromisos con la Alianza, difícilmente vería de buen grado que se considerase a su país “vendedor de su propia geografía”.

Gran parte de la opinión española que acepta entrar en la Alianza para participar activamente en el concierto mundial y en la política internacional, en defensa de la paz y de los valores que nos son comunes con los demás miembros, en ningún caso desea que se recurra a ella simplemente para suplir por la puerta del costado unas limitaciones que la OTAN, desde su origen, por defectos estructurales, no puede suplir o no se atreve a remediar.

Varias veces se ha intentado en la OTAN abordar una definición de las llamadas operaciones “Fuera de Zona”. Mientras no se llegue a una formulación clara y unánime, para España lo único que puede regir es el acuerdo actual bilateral que exige una consulta y aprobación previa y expresa del Gobierno español.

La citada duda, sin embargo, existe en muchos medios, y lo que es igualmente grave es que, por parte de sectores americanos, esta posición restrictiva y lógica de España se toma a veces como una intención nuestra de no cumplir nuestros compromisos. Dudas ambas que no favorecen ni mucho menos el entendimiento entre aliados.

Motivo permanente de desacuerdo es el de la inseguridad en la protección que el convenio bilateral ofrece ante el aumento de riesgo que España contrae. Durante muchos años, la parte española se ha venido lamentando de que la intensificación del despliegue en nuestro país no venía acompañada de la defensa adecuada por medio de la ampliación y mejora de la Red de Alerta y Control. Frente a estas observaciones, más de un aliado aducía que nuestras preocupaciones estaban motivadas por un complejo obsesivo de ver por todas partes posibles conflictos en el Magreb.

El ataque aéreo de los Estados Unidos a Libia puso de relieve que la queja española anterior no era tan descabellada y que la teoría de la defensa “para todos los “azimuts” resultaba perfectamente válida.

Las reservas españolas, mencionadas en un artículo del número 2 de esta misma revista, ni eran caprichosas ni limitadas a consideraciones políticas o económicas. Se justificaban también desde un punto de vista militar.

Finalmente, los convenios complementarios –el número 3, sobre la Cooperación en Asuntos de Material para las Fuerzas Armadas, y el número 4, sobre Cooperación Industrial para la Defensa– han constituido siempre serias causas de discrepancia. Por parte española se estima que sólo se han cum-

plimentado en una pequeña parte, y tal situación ha venido representando un factor negativo adicional.

La importancia de ambos convenios sobrepasa los meros intereses económicos. Para España, la relación defensiva bilateral (si no, la cooperación con la OTAN sería suficiente) se justifica como una cooperación en ambos sentidos, abarcando aspectos que vayan más allá de los simplemente militares operativos.

Esa cooperación era la que, de haber podido mantenerse durante un cierto tiempo, hubiera podido crear la relación de intereses, el conocimiento mutuo más intenso y, en definitiva, el sustrato político que hasta ahora ha faltado.

Esta forma de concebir la cooperación por España es discutida en parte por la posición americana, que no parece ver la necesidad de crear ese sustrato o esa relación de intereses. Para la parte americana, la participación en la Alianza es ya un beneficio en sí mismo que España adquiere y no se necesitan intereses adicionales ni la creación de una base especial de cooperación que de mayor sentido a la relación política. Aunque admite el principio de la cooperación por criterios prácticos de orden económico y militar, no acepta ningún carácter privilegiado, y esa cooperación se ve, por tanto, sometida siempre a las condiciones administrativas o presupuestarias de cada momento.

Sería equivocado creer que sólo con un adecuado sistema de cooperación, en estos campos que mencionamos ahora, los otros problemas que antes recordamos en nuestras relaciones militares no existirían. El marco sería, sin embargo, completamente distinto.

La incidencia de los desacuerdos en las relaciones

Resultaría probablemente engañoso creer también que, aunque se resolviesen los problemas derivados de las diferencias de criterios sobre la reducción de fuerzas, los desacuerdos antes mencionados iban a desaparecer automáticamente, llevando nuestra relación militar de defensa y nuestras relaciones en general a un campo de común y absoluto entendimiento. Se produciría un clima más propicio, es cierto, pero tales desacuerdos vienen de unas desconfianzas y de una falta de clarificación de objetivos e intereses comunes que probablemente habría que abordar.

Cuando una negociación se estanca, en la forma en que lo está actualmente la que analizamos, puede haber llegado el momento de la reflexión y de salir del círculo en que nos encontramos para formularnos las preguntas esenciales y más comprometidas.

¿Pueden dañar seriamente estos desacuerdos las relaciones entre los dos países?

El Gobierno español ha reiterado en numerosas ocasiones que para él las relaciones con los Estados Unidos, e incluso la relación militar de defensa, constituyen cuestiones de carácter primordial. La parte ameri-

cana ha repetido su voluntad de mantener con España relaciones del mismo carácter.

Si esto es así, ¿de qué se trata? ¿Cómo salir del *impasse*? Quizá la mejor manera de tratar de hacerlo sería volver a los orígenes de esta situación, preguntándonos de uno y otro lado sobre el valor que damos a las relaciones hispano-norteamericanas, de las que, después de todo, la negociación sobre la reducción de fuerzas no es sino una parte. Importante, pero nada más que una parte.

¿Queremos de los dos lados (español y americano, por supuesto) valorar realmente nuestras relaciones, dándoles el contenido adecuado? Y si es así, ¿cómo articularlas?

Parece que debería ser evidente el valor que para España tienen esas relaciones.

Al principio de este análisis se señalaba cómo la entrada de España en la Comunidad determina que la política exterior de nuestro país se centre más en Europa. Esto es cierto; el eje de nuestra diplomacia debe estar ahí, aunque esa inserción de Europa nos lleve e incluso nos fuerce, por razones obvias, a cuidar especialmente nuestras relaciones con los países hispánicos y dedicar especial atención a África.

Pero todo ello no disminuye en modo alguno –al contrario, lo valora– el rango especial que hayamos de dar a las relaciones con los Estados Unidos, y esto por varias razones.

No se trata sólo de la obvia y casi banal consideración del papel de esa gran potencia en el mundo.

Se olvida a veces, además, que cualquiera que sea la distancia de nuestros planteamientos y la firmeza obligada para defenderlos –y que nuestros interlocutores americanos comprenden–, formamos parte de un mundo occidental en el que estamos, del que nadie nos puede alejar y del que no queremos salir.

Existe también la particular relación que los Estados Unidos mantienen con cuanto concierne a esa Comunidad Económica Europea en la que estamos integrados.

Desde el punto de vista del interés nacional, se precisan algunas consideraciones más. Después de tan largo período de una España cerrada sobre sí misma, uno de los más importantes motores de nuestra política exterior (sean cuales sean sus campos de atención preferente) es salir al exterior, desarrollar una actividad internacional dinámica y romper toda forma de retraimiento o aislamiento. No se trata de llevar a cabo, ni mucho menos, esta actividad de la mano de nadie; es que si intentáramos realizarla sin contactos universales, o con barreras que nosotros mismos nos pusiésemos con los centros de poder en el mundo, ni sería valorada por los demás ni tendría ningún sentido.

Si esto es válido para toda actividad internacional de importancia, conviene pensar lo que supone para nuestras relaciones con los países hispanoamericanos.

No se trata de mediaciones o interferencias absurdas e improcedentes. Para dar todo su contenido a unas relaciones con aquellos pueblos en unas

dimensiones que no sean meramente retóricas, habrá que desarrollarlas con problemas reales y actuales, y esto no se logra sin una importante y normal capacidad de diálogo con los Estados Unidos por nuestra parte. Nuestro diálogo y nuestra presencia en Hispanoamérica es también, en buena parte, diálogo y presencia, de algún modo, de los Estados Unidos, a pesar de todas las discrepancias que puedan existir. Las diferencias del pasado han de quedar superadas.

La experiencia enseña que los Estados Unidos lo aprecian en la medida en que podemos aportar enfoques distintos y desinteresados, basados en un entendimiento profundo de los problemas hispanoamericanos que la historia nos permite.

Parece evidente que los Estados Unidos deben tener un interés semejante en sus relaciones con España, y ello no sólo por lo que puede deducirse de algunas de las consideraciones de este análisis en el aspecto militar (y muy especialmente en el naval), sino en las propias relaciones políticas de todo orden.

Si esto es así –y creo que lo es–, la valoración sobre la conveniencia para ambos países de mantener unas buenas relaciones es positiva.

A la vista de los desacuerdos, ¿es ello posible? Creo que la respuesta debe ser también positiva, cualquiera que sean las dificultades actuales.

El problema de esas relaciones no reside hoy en los principios, sino en la forma de articularlas.

Son muchos los países europeos que tienen o han tenido con los Estados Unidos diferencias de distinto rango, siempre dentro de un entendimiento básico. Casi todos han sido superados en aras de un interés de futuro común.

El problema con España es quizá más arduo por ser de naturaleza político-militar y por la forma en que se fue construyendo, sin objetivos bien definidos, la relación militar de defensa, y sin fijar adecuadamente si con los convenios se trataba de llegar a unos acuerdos puramente OTAN o a una simple cooperación militar bilateral o una situación contractual ambigua.

A pesar de tales dificultades, parece posible adelantar algunas ideas que en su día pudieran servir para articular mejor nuestras relaciones militares. Dejo de lado –porque tal es mi propósito– la cuestión de la reducción de fuerzas.

–La *relación militar de defensa constituye el componente* más importante de nuestras relaciones con los Estados Unidos. En principio esto no debería ser así. Resultaría más satisfactorio que los demás aspectos de la vida de comunicación entre los pueblos estuvieran más presentes. Es, sin embargo, difícilmente evitable cuando nos encontramos con una gran po-

tencia que, a consecuencia de la evolución histórica del mundo, ha llegado a equiparar en muchos casos política exterior y política de defensa.

A pesar de esto *habría que tratar*, por las dos partes, de reducir la *proporción del componente militar* en nuestras relaciones, acentuando más los aspectos políticos.

Para buena parte de la opinión pública española, los acuerdos militares se explican en el plano bilateral o en el multilateral como un medio para estar presentes en los foros internacionales, a fin de participar en la política internacional y trabajar eficazmente por la paz.

–Habría que *definir* en este sentido, y de modo muy concreto, los *objetivos políticos que se persiguen* y de los que las cuestiones militares son sólo una parte, con un sistema de consultas permanentes que permitan tanto la identidad de posiciones como la diversidad de pareceres que dentro de un clima de confianza no afecten a la relación fundamental.

–Habría que preguntarse si, para reducir la imagen de una representación excesiva de los aspectos puramente militares en nuestras relaciones, no convendría *cambiar la estructura del acuerdo a que un día se llegue*, resaltando en el texto básico el aspecto de la cooperación política y separando en varios los simplemente reguladores de la cooperación militar.

–España, por referéndum, ha reafirmado su adhesión a la Alianza. Una intensificación de nuestra cooperación con la OTAN, aún sin integración y sin que implicasen gestos contra los Estados Unidos, podría determinar que los acuerdos bilaterales perdieran el carácter de contribución adicional nuestra a la Alianza Atlántica. La participación en la construcción de la Defensa de Europa no se puede concebir como un acto contra los Estados Unidos.

–Una adecuada justificación del convenio es necesaria. Sin entrar en demagogias de ningún tipo, la presentación de un acuerdo que desempeña una parte tan importante en la articulación de nuestras relaciones es esencial para que encuentre el respaldo de la opinión.

Todo acuerdo militar, toda alianza, a la hora de la verdad, carece de valor si no se siente apoyado por sentimientos nacionales que comprendan sus objetivos. Ha sido siempre así en la historia.

–España llega a las alianzas militares de occidente tarde, en un momento en que las amenazas de confrontación directa no tienen el mismo grado de peligrosidad inmediata que hacía que los esfuerzos puramente militares y los despliegues fuesen aceptados por las opiniones públicas como una necesidad insoslayable. Nuestro país ha comenzado a aproximarse de una manera consciente a la Alianza cuando los conceptos de distensión y desarme han venido a sustituir a las anteriores percepciones.

Lo que mueve hoy a las opiniones públicas no es tanto el riesgo de la confrontación militar inminente en Europa, sino los peligros de una carrera de rearme permanente que escape a todo límite y a todo freno.

Aunque la amenaza militar continúe y se mantenga la prevención contra ella, la preocupación que domina hoy en la política de defensa de Occidente es el control de armamento y el logro de fórmulas viables de seguridad.

Es aquí donde radica el interés de la presencia y participación de España. Evidentemente, no se puede participar sin una contribución militar. Sin embargo, pertenecer a una relación militar defensiva es hoy primordialmente participar de modo activo en la vida internacional, de la que no podemos desentendernos, con un fin político que es la búsqueda de la seguridad y la paz.

—Nos engañaríamos si creyéramos que esto se puede conseguir a corto plazo. Hará falta tiempo y capacidad para prolongar el diálogo. Hará falta, sobre todo, mantener la mutua confianza. Creo que ello es factible porque me parece dudoso que esté en interés de cualquiera de las partes llegar a situaciones irreversibles.

Una solución no es fácil, desde luego, porque en los momentos actuales, los sistemas de defensa de Europa están en trance de revisión, sin que se haya perfilado aún las modalidades del futuro. Es, sin embargo, posible.

Se ha dicho que las negociaciones de los euromisiles, al provocar un nuevo despliegue de armas convencionales, obligaría al Gobierno español a mantener el *statu quo* en la Península. Afirmación cuando menos discutible en un plano teórico.

Cabe fundadamente pensar, al contrario, que dichas negociaciones sobre euromisiles, si concluyen, pueden provocar una nueva estrategia basada más en la facilidad de movimientos, en la flexibilidad, en los conceptos y la capacidad de acumulación de medios en un momento dado, que en los despliegues rígidos actuales, ligados excesivamente a instalaciones en emplazamientos casi estáticos.

Estas últimas podrían ser sustituidas por sistemas de autorizaciones previamente concertadas a través de una mutua y compartida cooperación.

Armas nucleares y territorio español

Antonio Remiro Brotóns

El debate parlamentario sobre la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte sirvió en 1981 para forjar una opinión pública interesada en los temas de la seguridad y muy sensibilizada por los riesgos de nuclearización armada que la participación en la Alianza podría suponer. Como es sabido, la autorización de la adhesión fue sometida a un límite expreso: el Gobierno no podría aceptar compromisos que implicasen el almacenamiento o instalación de armas nucleares en territorio español, sin contar con la previa autorización de las Cortes.

Tras el triunfo del Partido Socialista en las elecciones de octubre de 1982 la política de no nuclearización armada del territorio ha sido reiterada con énfasis por un Gobierno urgido por la necesidad de extender a sus electores la condición de conversos a la tesis de la permanencia en la Alianza que, en el Jordán del ejercicio del poder, él mismo había adquirido¹. Esa política, compartida por todos los partidos políticos del arco parlamentario, no sólo se tradujo en mociones de las Cámaras legislativas², sino que su conservación fue una de las condiciones expresas con que el Gobierno lubricó la recomendación hecha a los ciudadanos, llamados a referéndum el 12 de marzo de 1986, para que se pronunciasen, como mayoritariamente hicieron, a favor de la permanencia.

Zanjada esta cuestión, la política de no nuclearización armada del territorio se presenta aparentemente firme en sus principios; pero una consideración más detenida de la misma permite descubrir la ambigüedad de su alcance, la precariedad de sus aplicaciones y la dificultad de su mantenimiento en situaciones de crisis. Desde esta perspectiva, cuando en la última comunicación del Gobierno sobre Defensa y Seguridad, debatida en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el 21 de abril de 1987, se señala que el objetivo que se impone ahora es “progresar en la instrumentación de los términos del referéndum”³, el comentario es obligado. Progresar en la instrumentación de una política de no nuclearización armada, ¿acaso conducirá a arrostrar por lo derecho sus limitaciones en lugar de hacer —sólo en esto— el sueco?

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

El propósito de las páginas que siguen es contribuir a ese debate, exponiendo hechos y opiniones.

Para la mejor ordenación expositiva de la política de no nuclearización armada de España, distinguiremos entre su renuncia a poseer armas nucleares y la prohibición de que el territorio español sea soporte, estático o dinámico, de las armas nucleares de otros Estados.

Esta política puede ser, por otro lado, unilateral o internacionalmente pactada, puesta en su caso bajo la garantía y control de las otras partes en un tratado y/o de un organismo internacional.

La renuncia a poseer armas nucleares

España no ha hecho ensayos de armas nucleares, no las fabrica, no las ha adquirido de otros Estados; en definitiva, no las posee. El afán de los sucesivos gobiernos, antes y después de la instauración de un régimen constitucional democrático, por dotar al país de una tecnología nuclear en el capítulo de los usos civiles, ha sido indudable. También se puede descubrir, en sectores de la Defensa, una discreta ilusión por los usos militares no explosivos, sobresaliendo el interés de la Armada en impulsar los proyectos de submarinos de propulsión nuclear; proyectos que, al margen de su discutible justificación en un país que no ha de proyectar su presencia marina a grandes distancias, se encuentran, en todo caso, en fase muy preliminar, por lo menguado de las consignaciones presupuestarias⁴. De lo que no puede hablarse, de ningún modo, es de un designio de dotarse de armas y dispositivos nucleares explosivos. Si es que, como una forma de ensoñación, lo hubo en el pasado, no lo hay, desde luego, en el presente.

Considerando sus disponibilidades técnicas, España tal vez podría dotarse, en un plazo de cinco a diez años, de un cierto número de armas nucleares tácticas, no susceptibles de ensayo, limitadas en sus posibilidades de transporte (aviones, obuses autopropulsados) y protegidas, en el mejor de los casos, por sistemas bastante vulnerables. Pero la aventura de la *bomba atómica hispana* está bloqueada por una sólida y ancha voluntad política, consciente de que semejante arsenal sería absolutamente inútil, tanto para la disuasión como para la victoria, en los hipotéticos escenarios de conflicto limitado, en los que España podría verse envuelta y atenta a las exigencias de una opinión pública que no toleraría los altos costes económicos de dicha aventura.

Ahora bien, si ésta ha sido una política unilateral de Estado, de la que en los últimos diez años se respondía ante el electorado, pronto va a convertirse en un compromiso internacional aceptado por España al adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de 1 de julio de 1968. Anunciada por el Presidente del Gobierno Felipe González, el 24 de febrero de 1987 en el debate sobre el estado de la Nación, la intención de hacer efectiva la adhesión de España al Tratado, éste fue remitido a principios de mayo al Congreso de los Diputados que, en la sesión del 16 de junio, concedió la autorización preceptiva con el apoyo de todos los grupos parlamentarios⁵.

No pretendo ahora demorarme en las razones de una de las pocas constantes de nuestra política exterior que ha hecho de España, durante cerca de veinte años, el único país europeo con un programa nuclear civil y no poseedor de armas nucleares, que ha permanecido ajeno al TNP⁶. No está, de más, sin embargo, apuntar las repercusiones del cambio y los motivos que, con toda probabilidad, han empujado al Gobierno socialista a tomar la decisión sólo al comienzo de su segunda legislatura.

Aunque, en el programa electoral del Partido Socialista en 1982, se había prometido estudiar *favorablemente* la oportunidad de ser parte en el TNP e incluso antes, en el debate parlamentario sobre la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, Felipe González, entonces en la oposición, había manifestado su acuerdo con el fondo de una propuesta de los nacionalistas vascos, por la que se requería al Gobierno para que, en el plazo de un año, solicitase de las Cortes autorización para formalizar la adhesión al TNP⁷, lo cierto es que, desde la asunción de la responsabilidad del Gobierno, los socialistas se manifestaron con cautela. Sin cerrar nunca la puerta a la adhesión pusieron en evidencia, repetidas veces, los defectos intrínsecos del Tratado, resistieron toda clase de presiones, internas y externas, y marcaron condiciones para una futura participación española.

Indudablemente, el TNP era –y es– un tratado discriminatorio, en el que todas las obligaciones recaen sobre los Estados no nucleares, que se comprometen a no fabricar ni adquirir armas nucleares, sometiendo sus instalaciones civiles a la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), con miras a impedir desviaciones de material para su empleo en dispositivos nucleares explosivos. Los Estados nucleares se obligan a no traspasar sus armas, directa o indirectamente, a los demás, y a no alentarles, inducirles o ayudarles en forma alguna para su fabricación o adquisición, pero conservan las manos libres, por lo que se refiere a su propio poder atómico. En el ámbito vital de la no proliferación *vertical* sólo se descubren promesas y reenvíos a futuras negociaciones, hasta ahora baldías. Desde esta perspectiva, el TNP se limitaba, pues, a consolidar la *aristocracia atómica*. Muchos Estados, a pesar de todo, han estado dispuestos a ser parte del mismo, tanto por la ventaja objetiva que podía suponer la limitación del número de los poseedores de la llave del conflicto nuclear, como por la esperanza de que su ejemplo impulsara la negociación de los miembros del *Club Atómico* para la renuncia a los ensayos nucleares subterráneos, y la congelación y destrucción de sus ingentes reservas de armamento.

Durante la primera legislatura socialista, el Gobierno, probablemente, consideró impropio obligarse sin más por un tratado humillante, cuyos defectos originales no habían sido borrados por el paso del tiempo, teniendo en cuenta que las obligaciones internacionales aceptadas por otras vías ofrecían ya garantías suficientes del compromiso de España con la no proliferación nuclear armada. España era, en efecto, parte en el Tratado sobre Prohibición de los Ensayos Nucleares en la Atmósfera, debajo del Agua y en el Espacio Ultraterrestre, de 5 de agosto de 1963, y carecía manifiestamente de condiciones para proceder a explosiones subterráneas. Por otro lado, desde que el 1 de abril de 1981, el Gobierno centrista de Leopoldo Calvo-

Sotelo, rindiéndose a la presión ejercida por la Administración Carter⁸, aceptó la aplicación de las salvaguardias de la AIEA a la central de Vandellós, de tecnología francesa, y a otras cuatro pequeñas instalaciones, de tecnología propia (el reactor rápido *Coral*, la planta piloto de reprocesamiento de la JEN y los reactores de investigación de Barcelona y Bilbao), todas las plantas y actividades nucleares españolas se encontraban sometidas a inspección internacional. Con la incorporación de España a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), el 1 de enero de 1986, el control Euratom se añadía al control de la AIEA. Era bastante.

De ahí que para la adhesión de España al TNP se enunciasen, en un primer momento, dos condiciones: 1) una garantía de abastecimiento de suministros nucleares para usos civiles, y 2) un compromiso de no nuclearización armada del territorio español⁹. Esta última condición tenía sentido porque la más grave insuficiencia del TNP, su fractura estructural, estriba en permitir el despliegue y emplazamiento de armas nucleares de los Estados poseedores, miembros del *Club Atómico*, en el territorio de los Estados partes, no poseedores, que lo consientan. En cierto modo, el TNP, más que asegurar la no proliferación *horizontal*, lo que hacía era cerrar la lista de quiénes podían realizarla. Partes en el Tratado eran una porción de Estados en cuyos territorios estaban instaladas armas nucleares tácticas y coherencia de alcance intermedio de Estados Unidos y de la Unión Soviética. *Ellos no eran nucleares, pero su territorio sí que lo era.*

El anuncio hecho por Felipe González, en febrero de 1987, del propósito de proceder a la adhesión de España al TNP es, con toda probabilidad, el resultado de una nueva valoración de la situación en la que han influido, al menos, estas circunstancias: 1) la escasa repercusión material o sustantiva de la adhesión, esto es, el menguado plus de obligaciones internacionales que significa para nuestro país, si se tienen en cuenta las que ya se ha impuesto mediante otros instrumentos; 2) los rendimientos de imagen que podrían obtenerse en un plano internacional; 3) los inconvenientes de no ser partes en el TNP causa a la más intensa participación española en los foros multilaterales de desarme; 4) las molestias que nos causa la singularidad, en el seno de la Alianza Atlántica, de la CEEA y en el mecanismo de la Cooperación Política Europea (CPE); 5) el temor a perder la iniciativa en el orden interno, con el riesgo de que, más adelante, la adhesión pudiera ser presentada por los partidos de oposición como una conquista arrancada al Gobierno, y 6) la satisfacción de una de las condiciones expresadas para la adhesión y el abandono de la otra.

La repercusión material de la adhesión al TNP es, en efecto, muy limitada, dado el alto nivel de obligaciones asumido a través de otros acuerdos internacionales. En esencia, la adhesión al TNP supondrá para España el compromiso de someter al control de la AIEA no sólo sus instalaciones y actividades nucleares *actuales*, sino también las *futuras*, sin necesidad de una nueva negociación, caso por caso, y una sustitución del modelo de acuerdo hasta ahora aplicado para proveer a la inspección¹⁰.

En segundo lugar, no cabe la menor duda de que la noticia de la inmediata adhesión española al TNP ha sido acogida con enorme satisfacción en

las cancillerías del largo centenar de Estados partes en el Tratado y ha sido elogiada en sus medios de comunicación. Ha de recordarse que en la Declaración Final de la Tercera Conferencia de Examen del TNP, clausurada en septiembre de 1985, se instaba, una vez más, a la adhesión a los Estados no partes y se requería a quiénes lo eran para que desplegasen, individual y colectivamente, “enérgicos esfuerzos”, con el fin de que el Tratado sea verdaderamente universal¹¹. Téngase en cuenta que la mitad de los países en desarrollo con programas nucleares no son partes en el TNP y que entre los Estados que permanecen al margen, media docena (África del Sur, Argentina, Brasil, India, Israel y Paquistán), cuentan con instalaciones y actividades no controladas por la AIEA, considerándose ya, a algunos de ellos, miembros oficiosos del *Club Atómico*. Son estos Estados los que provocan inquietud. La conversión española podría ser presentada como un ejemplo para los rebeldes, como un signo de que el Tratado no ha agotado definitivamente su capacidad de atracción.

Seguramente, también podría sostenerse dialécticamente que mientras más dure el actual TNP más se aleja la posibilidad de replantear sobre bases sanas la no proliferación y que la existencia de una minoría de Estados al margen del Tratado es, desde este punto de vista, beneficiosa¹². En todo caso, frente al gesto de independencia y la inversión especulativa supuesta por el reto frontal a un sistema adulterado, ha prevalecido el gesto de solidaridad que podía dar gusto a una mayoría y la convicción de que así nuestros limitados recursos diplomáticos y políticos serán mejor rentabilizados.

En tercer lugar, no hay que olvidar que el Gobierno socialista ha manifestado, repetidas veces, su deseo de representar un papel en los foros multilaterales, incorporándose como miembro de pleno derecho a la Conferencia de Desarme, y que ese deseo se ha visto dificultado por el reflejo negativo provocado por el hecho de no ser España parte en algunos de los tratados concluidos en el campo de la no proliferación, particularmente en el TNP. Ahora la satisfacción originada por la adhesión, que se presenta acompañada de la manifestación del consentimiento a otros importantes instrumentos, como el Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo, de 11 de febrero de 1971¹³, podrá aprovecharse para penetrar e influir más cómodamente en esos medios y, en palabras del ministro de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordóñez, “asumir un mayor protagonismo en los esfuerzos a favor de la reducción de armamentos nucleares”¹⁴.

En cuarto lugar, la participación en los órganos de la Alianza Atlántica y de la CEEA, así como en el mecanismo de la CPE, favorece la *normalización* de los comportamientos y la supresión de las divergencias que no se sustentan en intereses estatales prioritarios. Si los intereses son secundarios, la conservación de una singularidad obliga, por lo menos, a un esfuerzo diplomático perdido en explicaciones no siempre bien captadas por interlocutores perplejos ante la obstinación de defender posiciones a las que, en la práctica, se les puede sacar poco provecho. Si España respeta el espíritu y objetivos del TNP, y de hecho se comporta como si fuera parte del Tratado, ¿por qué no se adhiere a él? He ahí el laberinto del que es difícil salir cuando

no se cuenta con el hilo de Ariadna. Pero incluso contando con él, el ejercicio parece baldío. Probablemente, Ariadna era deseada por Teseo, pero éste la abandonó dormida en la isla de Naxos, por orden de Palas.

En un plano doméstico, y esta es otra importante circunstancia a tomar en consideración, la adhesión de España al TNP contaba con partidarios incondicionales, tanto a la derecha (PNV, PDP) como a la izquierda (IU, EE, ERC) del Partido socialista, y era sostenida por movimientos pacifistas, entre ellos el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) al que pertenecen muchos de sus militantes. En la ocasión histórica del referéndum sobre la permanencia en la Alianza, el Gobierno tuvo la delicadeza de no utilizar la promesa de la adhesión al TNP, presentándola como un jalón en su determinada lucha por el desarme, para compensar al segmento del electorado descontento con su cambio de posición ante la OTAN. Antes, al contrario, en el debate parlamentario de febrero de 1986, sobre la política de paz y seguridad, una propuesta de resolución de los diputados Bandrés (EE) y Vicens (ERC) instando al Gobierno a proceder sin dilación a obligarse por el Tratado, hubo de ser derrotada por los votos de la mayoría socialista. Desde la derecha, el democristiano (PDP) Javier Rupérez, uno de los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores más competente y leído, venía formulando preguntas engorrosas. En 1981, como portavoz parlamentario del entonces Gobierno centrista, había sido Rupérez el encargado de oponerse a la toma en consideración de la enmienda del PNV por la que se urgía la adhesión a fecha fija del TNP, aduciendo tanto la complejidad del tema que reclamaba mayor reflexión, como los cambios en las relaciones de fuerzas y en las percepciones de nuestro entorno que la adhesión española podía provocar¹⁵; pero a partir del otoño de 1982, Rupérez se sintió más suelto, desde la oposición, para desarrollar su propio criterio y cuando el 24 de febrero de 1987 el presidente del Gobierno, Felipe González, anunció la intención de adherir a España al TNP, pendiente estaba de consideración por el Congreso una proposición no de ley del PDP sobre remisión del Tratado a la Cámara, que había sido presentada en septiembre del año anterior. De no haber mediado la misión arcangélica del presidente, los diputados socialistas, para mantener la iniciativa del Gobierno, hubieran debido una vez más votar en contra; como ese debate tuvo lugar el 4 de marzo, la representación-denuncia prevista hubo de cambiar el libreto, convirtiéndose en una especie de anticipación del debate de autorización. Los parlamentarios de la oposición tuvieron que contentarse con acusar la inconsistencia de la anterior posición del Gobierno; los diputados gubernamentales, por su parte, podían ya dar sus votos a la proposición, porque hacerlo no significaba arrastrar al Gobierno a un terreno en el que no deseaba entrar¹⁶.

Finalmente, por lo que se refiere a las condiciones para proceder a la adhesión, expresadas por Felipe González en el umbral de su investidura como presidente del Gobierno, en 1982, la primera, la garantía de suministro de materiales nucleares para nuestras instalaciones civiles, debía considerarse satisfecha desde nuestra incorporación a la CEEA. Era precisamente nuestra marginación del TNP la que originaba dificultades con Australia, importantísimo proveedor de U-235. En cuanto a la segunda, la garantía de

no nuclearización de territorio español, se desvanecía una vez que el Gobierno se pronunciaba por la permanencia en la Alianza. Servirse de la adhesión al TNP como baza negociadora de un *status* de no nuclearización armada del territorio español, incardinable en su caso en una zona libre de armas nucleares más amplia, que abarcara la Península Ibérica y el Mediterráneo occidental, tenía y tiene sentido desde una opción de *neutralidad activa*, pero no desde la pertenencia a una organización cuyos planes de defensa, endosados por España, incluyen el recurso eventual a las armas nucleares.

Este conjunto de circunstancias fue empujando al Gobierno a dar el sí al TNP como la muchacha que, prefiriendo ser casada a casadera, se entrega sin entusiasmo a los hábitos matrimoniales más comunes, esperando de ellos, si no otra cosa, la anodina respetabilidad de quienes cumplen las reglas.

Esa clase de decisiones suele ser tomada tardíamente y concretada con rapidez tras consumir una última etapa en que se queman las últimas ilusiones. De ahí que, después de haber formulado juicios durísimos y muy justificados acerca del TNP¹⁷ y de haber rechazado la adhesión como exigencia de nuestra incorporación a la CEEA¹⁸, comenzara a fraguarse a finales de 1985 un cambio de orientación. Es, en efecto, en diciembre cuando por vez primera se advierte en un documento elaborado por la Comisión de Paz y Seguridad del Partido Socialista que “un cambio de actitud por parte de los Estados nucleares que representara una garantía suficiente para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones que contrajeron al suscribir el TNP constituiría un elemento favorable para la consideración de la adhesión al mismo por parte de nuestro país”¹⁹. Apenas dos meses después, en la comunicación del Gobierno al Congreso sobre una política de paz y seguridad, se expresa el propósito de “considerar la adhesión de España al TNP, pese a sus indudables carencias y el desequilibrio de sus preceptos”, valorándose la III Conferencia de revisión del Tratado (1985), con voluntarismo en extremo generoso, como “un paso positivo en la dirección de una no proliferación más equilibrada”²⁰. Idénticos conceptos son reiterados en el programa electoral socialista de junio de 1986, y menos de un año después se anuncia el compromiso.

En definitiva, lo que viene a decirse es que el Tratado es insatisfactorio, pero que a pesar de ello España está dispuesta a unirse a la mayoría para desde dentro cooperar en una auténtica no proliferación nuclear. A tal fin, como otros, no sólo hace de la renuncia a las armas nucleares una política que se compromete ante el electorado, sino que extiende el compromiso al orden internacional, asumiéndolo también ante otros Estados partes en el TNP.

La prohibición de que el territorio español sea soporte de armas nucleares de otros Estados

La adhesión al TNP no resuelve los problemas de España en relación con la no nuclearización armada de su territorio. Presentarla incluso como un

avance significativo en esta dirección, que vendría a desarrollar uno de los límites impuestos por el pueblo español a nuestra participación en la Alianza Atlántica, es una notable exageración²¹. En realidad, ambas cosas tienen poco que ver entre sí y han sido tradicionalmente los miembros de la Alianza, Estados Unidos el primero, quienes más han insistido en forzar nuestra adhesión al TNP, en el que todos, salvo Francia, son partes. Podría decirse que la adhesión al Tratado sirve más a los otros que a nosotros, pues sofoca sus recelos sobre la firmeza de nuestra renuncia a las armas nucleares. Pero, resuelto este aspecto de la cuestión, la adhesión al TNP no reduce –y menos aún elimina– el alto índice de problemática que presenta el otro lado de la no nuclearización armada del territorio: el que plantea la eventual presencia en el mismo de las armas nucleares de otros Estados.

La opinión pública es muy sensible a esta posibilidad, que contempla como riesgo, porque España ya la ha vivido durante diecisiete años, entre 1962 y 1979²², y a partir del debate parlamentario de autorización de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte, en 1981, todas las fuerzas que le son contrarias han insistido en que pertenecer a la Alianza es abrir la puerta para que armas nucleares ajenas retornen a nuestro territorio.

Si aplicáramos una lógica distributiva, podríamos demandar, puesto que se ha ofrecido a los demás una garantía internacional de que no poseemos ni poseeremos armas nucleares propias, un aval de que los Estados que las poseen respetarán nuestro territorio como santuario de estricta no nuclearización armada. Pero la realidad de un Estado que es parte en una Alianza que cuenta con planes estratégicos donde figuran el despliegue y eventual utilización de armas nucleares queda sometida necesariamente a la lógica de la propia Alianza, que no puede considerar aisladamente la implantación de *enclaves desnuclearizados* al gusto de cada uno de sus miembros. De ahí que, en el debate de autorización de adhesión al Tratado del Atlántico Norte, sus partidarios en las Cámaras rechazaran de plano las propuestas para que la no nuclearización armada del territorio español quedara formalizada en el Protocolo de incorporación de España²³; ni siquiera aceptaron mencionarla en el instrumento español de adhesión, como suairieron entonces los socialistas²⁴.

Después no se sabe de ningún Gobierno español que haya intentado siquiera negociar en el seno de la Alianza un estatuto de no nuclearización armada. El prurito de la soberanía puede alimentar a quienes no son capaces de digerir las uvas verdes.

Yendo más lejos, concebir hoy una zona libre de armas nucleares en el Mediterráneo o en la Península Ibérica como gracia del acuerdo de los soberanos territoriales es una licencia que pueden permitirse quienes, alejados del Poder y de su alternancia y siendo contrarios a la Alianza Atlántica, adoptan actitudes testimoniales o buscan evitar males mayores mediante la provocación de objetivos inalcanzables²⁵. De ahí que el Partido Socialista, que en 1980 y 1981 patrocinaba proposiciones no de ley instando al Congreso para que solicitase del Gobierno centrista la búsqueda de “las fórmulas adecuadas para conseguir que el territorio español sea considerado como “zona desnuclearizada”, tratando de conseguir el mismo objetivo para toda

la Península Ibérica y el Mediterráneo”²⁶, dejara de hacerlo con posterioridad, cuando ya en el Gobierno, se decantó por la permanencia en la Alianza, y negara sus votos en el Congreso a quienes le pedían que hiciera ahora lo que antes reclamaba como oposición²⁷.

Contamos, pues, simplemente con una política que, según los términos utilizados en la cuestión sometida a referéndum el 12 de marzo de 1986, se concreta en la “prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español”. Es en esa política, que reposa en el consenso de todos los grupos políticos representativos y en el apoyo de la opinión pública, en la que, en su caso, se ha de *profundizar*, aunque este verbo, desde luego, permite hacerlo en diferentes direcciones. Profundizar puede ser, para unos, llevar esta política hasta sus últimas consecuencias teóricas, arbitrando los instrumentos legales que la sirvan, hasta que todos ellos, el día que sean sometidos a prueba, salten en mil pedazos. Para otros, profundizar podría significar la reflexión sobre los fundamentos reales de esa política, los límites de su supervivencia dentro de una Alianza, las circunstancias que obligarían a reconsiderarla o flexibilizarla, los requisitos institucionales y de procedimiento que habrían de ser satisfechos dentro del orden constitucional. Los párrafos que siguen tal vez sirvan para los unos y para los otros.

Sobran declaraciones de principio sobre la no nuclearización armada del territorio, considerada *fundamental*²⁸, *esencial*²⁹ y otras rimas asonantes dispuestas para exornarla. Ninguna de ellas puede, sin embargo, conjurar sus limitaciones.

La primera de estas limitaciones, si adoptamos un enfoque espacial, afecta al *mar territorial*, esto es, el espacio de doce millas marítimas que, partiendo del litoral, constituye el anillo de soberanía marítima del Estado. Aunque no es pacífica, la opinión de que el, Derecho internacional general concede a los buques de guerra extranjeros derecho de *paso inocente* por ese espacio cuenta con numerosos apoyos en la jurisprudencia, la práctica y la doctrina, sin perjuicio de admitir su sujeción, de reclamarlo el ribereño, a un régimen de notificación o incluso de autorización, que no sería denegable a quien observara las condiciones generales establecidas, y de exigir a los submarinos la navegación en superficie³⁰.

En el Derecho español, aunque el artículo 70 de la ley 25/64, de 29 de abril, reguladora de la energía nuclear, afirma literalmente que “se considera como excepción al derecho de tránsito (*sic*) inocente el paso por aguas jurisdiccionales de los buques nucleares”, esto es, de los propulsados por esta energía y/o dotados de armamento atómico, de los preceptos que siguen se deduce que lo que busca el legislador es que el paso de esos buques por el mar territorial se someta a un régimen de autorización por las autoridades marítimas, que habrán de otorgarlo una vez satisfechas las condiciones de seguridad que se enumeran. Esta interpretación es confirmada por la orden 25/1985, de 23 de abril, cuyo artículo 12 reconoce el derecho de paso inocente a los buques de guerra extranjeros de armamento y propulsión nuclear “sin perjuicio de la normativa específica” que les es aplicable, y por una

práctica permisiva que llega a desentenderse de las prescripciones de la ley³¹.

Por si esto no fuera suficiente, ha de recordarse que en las relaciones hispano-norteamericanas, tal como vienen reguladas en el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 2 de julio de 1982, ambos Estados se reconocen el derecho de *paso inocente* por los respectivos mares territoriales de sus buques de guerra, sin salvedad ni requisito alguno, por lo que en la práctica el paso se verifica dentro de la mayor libertad³².

En definitiva, sobre el *mar territorial* español no cabe prohibir el paso de los buques de guerra dotados de armamento nuclear, en el caso de que pudiesen ser identificados; a lo sumo podría someterse el paso a un régimen de autorización ligado a garantizar una navegación en condiciones de seguridad. Todo ello a condición de ,no haber reconocido, como España ha hecho con Estados Unidos mientras esté en vigor el Convenio de 1982, un derecho de paso en los términos más amplios.

Esta constatación podrá parecer lamentable y de ella cabe extraer conclusiones de política convencional –de cara a la negociación con los Estados Unidos– legislativa –para la más precisa redacción de la ley 25/64 o la elaboración de una ley reguladora de la no nuclearización armada de España– y reglamentaria –para la derogación de algunos aspectos de la orden 25/1985–, pero no sería exacto afirmar que la presencia de sistemas y armas nucleares en buques de guerra de los Estados Unidos que navegan por aguas territoriales españolas supongan una vulneración permanente y grave del *status* no nuclear de nuestro territorio, como se viene sosteniendo en el Congreso por IU-EC³³, porque esa es una limitación que imponen normas internacionales generales y particulares consentidas por España.

En el estrecho de Gibraltar la situación puede ser aún más decepcionante. Según la doctrina oficial española tradicional, las aguas del estrecho son *mar territorial* de los ribereños, lo que significa reconocer, como ya se ha dicho, el derecho de *paso inocente* de los buques de guerra con propulsión o armamento nuclear –los submarinos navegando en superficie–, *pero sólo eso*³⁴.

Ha de recordarse, sin embargo, que en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética se empeñaron a fondo para que la Convención que se estaba negociando acuñase un nuevo derecho de *paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional* que, en detrimento de la soberanía de los ribereños, permitiese la total libertad de desplazamiento de sus flotas de guerra, la navegación en inmersión de sus submarinos y el sobrevuelo incondicionado de las aeronaves por el espacio aéreo suprayacente, al que no tiene derecho sobre el *mar territorial*. Este régimen, como se ve, es más gravoso para el ribereño³⁵.

En la III Conferencia, España mantuvo gallardamente oposición a este planteamiento de las grandes potencias y se abstuvo en la votación final del texto adoptado en 1982, advirtiendo que la Convención, al menos en la regulación de los *estrechos* (parte III, especialmente artículos 37 y 38), no constituía expresión del Derecho consuetudinario en vigor, de lo que se deducía

que no le sería oponible en tanto no la consintiera³⁶. En los años posteriores, sin embargo, una serie de actos ofrecen *indicios* de que ese consentimiento ha sido implícitamente otorgado. Así, el 5 de diciembre de 1984 España estampó su firma sobre la Convención. Al hacerlo, dado que ésta no permitía la formulación de *reservas*³⁷, el Gobierno se limitó a declarar, en el punto que nos ocupa, que en su opinión el régimen de los *estrechos* era compatible “con el derecho del Estado ribereño de dictar y aplicar en el espacio aéreo ... sus propias reglamentaciones aéreas, siempre que ello no obstaculice el paso en tránsito de las aeronaves”, lo que implicaba lógicamente su aceptación de principio. La firma de la Convención puede haber sido un error. Aunque por sí sola no supone obligación de atenerse a lo en ella estipulado, sí compromete al signatario a abstenerse de actos que puedan frustrar su objeto y fin mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte³⁸. Desde esta perspectiva, la aplicación formal en el estrecho de Gibraltar del artículo 11 de la orden 25/1985, que regula el paso inocente de los buques de guerra extranjeros por el *mar territorial español*, es cuando menos ambigua. Ocioso es decir que su aplicación real es nula. El *no sabe/no contesta* sintetiza la actitud de la Administración frente a la curiosidad, incluso parlamentaria, sobre lo que ocurre en las aguas y cielos del estrecho³⁹.

Pero han sido las declaraciones del presidente del Gobierno, Felipe González, con ocasión del ataque a Libia por los bombarderos norteamericanos, en abril de 1986, las que han puesto en evidencia nuestro repliegue jurídico en el estrecho de Gibraltar. Felipe González desmintió que los bombarderos, que habían despegado de Inglaterra, hubieran utilizado el espacio aéreo español y subrayó que su penetración en el Mediterráneo se había producido a través del *estrecho*⁴⁰, aceptando de este modo un indiscriminado derecho de sobrevuelo no sometido al control de los ribereños. No deja de ser sorprendente que nuestro país *desentierre* el eje estratégico Baleares-Estrecho-Canarias y, considerándolo vital, haga del control del *estrecho* uno de los objetivos sustanciales del Plan Estratégico Conjunto y, simultáneamente, *sepulte* la cobertura jurídica internacional que el Derecho del Mar tradicional le brindaba⁴¹.

Si así están las cosas en la mar y en el espacio aéreo del *estrecho*, donde la voluntad soberana del Estado no basta para impedir una especie de *se-moviente nuclearización armada periférica*, también en las aguas interiores⁴², el territorio terrestre y su espacio aéreo suprayacente, donde tal voluntad sí que juega, el alcance y virtualidad de la prohibición de armas nucleares presenta puntos oscuros.

El más significativo de ellos tiene que ver con el *tránsito o transporte* de las armas, una expresión deliberadamente omitida del enunciado de una prohibición, que conjuga los verbos *almacenar, instalar e introducir*. El último de esta tríada transitiva, en particular, ¿incluye el *tránsito*? ¿engloba el *transporte*? No deseo ahora, por *introducir, introducirme* en un debate de ingenios desprovistos de poder decisorio. Me limitaré a observar que esta terminología aparece en la literatura oficial sólo en febrero de 1986, en la comunicación del Gobierno al Congreso sobre paz y seguridad, y que contrasta con la utilizada por el Partido Socialista, no ya en 1981⁴³, sino en

1985⁴⁴. Es obvio que la semántica se utiliza para conservar en un plano ejecutivo el mayor margen de maniobra. En 1986 el Gobierno, para fortalecer su credibilidad, ganar voluntades y moderar la oposición a la permanencia en la OTAN, quería añadir *algo* a la prohibición de *instalación y almacenamiento* de armas nucleares sin autorización parlamentaria que había enunciado el acuerdo de Cortes que en 1981 autorizó la adhesión a la Alianza, sin cogerse los dedos en la cuestión del *tránsito*. Manos a la obra, el servicio de obtenciones logomáquicas de Presidencia sugirió el término *introducir*. De convenir en un momento dado, podrá decirse, por ejemplo, que las armas se entienden introducidas en el territorio sólo cuando penetran en él con un designio de relativa permanencia. Las iniciativas desde la izquierda (IU-EC) para involucrar expresamente al *tránsito* en la prohibición han sido, una y otra vez, rechazadas⁴⁵.

Con esta base, el Gobierno puede considerarse libre, sin infringir una prohibición cuya significación es en todo caso política, para consentir el tráfico de naves y aeronaves con armamento nuclear por las aguas interiores y el espacio aéreo del territorio español, así como escalas en puertos y aeropuertos.

De hecho, especialmente por lo que se refiere a los buques, esta situación se produce de ordinario. De acuerdo con las previsiones del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, de 2 de julio de 1982, los portaaviones, barcos de superficie y submarinos de la VI Flota de los Estados Unidos, dotados con sistemas de doble uso, convencional y nuclear, hacen periódicamente en puertos españoles escalas *operativas* previa obtención de autorización, no de una autoridad española, sino de un órgano mixto hispano-norteamericano, el Comité Conjunto para Asuntos Político-Militares-Administrativos (CCPMA). El Convenio no contiene ninguna especificación sobre el armamento del buque⁴⁶.

Cabe imaginar que los mandos norteamericanos prefieren mantener esta información para sí y que los españoles no manifiestan, demasiado interés en hacer averiguaciones a menos que las características de las unidades navales y las circunstancias de la escala solicitada les lleven a apreciar que pudiera estar generándose desde territorio español una amenaza nuclear contra otros países⁴⁷. En todo caso, concedida la autorización, su inviolabilidad excluye cualquier clase de verificación *in situ*. Así pues, o se les admite o se les rechaza, pero no se les controla.

Por lo que se refiere al sobrevuelo, la situación es algo más confortable, en la medida que en cartas anejas al Convenio el Gobierno español puntualizó su política de “que no sobrevuelen España aeronaves con armamento y material nuclear a bordo”, exigiendo su consentimiento “cualquier cambio en esta práctica”, y el Gobierno norteamericano afirmó su completo respeto de esta política, que queda a expensas, hasta cierto punto, de su *fair-play*, por ser la capacidad de inspección y sanción del anfitrión insuficientes. Lo que significa que no se podrán evitar manifestaciones de nuclearización armada *oficiosa o episódica*, particularmente en estados de alerta.

La nuclearización armada *inestable o inconstante* del territorio terrestre, aguas interiores y espacio aéreo español queda, en definitiva, sujeta a la

discreción del Gobierno y al juego limpio del *aliado* norteamericano, existiendo indicios bastantes para estimar que, al menos en las aguas, esa nuclearización se activa periódicamente.

Ceñida la prohibición con seguridad sólo a la nuclearización armada *constante* o *estable* del territorio español, ¿cómo ignorar la *precariedad ambiental* en que le obliga a desenvolverse un *medio hostil*? El propósito de la no nuclearización armada puede verse frustrado, no sólo por la presión que desde el mar y su espacio aéreo recibe el territorio terrestre y que es incapaz de domeñar un débil ribereño, sino también porque ese mismo territorio se encuentra rodeado de territorios bajo otras soberanías (Francia, Portugal, Gran Bretaña); nuclearizados o susceptibles de serlo de inmediato.

En relación con Gibraltar no está de más señalar que la reivindicación española encontraría en el desarrollo de una política efectiva de no nuclearización del territorio español una nueva y profunda razón de ser para el tiempo que vivimos; pero esto sólo se entendería en el marco de una *neutralidad activa*. En el de la Alianza, a la que tanto Gran Bretaña como España pertenecen, el abandono de esa política formaría parte, seguramente, del precio de la recuperación de la soberanía. Con otras palabras, la alteración del estatuto político jurídico del Peñón sólo es hoy concebible a partir de la confirmación de su estatuto militar.

Las perspectivas

¿Qué ventajas espera obtener un país como España de la no nuclearización armada de su territorio, en los términos hasta aquí considerados?

Siguiendo un razonamiento lógico podría afirmarse que el alineamiento con uno de los bloques recorta en todo caso los beneficios incoados de una política de no nuclearización del territorio, haciendo disminuir en la misma proporción el interés real por su mantenimiento, que a partir de ese momento respondería sólo a inercias políticas y consideraciones psicológicas. De sobrevenir un conflicto generalizado en Europa, todo objetivo militar, con independencia del lugar en que se encuentre, será blanco de las ojivas atómicas del adversario si por consideraciones de eficacia lo merece. A este respecto, ha de recordarse que Estados Unidos dispone en territorio español de importantes *instalaciones de apoyo*, *autorizaciones de uso* y otras *facilidades* en bases militares, integradas en su infraestructura nuclear. Tal vez por eso el Gobierno español rechazó a comienzos de 1986 la oferta soviética, hecha también a otros países, de concluir un acuerdo bilateral que incluía el compromiso de las partes de no recurrir a las armas nucleares.

Si en las circunstancias actuales puede afirmarse que España, a semejanza de lo que acontece también en otros países partes del Tratado del Atlántico Norte, puede mantener un alto grado de no nuclearización armada, cabe albergar serias dudas de su capacidad para conservar esa situación en el caso de que un cambio en los planteamientos estratégicos, la evolución tecnológica o una crisis sobrevenida, hicieran del almacenamiento, despliegue o instalación de armas nucleares y/o de sus componentes, en territorio

español, un interés prioritario de la Alianza, a cuyo Grupo de Planes Nucleares se han incorporado nuestros representantes como miembros de pleno derecho el 20 de agosto de 1986.

A comienzos de 1985 una filtración periodística permitió conocer que ciertos planes de contingencia militar elaborados a partir de 1975 por el Pentágono sin previo conocimiento ni consulta del Gobierno español, preveían la asignación de treinta y dos cargas de profundidad B-57 con cabeza atómica para armar a los P-3 Orion, con base en Rota, con el fin de combatir a los submarinos enemigos y bloquear sus rutas. La noticia ha sido reproducida con posterioridad en varias ocasiones y nunca ha sido desmentida. El Gobierno español siempre ha preferido no reaccionar, al menos públicamente, dejando entrever que una cosa son los planes de los demás y otra la disponibilidad de la autoridad local para consentir su ejecución. “Se duda de que España pueda estar libre de armas nucleares y se duda sin ningún fundamento”, afirmaba Felipe González en el debate sobre política de paz y seguridad que tuvo lugar en el Congreso en febrero de 1986. “No hay ni un solo país europeo –añadía el presidente– que no haya decidido libre y voluntariamente el establecimiento de armas nucleares en su territorio, ni uno solo”⁴⁸. Ha de recordarse, sin embargo, que fue precisamente el Partido Socialista quien sembró las mejores semillas de esa duda en la opinión pública dentro de la campaña que en 1981 condujo contra la adhesión a la Alianza. ¿La entrada de España en la OTAN aumenta el riesgo de nuclearización de España?, se decía en la decimonovena de las cincuenta preguntas con las que el Partido ilustraba a la ciudadanía. Sí, se contestaba, porque la OTAN “es algo dinámico, con vida propia. De manera que la posición de un Estado medio para negarse a una decisión de este tipo es, en realidad, muy débil”. Y se agregaba: “Si continúa, lo que es probable, la tendencia a la nuclearización de la OTAN en Europa, sería casi imposible que España... fuese, a medio plazo, una excepción”⁴⁹.

Afortunadamente esta tendencia a la nuclearización parece haberse invertido en los últimos meses. Pero no es ése el punto, sino el de saber en qué medida un rumbo u otro escapa al control de una voluntad más *robinsoniana* que *soberana*. El mundo de las decisiones *formales* no es siempre el de las decisiones reales. Cuando ejercía la oposición el Partido Socialista lo tenía muy claro y sabía comunicarlo eficazmente. En su opinión, el Gobierno español no podría, aunque quisiese, resistir a la presión de la Alianza el día en que los demás miembros consideraran necesario implicar a nuestro territorio en el mapa nuclear. Los buenos deseos, decía el senador Lizón en 1981, son ilusorios; si países que son miembros de la Alianza tienen problemas de nuclearización, nosotros también los tendremos y estaremos sometidas a las mismas influencias. Este designio no había tomado cuerpo por el momento debido a que la distancia que nos separaba de los objetivos enemigos en el escenario probable de una conflagración en Europa hacía poco aprovechable la instalación en nuestro suelo de cohetes de alcance intermedio; pero bastaría una ligera progresión. en la autonomía de tales cohetes o una modificación de las circunstancias estratégicas que condujese al Mediterráneo y norte de Africa la percepción de la amenaza soviética, por impro-

bable que ahora pudiera parecer, para que la situación resultase profundamente alterada⁵⁰.

Esas *influencias* estarían, por lo demás, justificadas en el seno de una Alianza. Si la política de no nuclearización armada del territorio español se presenta, no ya como una forma de autoprotección, sino como una contribución a la seguridad aliada y “una aportación específica a la paz y a la distensión en Europa”⁵¹, basada en la convicción de que el mantenimiento de la disuasión nuclear no requiere nuevos despliegues de armas nucleares e, incluso; permite su reducción⁵², es natural que esa *aportación* sea evaluada por los órganos colectivos y por los demás aliados y que, sobre todo en tiempo de crisis, se tienda a su revisión de cara a la mejor satisfacción de los objetivos comunes.

Uno de los aspectos, pues, menos realistas en la presentación de la política de no nuclearización armada que hace el Gobierno socialista es el de su inmovilismo, sean cuales sean las contingencias que imaginarse puedan. Esa política se difunde como un *absoluto*, lo que induce a pensar que la valentía que se tuvo para, partiendo de la oposición a la Alianza, pasar a defender la permanencia en ella, no se ha tenido para sacar las consecuencias naturales de una decisión de principio forzada a convivir malamente como un riñón con sus cálculos.

En último término, la viabilidad de la política de no nuclearización armada está a merced de acontecimientos que desbordan al Gobierno español, por lo que sólo la buena fortuna podrá evitar, o retrasar al menos, futuras frustraciones. Si el primer capítulo atómico español se cerró en 1979 fue gracias a los acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 1974 más que al tratado hispano-norteamericano de 1976, al perder interés, por los avances tecnológicos, las *bases adelantadas* y no ser, por tanto, imprescindible la presencia regular de submarinos nucleares en la de Rota. Hoy, la nuclearización armada de España es una forma de estar en la Alianza, no una forma de ser dentro de ella; pero en lugar de reflexionar acerca de la sabiduría de países como Dinamarca o Noruega, que dentro de la OTAN mantienen una política de no nuclearización armada sólo en *tiempo de paz*, aquí se sale a la plaza pública para pregonar que nosotros los superamos a todos con, una onírica no nuclearización a *ultranza* que, probablemente, irá haciendo trompos en cada curva del camino.

Es el nuestro país original, donde gentes y dirigentes han gustado secularmente de enrostrar los problemas sobre la marcha como un ejercicio de apasionante improvisación. Es lo que hace el *matador* cuando cita al toro de capa en la puerta de toriles. Si hay suerte, le espera la gloria; si no, la enfermería.

El Gobierno socialista considera que ha de *profundizarse* en la ejecución de las condiciones de la permanencia de España en la Alianza, pero en punto a la no nuclearización armada del territorio la expresión parece destinada a ser únicamente un artificio retórico, pues su presidente, Felipe González, considera que la discusión al respecto es gratuita⁵³ y los diputados de su partido votan sistemáticamente contra las demandas de la oposición de derecha, centro e izquierda, todas conformes en la necesidad de elaborar un

estatuto de no nuclearización que dé respuesta a las cuestiones que han sido planteadas, aunque disconformes, como es lógico, acerca de su contenido⁵⁴. Sin duda el Gobierno teme que el debate de ese estatuto sirva a la postre para que unos y otros encuentren ocasión de vapulearle a cuenta, una vez más, de la política de seguridad. Pero también teme que un debate semejante acabe perturbando su capacidad de maniobra en las negociaciones en curso con Estados Unidos para establecer el nuevo marco convencional de las relaciones bilaterales.

De todos modos, algo se mueve. Es impensable, por ejemplo, que hoy en esas negociaciones se pueda *colar*, como en 1982, una disposición como la del artículo 4.2 del Acuerdo complementario número 2, según la cual el almacenamiento o instalación de armas nucleares en España depende de la autorización del *Gobierno español*. Políticamente esta formulación es incompatible con los términos del referéndum y el ministro de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordóñez, urgido por las preguntas de M. Herrero R. de Miñón, ha afirmado que es el Parlamento el que decide sobre estas materias⁵⁵. Cabe también pronosticar que la necesidad de dar un contenido, por mínimo que sea, a la prohibición de *introducir* armas nucleares en territorio español, forzará a redactar las previsiones sobre el acceso de los barcos de guerra de Estados Unidos a aguas interiores y puertos españoles, así como las relativas al sobrevuelo de nuestro espacio aéreo y escala en aeropuertos de sus aeronaves militares, con mayor rigor y cuidado del exhibido con anterioridad. No creo, en cambio, que en este ámbito pueda llegarse a un compromiso público acerca de la disponibilidad española para modificar su política en situaciones de crisis, con independencia de las dificultades de su tipificación y determinación de los órganos que han de apreciarlas.

Establecido ese marco convencional, procedería una instrumentación legislativa de la prohibición de nuclearización armada del territorio español que despeje con carácter general los puntos oscuros que nublan su alcance y ordene el juego institucional en tiempo de crisis. Las afirmaciones infantiles deben ceder al análisis y a la creatividad para adecuar el proceso decisorio a las circunstancias dentro de métodos que permitan realizar los principios del sistema democrático representativo. Si no, alguien dirá amén entre apretones o consentirá de *facto* lo que se niega a admitir *de iure*, pasando de la no nuclearización armada en tiempo de paz a la nuclearización armada *por sorpresa* cuando la paz tienda a desvanecerse.

NOTAS

1. Cf., por ej., el cuarto mandamiento del llamado *Decálogo* ofrecido el 23 de octubre de 1984 por Felipe González en el Congreso como base de un consenso en política exterior y de defensa o la comunicación del Gobierno sobre una política de paz y seguridad que dio pie al debate parlamentario del 4-5 de febrero de 1986.

2. Cf., por ej., la moción de 27 de diciembre de 1985 sobre permanencia de España en la Alianza Atlántica, que había sido presentada por Minoría Catalana y contó con un amplísimo apoyo.

3. Cf. en "BOCG", Congreso, serie E, 33, 24 de abril de 1987.

4. Cf. la contestación a la pregunta del diputado J. Verstryngge ("BOCG", Congreso, serie D, 3 y 8, 27 de septiembre y 2 de noviembre de 1983).

5. La autorización ha sido concedida por la vía del artículo 94.1 de la Constitución. No obstante, el ejercicio de actividades de inspección en instalaciones españolas por funcionarios de un organismo internacional, la AIEA, previstas en el artículo III del Tratado, plantea la duda de si acaso no hubiera sido más procedente la autorización por la vía del artículo 93 de la Ley Fundamental.

6. Cf. mis trabajos anteriores *España y el Tratado de no proliferación nuclear*, Sistema, 66, 1985, pp. 43 y ss., y *Zonas libres de armas nucleares y territoriales no nuclearizados: el caso español*, Cursos de D. I. de Vitoria-Gasteiz, 1986.

7. Cf. Congreso, D. de S., Comisión de AA EE, 8 de octubre de 1981, 43, pp. 2023-2036; Pleno, 29 de octubre, 193, pp. 11432-11437.

8. La *Nuclear Non Proliferation Act*, 1978, disponía el corte de suministro de instalaciones, materiales y tecnologías nucleares a los Estados que no se avinieran a someter todas sus plantas y actividades al control de la AIEA, aunque en ellas no se involucrasen materiales y equipos de origen norteamericano.

9. Cf. la respuesta dada por Felipe González a preguntas del diputado, entonces del PNV, Marcos Vizcaya, el 1 de diciembre de 1982, con ocasión del debate sobre el programa de gobierno presentado por el candidato a la Presidencia (Congreso, D. de S., Pleno, 4).

10. El modelo de acuerdo de salvaguardias concertado por la AIEA con los Estados no partes en el TNP es el INFCIRC/66/Rev. 2, más genérico y sucinto y menos técnico que el modelo de acuerdo TNP(INFCIRC/153). Cf., en general, sobre la eficacia del mecanismo de verificación y control articulado por la AIEA, D. Fischer y P. Szasz, *Safeguarding the Atom: a critical appraisal*, Sipri, Londres-Filadelfia, 1985.

11. Cf. NPT/CONF. 111161, 16.

12. Cf. mi trabajo *España y el Tratado de no proliferación nuclear*; cit. en nota 6, p. 63.

13. Autorizada la adhesión por el Pleno del Congreso el 1 de abril de 1987 (D. de S., 42, pp. 2510 y ss.), previo dictamen de la Comisión de AAEE del 27 de febrero (D. de S., 80, pp. 3094). La lectura del breve debate de Comisión sugiere la ignorancia y desinformación de la mayoría de los diputados que de ella forman parte acerca del contenido y ámbito de aplicación de este Tratado. El defecto no es ocasional e imagino que algo habrá que hacer para que las cosas se tomen con mayor responsabilidad y dedicación en el futuro. El trámite del Senado se evacuó el 12 de mayo (D. de S., 30, p. 1195).

14. D. de S., Comisión de AAEE, 21 de abril de 1987, 114, p. 4370.

15. Cf. referencias de la nota 7.

16. Cf. Congreso, 4 de marzo de 1987, 34, pp. 1942-1951.

17. Cf., por ej., las declaraciones de Felipe González a los medios informativos norteamericanos el 29 de abril de 1985: "Me resulta costoso y me molesta bastante que los países que tienen una plena libertad de producción de armas nucleares pongan las condiciones, a veces leoninas, a países que no las tienen. Los primeros se arrogan la responsabilidad de controlar a los segundos. Alguien tendría que explicar por qué" (*Actividades, textos y documentos de la política exterior española, OID. Madrid, 1985, p. 500*).

18. La delegación comunitaria planteó la adhesión de España al TNP, replicando la española que este Tratado no era parte del acervo comunitario y que las salvaguardias exigidas por la CEEA y por los países abastecedores de U-235 podían ser satisfechas mediante un

acuerdo tripartito España-CEEA-AIEA, negociable una vez que nuestro país fuera miembro de las Comunidades. El planteamiento español fue aceptado por la delegación comunitaria el 14 de diciembre de 1983 (doc. 197, E), probablemente para compensar su intransigencia en otros capítulos de la negociación. En una declaración aneja al Acta Final, España se comprometió “a buscar, activamente y lo más rápidamente posible, en estrecha cooperación con la Comisión y el Consejo, la solución más apropiada que permita, habida cuenta de las obligaciones internacionales de la Comunidad, el pleno respeto de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la CEEA, en particular en lo relativo al aprovisionamiento nuclear y a la circulación de los materiales nucleares dentro de la Comunidad” (“BOE”, 1 de enero de 1986, p. 338).

19. *Propuesta de una Política de Paz y Seguridad*, cap. VII. (Cf. en C. del Arenal y F. Aldecoa, *España y la OTAN, textos y documentos*, Madrid, 1986, p. 368).

20. “BOCG”, 13 de febrero de 1986 (reproducido en *Actividades, textos y documentos...*, cit., 1986, pp. 139 y ss.).

21. El 24 de febrero de 1987 el presidente del Gobierno, Felipe González, anunciaba la próxima adhesión de España al TNP con estas palabras: “Si alguien albergara dudas, desde luego no justificadas, de cuál puede ser la voluntad del Gobierno en relación con el armamento nuclear, espero que se queden tranquilos, cosa difícil, porque les anuncio que hemos decidido adherirnos al Tratado de no proliferación nuclear” (D. de S., Congreso, 31, p. 1751).

22. Debido fundamentalmente a la presencia de los submarinos atómicos norteamericanos en la base de Rota y al tráfico aéreo de los B-52. El 17 de enero de 1966 se produjo un grave accidente cuando uno de estos bombarderos, transportando cuatro bombas termonucleares, colisionó con un avión cisterna KC-135 al realizar una maniobra de reavituallamiento en vuelo en la vecindad de Palomares (Almería).

23. Enmienda número 9, del G. Andalucista (Congreso, D. de S., Comisión de AAEE, 8 de octubre de 1981, 43, pp. 1983-1988); enmienda número 34, del senador Portabella (Senado, D. de S., Comisión de AAEE, 18 de noviembre, 4, pp. 103-105; Pleno, 25 de noviembre, 128, p. 6451).

24. Enmiendas núms. 15, 20 y 25 de los G. Socialistas en el Congreso (D. de S., Comisión de AAEE, 8 de octubre de 1981, 43, pp. 2015-2018); enmiendas núms. 15, del G. Catalunya, Democracia 1 Socialista, y 20, del G. Socialista en el Senado (D. de S., Comisión de AAEE, 18 de noviembre, 4, pp. 95-102; Pleno, 25 de noviembre, 128, p. 6448).

25. Cf., por ej., el documento del PCE, *La Paz es posible. Una propuesta de política exterior y de defensa fuera de la OTAN* (4.N.B y 4.V), enero 1986, reproducido por C. del Arenal y F. Aldecoa en *España y la OTAN*, cit. en nota 19, pp. 419-420. La creación de estas zonas es uno de los puntos de referencia de las iniciativas parlamentarias de IU-EC en materia de defensa y seguridad.

26. Proposiciones no de ley relativas a la distensión, desarme y cooperación (“BOCG”, serie D, 245-I y II, 11 de enero de 1980, 25 de mayo y 14 de octubre de 1981).

27. Así ocurrió en el debate sobre Política de Paz y Seguridad de 4-5 de febrero de 1986 con la propuesta de resolución de los diputados Bandrés (EE) y Vicéns (ERC) en cuyo punto 2 se proponía que el Congreso instase al Gobierno para entablar negociaciones con Portugal para la firma de un acuerdo declarando la Península zona libre de armas nucleares. La mayoría socialista ha votado igualmente en contra de las propuestas similares hechas por IU-EC durante la presente legislatura.

28. Cf., por ej., Resoluciones del XXX Congreso (diciembre de 1984) del Partido Socialista sobre Política Internacional, par. 111, g.

29. Cf. la comunicación del Gobierno al Congreso sobre una política de paz y seguridad (“BOCG”, 13 de febrero de 1986).

30. Cf. J. D. González Campos, *Navegación por el mar territorial, incluidos los estrechos*, en *La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española* (A. Poch, ed.), Madrid, 1974, I-1, pp. 285 y ss., Tb., O. G. De Vries, *Warships in territorial waters. Their right of innocent passage*, *Nether lands Y. I. Law*, 1971, pp. 29 y ss. Sobre la evolución más reciente, N. Ronzitti, *Il passaggio inoffensivo nel mare Lerritoriale e la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare*, *ftiv. D. L.*, 1985, pp. 3' y ss.; B. H. Oatman, *Le régime des navires*

de guerre dans le cadre de la Convention des Nation: *Unies sur le Droit de la Mer*, Annuaire 1). D. L., 1982, pp. 811 y ss.

31. Sobre la interpretación de estas disposiciones, cf. el exhaustivo trabajo de J. Díez-Hochleitner, *Régimen de navegación de los buques de guerra extrarredos por el mar territorial español y de sus escalas en puertos españoles*, Rev. Esp. D. L., pp. 543 y ss.

32. Cf. artículo 14 del Apéndice A del acuerdo complementario núm. 2.

33. Cf. proposición no de ley relativa a medidas de garantía para la no nuclearización militar del territorio español ("BOCG", Congreso, serie D, 32, 14 de febrero de 1987).

34. Sobre el Estrecho de Gibraltar, cf. la monografía de S. C. Truver, *The Strait of Gibraltar and the Mediterranean*, Alphen a. d. Rijn, 1980.

35. Cf. A. Marín, *El paso por los estrechos*, Cursos de D. I. de Vitoria-Gasteiz, 1984, pp. 63 y ss.; J. N. Moore, *The regime of straits and the Third U. N Conference on the Law of The Sea*, Am. Journal I. Law, 1980, pp. 77 y ss.

36. Cf. J. A. Pastor Ridruejo, *La Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar y los intereses de España*, Cursos de D. I. de Vitoria-Gasteiz, 1983, pp. 77 y ss.

37. Se entiende por reserva (artículo 2.1, d, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969) "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, aceptar o aprobar un Tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del Tratado en su aplicación a ese Estado". Acerca de las *reservas y su régimen*, cf. el capítulo 9 de mi libro sobre el *Derecho de los Tratados*, Madrid, 1987 (vol. II del Derecho Internacional Público).

38. Artículo 18, a, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

39. Cf., por ej., la contestación del Gobierno a las preguntas formuladas por el diputado E. Tarragona ("BOCG", 7 de abril y 30 de mayo de 1986).

40. Cf. la prensa del 16 de abril de 1986.

41. El 21 de abril de 1987 la Comisión de AAEE aprobó por unanimidad la celebración, antes de fin de año, de un debate sobre política de seguridad en la zona del Estrecho de Gibraltar y en el Mediterráneo occidental (punto 12 de la resolución, "DOCG", serie E, 33).

42. Se consideran *interiores* las aguas que quedan detrás de la línea de base a partir de la cual se mide el mar territorial de un Estado.

43. Las enmiendas de los grupos socialistas en Congreso y Senado al proyecto de acuerdo de autorización de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte disponían: "No existirán ni se almacenarán ni transitarán por el territorio español ingenios nucleares" no "ingenieros" como, víctima de un *lapsus linguae*, leyó en el Pleno del Congreso el secretario Carrasco (28 de octubre de 1981, 192, pp. 11432-11437).

44. Cf., por ej., las Resoluciones del XXX Congreso sobre Política Internacional (diciembre de 1984), donde se alude a la prohibición del transporte de armamento nuclear (art. 111, g); la Propuesta de una Política de Paz y Seguridad (diciembre de 1985), que incluye en la desnuclearización del territorio el *no traslado* de armas nucleares (capítulo VII) y el comunicado del Comité Federal, de la misma fecha, por el que se ratifica la voluntad del Partido Socialista de que "España mantenga la prohibición de instalación, almacenamiento o paso de armas nucleares por nuestro territorio".

45. Así, por ej., en el debate de la comunicación sobre seguridad y defensa habido en la Comisión de AAEE el 21 de abril de 1987 (D. de S., 114).

46. Apéndice A del acuerdo complementario núm. 2. Cf. J. Díez-Hochleitner, *Régimen de navegación...*, cit. en nota 31, pp. 561 y ss.

47. Cf. la respuesta del Gobierno a la pregunta del diputado I. Gallego ("BOCG", 17 de enero y 20 de febrero de 1987).

48. Reproducido en *Actividades, textos y documentos...*, cit. en nota 17, 1986, p. 135.

49. Cf. en C. del Arenal y F. Aldecoa, *España y la OTAN...*, cit. en nota 19, pp. 319-320.

50. D. de S., Comisión de AAEE, 18 de noviembre de 1981, 4, pp. 74-77 y 96-98; Pleno, 25 de noviembre, 128, pp. 6447 y 6452.

51. Cf. la Propuesta de una Política de Paz y Seguridad (diciembre de 1985), cap. VII. O la reciente intervención de F. Fernández Ordóñez ante la Comisión de AAEE del Congreso, el 21 de abril de 1987 (D. de S., p. 4370).

52. Cf. la comunicación del Gobierno sobre Defensa y Seguridad de 13 de abril de 1987, debatida el 21 en la Comisión de AAEE del Congreso ("BOCG", serie E, 33).

53. "Se ha hablado también con insistencia sobre la no nuclearización de España. Nuestro territorio está y seguirá estando libre de armas nucleares. La discusión, cuando se plantea, es una discusión gratuita", afirma el presidente del Gobierno el 24 de febrero de 1987 ante el Pleno del Congreso de los Diputados (D. de S., 31, p. 1751).

54. Son así rechazadas en la sesión de la Comisión de AAEE del 21 de abril de 1987 las propuestas hechas en este sentido en los proyectos de resolución de la Coalición Popular, CDS e IU-EC. Ha de recordarse que el 25 de febrero anterior Felipe González había dicho en el Congreso: "Yo creo que es mucho más importante un referéndum que la propia ley orgánica porque es expresión directa de una decisión popular" (D. de S., 32, p. 1842).

55. Comisión de AAEE, D. de S., 21 de abril de 1987, 114, pp. 4382 y 4408.

Los orígenes del comportamiento soviético

X

La personalidad política de la potencia soviética, tal y como hoy la conocemos, es el producto de las circunstancias y de la ideología: una ideología heredada por los líderes soviéticos actuales del movimiento que constituyó su origen político y unas circunstancias del poder que ya llevan ejerciendo en Rusia casi tres décadas. Hay pocas tareas en el análisis psicológico más difíciles que el tratar de delimitar la interacción de estas dos fuerzas y el papel relativo que cada una de ellas juega en la conducta oficial soviética. No obstante, no debemos cejar en el intento si pretendemos entender esa conducta y hacerle frente de manera efectiva.

Es difícil resumir el conjunto de conceptos ideológicos con el que los líderes soviéticos llegaron al poder. La ideología marxista, en su proyección ruso-comunista, ha estado siempre sometida a un sutil proceso de evolución. Los materiales sobre los que se fundamenta son prolijos y complejos. Pero quizá podamos resumir de la siguiente manera los caracteres más destacados del pensamiento comunista de 1916: a) El factor central en la vida del hombre, el factor que determina el carácter de la vida pública y la «fisonomía de la sociedad», es el sistema mediante el cual se producen e intercambian bienes; b) El sistema de producción capitalista es un sistema nefando, que conduce inevitablemente a la explotación de la clase trabajadora por la que es propietaria del capital y es incapaz de desarrollar adecuadamente los recursos económicos de la sociedad, o de distribuir justamente los bienes producidos por el trabajo humano; c) El capitalismo contiene, en sí mismo, las semillas de su destrucción y debe, a la vista de la incapacidad de la clase capitalista para adaptarse a un cambio económico, desembocar finalmente y de manera ineludible en una transferencia revolucionaria de poder a favor de la clase trabajadora; d) El imperialismo, fase final del capitalismo, conduce directamente a la guerra y a la revolución.

El resto podría describirse, en líneas generales, con las propias palabras de Lenin: «La desigualdad de desarrollo económico y político es la ley inflexible del capitalismo, de ahí se deduce que la victoria del socialismo puede, originariamente, ocurrir en unos pocos países capitalistas, e incluso en

«Los orígenes del comportamiento soviético», escrito por George F. Kennan bajo el seudónimo de «X», fue originalmente publicado en la revista *Foreign Affairs* en julio de 1947.

uno sólo. En este caso, el proletariado victorioso de ese país, habiendo expropiado a los capitalistas y habiendo organizado a nivel interno la producción socialista, se levantaría contra el mundo capitalista superviviente, atrayendo hacia sí en este proceso a las clases oprimidas de otras naciones¹.» Debemos hacer notar que no se daba por entendido, en ningún caso, que el capitalismo perecería sin revolución del proletariado. Un empujón final, procedente de un movimiento revolucionario del proletariado, se hacía necesario para derribar la renqueante estructura. Pero se consideraba que antes o después, ese empujón tendría lugar inevitablemente.

Durante los cincuenta años que precedieron al estallido de la revolución, este esquema de pensamiento había ejercido gran fascinación sobre los miembros del movimiento revolucionario ruso. Frustrados, descontentos, sin esperanza de encontrar libertad de expresión o demasiado impacientes para buscarla dentro de los límites del sistema político zarista, y aunque, por otro lado, carecían de un apoyo popular masivo por haber elegido la revolución sangrienta como medio de mejora social, estos revolucionarios encontraron en la teoría marxista una lógica muy precisa que se acoplaba perfectamente a sus deseos instintivos. Les ofreció un motivo pseudocientífico para justificar su impaciencia, para negarle categóricamente cualquier virtud al régimen zarista, para justificar su ansia de poder y venganza y para justificar su tendencia de cortar camino para alcanzarlo. No es pues de extrañar, que llegasen a creer implícitamente en la verdad y solidez de las enseñanzas marxistas-leninistas, que tan bien congeniaban con sus impulsos y emociones. No es necesario desconfiar de su sinceridad. Esto es un fenómeno tan viejo como la humanidad. Nadie lo ha descrito de manera tan magistral como Edward Gibbon, que en su *Decadencia y caída del Imperio romano* escribió: «El paso que va del entusiasmo al engaño es peligroso y resbaladizo; Sócrates nos ofrece un memorable ejemplo de cómo un hombre sabio puede acabar engañándose, cómo un hombre bueno puede engañar a otros, cómo la conciencia puede adormecerse en un estado mixto, entre el espejismo y el fraude voluntario.» Fue con este conjunto de conceptos con los que los miembros del partido bolchevique irrumpieron en el poder.

Ahora bien, debemos apuntar que a lo largo de todos los años que duró la preparación de la revolución, la atención de estos hombres, como la de Marx mismo, se había centrado menos en la forma futura que adoptaría el socialismo² que en lograr llevar a cabo la destrucción del poder rival, que, a su modo de ver, era algo que precedería a la introducción del socialismo. Por tanto, sus puntos de vista sobre el programa constructivo a poner en práctica una vez alcanzado el poder, eran, en gran parte, nebulosos, visionarios e impracticables. Aparte de la nacionalización de la industria y de los grandes «holdings» privados, no existía programa alguno. El tratamiento de los agricultores, que según la formulación marxista no formaban parte del proletariado, siempre había sido un punto oscuro en el esquema de pensamiento comunista; y continuó siendo una cuestión controvertida e incierta, durante los diez primeros años de régimen comunista.

Las circunstancias del periodo inmediatamente posterior a la revolución (la existencia de una guerra civil en Rusia y la intervención extranjera, junto

con el hecho obvio de que los comunistas sólo representaban una minoría del pueblo ruso) hicieron necesario el establecimiento de un poder dictatorial. El experimento del «comunismo de guerra» y el brusco intento de eliminar la producción y el comercio privados tuvieron desafortunadas consecuencias económicas, y causaron sucesivos sinsabores al nuevo régimen revolucionario. Mientras que por un lado, la relajación temporal del esfuerzo por hacer comunista a Rusia, representada por la Nueva Política Económica, alivió algo sus apuros económicos y sirvió, por tanto, a este propósito, por otro lado, se hizo evidente también que el «sector capitalista de la sociedad» estaba preparado para beneficiarse, sin perder un momento, de cualquier relajación de la presión gubernamental y que continuaría constituyendo, siempre que se le permitiera, un poderoso elemento opositor al régimen soviético y un serio rival a la hora de ganar influencias en el país. Hasta cierto punto, la situación era la misma en relación con el pequeño agricultor, quien, a modesta escala, también era un productor privado.

De haber vivido Lenin, puede que se hubiera demostrado que era un hombre lo suficientemente grande para reconciliar estas fuerzas en conflicto en beneficio único de la sociedad soviética, aunque esto es dudoso. Sea como sea, Stalin y aquellos a quienes condujo en la lucha por suceder a Lenin en el liderazgo no eran el tipo de hombres que toleraban fuerzas políticas rivales en la esfera de poder que codiciaban. Su sensación de inseguridad era demasiado grande. Su especial fanatismo, sin moderar por ninguna de las tradiciones anglosajonas de compromiso, era demasiado feroz para poder tomar en consideración cualquier fórmula que supusiera compartir el poder. Del mundo ruso-asiático del que salían, traían un escepticismo frente a toda posibilidad de una permanente y pacífica coexistencia de fuerzas rivales. Fácilmente persuadidos por su propia ortodoxia doctrinal, insistieron en la sumisión o destrucción de todas las demás fuerzas contendientes. Fuera del partido comunista, la sociedad soviética no debía tener ninguna vertebración. No tenía que haber forma alguna de actividad colectiva o asociación que no fuera dominada por el partido. A ninguna otra fuerza en la sociedad soviética se le debía permitir alcanzar vitalidad o integridad. Sólo el Partido podía tener estructura, todo lo demás tenía que quedar reducido a una masa amorfa. Y dentro del Partido se tenía que aplicar el mismo principio. La masa de los miembros del Partido podrían intervenir en las mociones de elección, deliberación, decisión y acción; pero en esas mociones debían estar animados, no por sus intereses individuales, sino por los deseos de los dirigentes del Partido y la sobrecogedora presencia de «la palabra».

Debemos aclarar una vez más, que subjetivamente estos hombres no buscaban el absolutismo por el absolutismo. Ellos sin duda creyeron (y encontraron fácil creer) que sólo ellos eran los llamados a saber qué era bueno para la sociedad y que pondrían en práctica ése bien, una vez que su poder estuviera asegurado e indiscutido. Pero en esta búsqueda por la seguridad de su gobierno estaban dispuestos a no detenerse ante nada, ni ante Dios ni ante el hombre, a la hora de elegir los medios a usar. Y hasta el momento en que esa seguridad fuera alcanzada, el bienestar y la felicidad de las personas bajo su cuidado estarían muy abajo en su escala de prioridades operativas.

Actualmente, la circunstancia sobresaliente en el régimen soviético es que hasta el día de hoy este proceso de consolidación política nunca ha sido completado y que los hombres del Kremlin han seguido estando predominantemente absortos en una lucha por asegurar y hacer absoluto el poder que usurparan en noviembre de 1917. Han seguido asegurándolo fundamentalmente contra fuerzas dentro del país, dentro de la sociedad soviética misma. Pero también se han esforzado en asegurarlo contra el mundo exterior. Porque como hemos visto, la ideología les enseñó que el mundo exterior era hostil y que eventualmente su deber era el de derrocar las fuerzas políticas más allá de sus fronteras. Las poderosas manos de la historia y la tradición rusas se unieron para darles fuerzas en este sentimiento. Finalmente, su propia agresiva intransigencia respecto al mundo exterior, empezó a producir reacciones y pronto fueron obligados, usando otra frase propia de Gibbon, «a castigar, a reprimir la contumacia» que ellos mismos habían provocado. Es un derecho innegable de todo hombre el demostrar que tiene razón en su tesis de que el mundo es su enemigo; porque si la reitera con suficiente frecuencia y la hace prólogo de su conducta, eventualmente acabará teniendo razón.

Ahora aparece en la naturaleza del mundo de las ideas de los dirigentes soviéticos, así como en el carácter de su ideología, el que ninguna oposición a ellos puede oficialmente ser reconocida como poseedora de méritos o justificación alguna. Esa oposición puede venir, en teoría, sólo de las fuerzas incorregibles y hostiles del capitalismo agonizante. En tanto en cuanto se reconoció oficialmente la supervivencia de restos del capitalismo en Rusia, fue posible echarles la culpa, como elemento interno, del mantenimiento de una forma dictatorial de sociedad. Pero al ir, poco a poco, liquidando esos restos, esta justificación se desmoronó; y cuando se indicó oficialmente que habían sido finalmente destruidos, desapareció totalmente. Y este hecho creó una de las tensiones básicas que comenzaron a actuar sobre el régimen soviético dado que el capitalismo ya no existía en Rusia y dado que no podía admitirse una oposición al Kremlin seria y extendida que surgiera espontáneamente de las masas liberadas bajo su autoridad, era necesario justificar el mantenimiento de la dictadura recalcando la amenaza del capitalismo exterior.

Esto empezó tempranamente. En 1924 Stalin defendió especialmente el mantenimiento de «los órganos de represión» con lo que se refería, entre otras cosas, al ejército y a la policía secreta, basándose en que, «mientras que exista el acoso capitalista, habrá peligro de intervención, con todas las consecuencias que se derivan de ese peligro». En consonancia con esa teoría, y desde ese momento en adelante, todas las fuerzas internas de oposición en Rusia, han sido consistentemente presentadas, como agentes de las fuerzas reaccionarias extranjeras antagónicas al poder soviético.

De la misma manera se ha puesto mucho énfasis en la tesis original comunista de un básico antagonismo entre el mundo capitalista y socialista. Está claro, como nos señalan muchos indicios, que este énfasis no está fundado en la realidad. Los hechos reales relativos a ello han sido confundidos con la existencia en el extranjero de un auténtico resentimiento provocado por la filosofía y tácticas soviéticas, y ocasionalmente con la existencia de

grandes centros de poder militar, como fueron el régimen nazi en Alemania y el gobierno japonés de finales de los 30, quienes albergaban intenciones agresivas contra la Unión Soviética. Pero hay evidencias abundantes de que la importancia que Moscú da a la amenaza a la que la sociedad soviética está sometida por el mundo exterior, está fundada, no sobre las realidades de un antagonismo internacional, sino en la necesidad de explicar el mantenimiento de una autoridad dictatorial en el país.

Ahora bien, la perpetuación de este esquema de poder soviético, a saber, la búsqueda de una autoridad sin límites en el ámbito interno, acompañado por el cultivo del cuasi-mito de una implacable hostilidad extranjera, ha influido mucho a la hora de modelar la actual maquinaria del poder soviético tal y como hoy la conocemos. Los órganos internos de la Administración que no sirvieron a este propósito han ido desapareciendo. Los órganos que por el contrario sí sirvieron al propósito mencionado, conocieron un aumento de su peso específico. La seguridad del poder soviético vino a fundarse en la disciplina férrea del partido, en la seriedad y ubicuidad de la policía secreta, y en el monopolio económico, sin compromisos, del Estado. Los «órganos de represión» en los que los líderes soviéticos habían buscado su seguridad frente a las fuerzas rivales se convirtieron, en gran medida, en los señores de aquellos a quien estaban llamados a servir. Hoy, la parte principal de la estructura del poder soviético está comprometida en la perfección de la dictadura y en el mantenimiento del concepto de una Rusia sitiada, con el enemigo amenazando a sus puertas. Y los millones de seres humanos que forman parte de la estructura de poder deben defender, a toda costa, este concepto de la situación en que se encuentra Rusia porque, sin él, ellos mismos son superfluos.

Tal y como están las cosas en la actualidad, los dirigentes no pueden pensar ya en deshacerse de estos órganos de represión. La búsqueda del poder absoluto perseguida durante casi tres décadas con una implacabilidad sin parangón (al menos en alcance) en los tiempos modernos, ha producido internamente, como lo hizo externamente, su propia reacción. Los excesos del aparato policial han alentado la potencial oposición al régimen, y la han convertido en algo mucho mayor y más peligroso que lo que pudiera haber existido antes de que comenzaran esos excesos.

Pero de lo que menos pueden los dirigentes prescindir es de la ficción con la que han defendido el mantenimiento del poder dictatorial. Porque esta ficción ha sido canonizada en el pensamiento soviético por los excesos ya cometidos en su nombre, y está ahora anclada en la estructura soviética de pensamiento, con lazos aún más fuertes que los de la mera ideología.

II

Esto es todo lo que podemos decir, en lo que a antecedentes históricos se refiere. Pero, ¿qué papel juega en la personalidad política del poder soviético que hoy conocemos?

De la ideología originaria nada ha sido oficialmente abandonado. La creencia en la maldad intrínseca del capitalismo se mantiene, como también la creencia en lo inevitable de su destrucción, en la obligación del proletariado de ayudar a esa destrucción y de tomar las riendas del poder en sus propias manos. Pero el acento ha venido a colocarse, especialmente, sobre aquellos conceptos relacionados más específicamente con el régimen soviético en sí mismo: a su posición como único y verdadero régimen socialista en un oscuro y desorientado mundo, y a las relaciones de poder en él existentes.

El primero de estos conceptos es el del innato antagonismo entre capitalismo y socialismo. Hemos visto cuán profundamente se ha introducido este concepto en los fundamentos del poder soviético. Tiene profundas implicaciones para la conducta rusa como miembro de la sociedad internacional. Significa que nunca puede existir, de la parte de Moscú, ninguna asunción sincera de una comunidad de objetivos entre la Unión Soviética y los poderes a los que se considera como capitalistas. Invariablemente debe asumirse en Moscú que los objetivos del mundo capitalista son antagónicos con los del régimen soviético y, por tanto, a los intereses de los pueblos que controla. Si ocasionalmente el gobierno soviético pone su firma en documentos que pudieran parecer indicar lo contrario, esto debe interpretarse como una maniobra táctica permisible en el trato con el enemigo (que no tiene honor) y que debe tomarse en consideración en el espíritu del *caveat emptor*.

Básicamente, el antagonismo subsiste, es necesario y de él derivan muchos de los fenómenos que vemos como desestabilizadores en la conducta del Kremlin en política exterior: el secretismo, la falta de franqueza, la duplicidad, la cautelosa desconfianza y la básica enemistad de propósito. Estos fenómenos están llamados a permanecer en el futuro previsible. Puede haber variaciones de grado y de identidad. Cuando los rusos quieren algo de nosotros, una u otra de esas características puede ser temporalmente dejada a un lado; y cuando eso sucede, siempre hay americanos que se lanzan a anunciar alegremente que los rusos han cambiado, y otros, incluso, intentan imputarse el mérito de haber conseguido esos cambios. Pero no debemos engañarnos con estas maniobras tácticas. Estas características de la política soviética, así como los postulados de las que derivan, son esenciales en la naturaleza interna del poder soviético, y seguirán con nosotros tanto de manera aparente como latente hasta que la naturaleza interna del poder soviético cambie.

Esto quiere decir que vamos a seguir encontrando que es difícil negociar con los soviéticos. Esto no quiere decir que debamos considerarlos embarcados en un programa a vida o muerte para subvertir nuestra sociedad antes de una determinada fecha. La teoría del carácter inevitable de la eventual decadencia del capitalismo tiene la afortunada connotación de que no hay prisas en que se produzca. Las fuerzas del progreso pueden tomar el tiempo que precisen para preparar su golpe de gracia definitivo. Mientras, lo que es esencial es que «la madre patria del socialismo» —el oasis de poder que ha sido ya ganado para el socialismo en la persona de la Unión Soviética— sea mimada y defendida por todos los comunistas verdaderos, tanto dentro como fuera de la Unión Soviética, así como que su riqueza sea promocionada y sus enemigos acusados y condenados. La promoción de proyectos revolu-

cionarios prematuros, o «aventurados», en el exterior, que puedan comprometer de cualquier manera al poder soviético, constituyen un acto inexcusable e incluso contrarrevolucionario. La causa del socialismo es el apoyo y promoción del poder soviético definido por Moscú.

Esto nos lleva al segundo de los conceptos importantes en la perspectiva soviética contemporánea, esto es, la infalibilidad del Kremlin. El concepto soviético de poder, que no permite ningún centro de posible organización fuera del partido, requiere que los dirigentes del partido sean, en teoría, los únicos depositarios de la verdad. Porque si la verdad pudiera encontrarse en otro lugar distinto, esto justificaría que se expresara organizadamente. Pero es precisamente esto lo que el Kremlin no puede permitir y no permitirá.

Por ello, la clase dirigente del Partido Comunista tiene siempre razón y siempre la ha tenido, desde que en 1929 Stalin formalizó su poder personal al anunciar que las decisiones del Politburó estaban siendo adoptadas por unanimidad.

Sobre el principio de infalibilidad descansa la disciplina férrea del Partido Comunista. De hecho, los dos conceptos se apoyan mutuamente. La disciplina perfecta requiere el reconocimiento de la infalibilidad, ésta requiere la observancia de la disciplina. Y las dos juntas determinan en gran medida el comportamiento de todo el aparato de poder soviético. Pero su efecto no puede ser comprendido sin tener en cuenta un tercer factor: a decir, el hecho de que la clase dirigente tiene libertad para plantear, por motivos tácticos, cualquier tesis concreta que considere útil a la causa en un momento dado y para pedir a los miembros del movimiento, considerados como un todo, que acepten sin discusiones y fielmente la nueva tesis. Esto significa que la verdad no es una constante, sino que es creada para todas las intenciones y propósitos por los líderes soviéticos mismos. Puede variar de una semana a otra, de un mes a otro. No es nada absoluto e inmutable, nada que surja de la realidad objetiva. Es tan sólo la más reciente manifestación del saber de aquellos en los que se supone que reside la sabiduría última porque representan la lógica de la historia. El efecto acumulativo de estos factores es el de dotar a todo el aparato subordinado al poder soviético de una terquedad y rigidez en su orientación a prueba de bombas. Esta orientación puede ser cambiada a placer por el Kremlin, pero no por ningún otro poder. Una vez que una línea de pensamiento sobre un asunto de política general ha sido establecido por el Partido, toda la máquina gubernamental soviética, incluidos los mecanismos de la diplomacia, se mueven inexorablemente en la dirección del camino prescrito, como si a un coche de juguete se le diera cuerda y siguiera sin parar en una dirección parando sólo cuando tropieza con una fuerza insuperable. Los individuos que componen esta máquina son impermeables a cualquier argumento o razón que provenga de una fuerza externa. Todo su entrenamiento les ha enseñado a desconfiar y rechazar la fácil persuasión del mundo exterior. Como el perro blanco delante del fonógrafo escucha sólo «la voz de su amo». Y si tienen que dar marcha atrás en los objetivos marcados, sólo su amo puede indicárselo. Por tanto, el representante extranjero no puede esperar que sus palabras produzcan huella alguna en ellos. Lo más que puede esperar es que lo transmitan a los que tienen encima, que son los que tienen en sus manos el cambiar la línea del Partido. Pero ni siquiera de

éstos puede esperarse que la lógica normal de las palabras de un representante burgués tenga influencia. Desde el momento en que no pueden invocarse propósitos comunes, tampoco se pueden invocar procesos mentales comunes. Por esta razón, los hechos influyen más que las palabras en el ánimo del Kremlin, y las palabras llevan el mayor peso cuando reflejan, o están sustentadas, por hechos de invariable validez.

Pero hemos visto que el Kremlin no se encuentra bajo ninguna presión ideológica que le empuje a tener prisas en el logro de sus propósitos. Como la Iglesia, juega con conceptos ideológicos que tienen validez a largo plazo y puede permitirse el ser paciente. No tiene el derecho de arriesgar los logros revolucionarios alcanzados por causa de vanas promesas de futuro. Las enseñanzas mismas de Lenin exigen gran prudencia y flexibilidad en la búsqueda de los objetivos comunistas. De nuevo, estas premisas están fortalecidas por las lecciones de la historia rusa: son siglos de oscuras guerras entre fuerzas nómadas en los páramos de una vasta llanura sin fortificar. Aquí la prudencia, la circunspección, la flexibilidad y la decepción son valiosas cualidades y su valor encuentra natural aprecio en la mentalidad rusa u oriental. Así, el Kremlin no tiene problemas en batirse en retirada ante una fuerza superior y, al no estar bajo la presión de calendario alguno, no se inquieta ante la necesidad de llevar a cabo esa retirada. Su acción política es un fluido curso de agua que se mueve constantemente, allí donde se le deja, hacia un objetivo señalado. Su mayor preocupación es asegurarse de, haber llenado cada grieta a su alcance existente en la cuenca del poder mundial. Pero si encuentra barreras insuperables en su camino, las acepta filosóficamente y se acopla a ellas. Lo principal es que debe haber siempre presión, incesante y constante presión en la dirección del objetivo marcado. No hay ninguna prueba que nos induzca a pensar que en la psicología soviética existe la sensación de que deba alcanzarse un objetivo en un momento dado.

Estas consideraciones convierten a la diplomacia soviética en más fácil y a la vez más difícil para negociar que la diplomacia de líderes agresivos, como fueron Napoleón y Hitler. Por un lado, es más sensible a las fuerzas contrarias, está más dispuesta a ceder en sectores concretos del frente diplomático cuando esas fuerzas son sentidas con demasiada intensidad y, por tanto, es más racional en la lógica y retórica del poder. Por el otro lado, no se le puede derrotar o disuadir fácilmente con una sola victoria de sus oponentes. Y la persistente paciencia que le anima se traduce en que no puede ser efectivamente contrarrestada con factores esporádicos que representan momentáneos caprichos de la opinión democrática, sino sólo por políticas inteligentes, a largo plazo, llevadas a cabo por los adversarios de Rusia; políticas no menos firmes en sus propósitos y no menos variadas y llenas de recursos a la hora de su aplicación que las de la Unión Soviética.

En estas circunstancias, está claro que el elemento principal de cualquier política de los Estados Unidos, respecto a la Unión Soviética, debe ser a largo plazo, paciente, firme, pero vigilante en la contención de las tendencias rusas a la expansión. Es importante, no obstante, señalar que una tal política tiene muy poco que ver con maniobras de cara a la galería: con amenazas o fanfarronadas o gestos superfluos de aparente dureza. Mientras que el Kremlin es básicamen-

te flexible en sus reacciones ante la realidad política, no es de ningún modo ajeno a las consideraciones de prestigio. Como cualquier otro Gobierno, puede ser colocada, mediante indiscretos y amenazantes gestos, en una posición en la, que no pueden permitirse hacer concesiones, aunque esto fuera lo que recomendara su sentido práctico. Los líderes soviéticos son hábiles jueces de la psicología humana y, como tales, muy conscientes de que perder los nervios o el autocontrol nunca es una fuente de vigor en los asuntos políticos. Ellos son rápidos a la hora de sacar partido a esas señales de debilidad. Por esta razón, es una condición «sine-qua-non» para llevar a cabo una negociación fructífera y con éxito con Rusia que el Gobierno extranjero en cuestión permanezca en todo momento sosegado y unido y que sus demandas a la parte rusa sean presentadas de manera que su puesta en práctica no perjudique demasiado el prestigio soviético.

III

A la luz de lo arriba afirmado, se verá claramente que la presión soviética sobre las instituciones libres del mundo occidental es algo que sólo puede pararse mediante la hábil y vigilante aplicación de una fuerza que la contrarreste en una serie de puntos geográficos y políticos que constantemente se encuentran a la deriva y que corresponden a las maniobras y virajes de la política soviética, pero que no pueden esfumarse o borrarse del mapa. Los rusos esperan tener un duelo de duración indefinida, y ven que ya han alcanzado algunos grandes éxitos. Debemos tener en cuenta que hubo un tiempo en que el Partido Comunista era una minoría aún mayor en el ámbito de la vida nacional rusa de lo que lo es hoy el poder soviético en la comunidad mundial. Pero si bien la ideología convence a los líderes rusos de que la verdad está de su parte y que por lo tanto pueden permitirse el esperar, aquellos de entre nosotros que están libres del reclamo de la ideología, están también libres para examinar objetivamente la validez de esta premisa. La tesis soviética no sólo implica una falta total de control del Oeste sobre su propio destino económico, sino que asume además la unidad soviética, la disciplina y la paciencia por un periodo de tiempo indefinido. Asumamos su visión apocalíptica y supongamos que el mundo occidental encuentra la fuerza y los recursos para contener al poder soviético por un periodo de diez o quince años, ¿qué es eso para Rusia?

Los líderes soviéticos, beneficiándose de las contribuciones de la técnica moderna al arte del despotismo, han resuelto la cuestión de la obediencia dentro de los confines de su poder. Pocos se atreven a retar su autoridad, e incluso aquellos que lo hacen son incapaces de llevarlo a buen fin al enfrentarse a los órganos de represión del Estado.

El Kremlin se ha mostrado también capaz de lograr su propósito de construir en Rusia, independientemente de los intereses de sus habitantes, una base industrial de metalurgia pesada que, aunque todavía no está completada, a todas luces sigue creciendo y está acercándose a los complejos industriales de los principales países industrializados. No obstante todo es-

to, tanto el mantenimiento de una política de seguridad interior como la construcción de una industria pesada han sido realizados a un coste muy elevado en vidas, esperanzas y energías humanas. Ha requerido el uso de mano de obra forzada a trabajar en una escala sin precedente en los tiempos modernos y en periodo de paz. Ha supuesto el abandono o abuso de otras fases de la vida económica soviética, particularmente de la agricultura, de la producción de bienes de consumo, vivienda y transporte.

A todo eso, la guerra ha añadido su tremendo balance de destrucción, muerte y cansancio humano. Como consecuencia de esto, nos encontramos hoy en Rusia a una población que está física y espiritualmente cansada. La masa del pueblo ha perdido la ilusión, es escéptica, y ha dejado de ser accesible como era antaño a la mágica atracción que el poder soviético todavía proyecta sobre sus seguidores en el exterior. La avidez con la que el pueblo tomó el moderado respiro que se le concedió a la Iglesia durante la guerra por motivos tácticos constituyó un elocuente testimonio del hecho de que su capacidad para creer y tener devoción encontraba pocos cauces de expresión en los propósitos que el régimen marcaba.

En estas circunstancias, hay límites a la fuerza psíquica y nerviosa de las gentes. Estos límites son absolutos y afectan incluso a la más cruel de las dictaduras, porque más allá de los mismos no se puede obligar a los pueblos a llegar. Los campos de trabajo forzoso y otras agencias de la represión ofrecen medios provisionales para obligar a las personas a trabajar por más horas que las que su propia voluntad o la mera presión económica les llevaría a realizar, pero si a pesar de ello la gente llega a sobrevivir, se convierte en vieja antes de tiempo y deben ser consideradas «bajas humanas» a los efectos de la dictadura. En cualquier caso, sus mejores habilidades no pueden ser ya puestas al servicio de la sociedad, y no pueden en adelante ser tomados en cuenta en el servicio del Estado.

Aquí sólo puede ayudar la joven generación. La generación más joven, a pesar de todos los sufrimientos y vicisitudes, es numerosa y vigorosa; y los rusos son gente con talento. Pero toda vía queda por ver cuáles serán los efectos que produzcan los anormales excesos emocionales que en la niñez fueron creados por la dictadura soviética e intensificados por la guerra, en su comportamiento de adultos. Cosas tales como la seguridad y placidez del ambiente doméstico han desaparecido prácticamente en la Unión Soviética, si dejamos a un lado las remotas granjas y pueblos. Y los observadores todavía no están seguros de si esto no dejará huella en la capacidad general de la generación que ahora está alcanzando la madurez.

Adicionalmente, nos encontramos con el hecho de que el desarrollo económico soviético, aunque pueda imputarse el logro de formidables éxitos, en general ha sido precariamente incompleto y desigual. Los comunistas soviéticos que hablan de «desigual desarrollo del capitalismo», deberían ruborizarse al contemplar su propia economía nacional. En ella, algunas ramas de la vida económica, como puedan ser la metalúrgica y la de bienes de equipo industriales, han conocido un desarrollo desproporcionado, en relación a otros sectores de la economía. Tenemos en Rusia a una nación luchando por convertirse en breve lapso de tiempo en una de las grandes naciones industriales del mundo,

mientras que por otro lado aún no tiene una red de autopistas digna de llamarse así, y posee tan sólo una, relativamente, primitiva red de ferrocarriles. Mucho se ha hecho para aumentar la eficacia de la mano de obra y para enseñar a los toscos campesinos cómo manejar las máquinas, pero el mantenimiento de las mismas es todavía un defecto sobresaliente de la economía soviética. La construcción se realiza con prisas y descuidando la calidad. La depreciación debe ser enorme. Y en amplios sectores de la vida económica no ha sido posible todavía inculcar en los obreros nada que se parezca a la cultura general de la producción, ni la seriedad técnica que caracteriza a los obreros especializados de occidente.

Es difícil concebir cómo puede corregir estas deficiencias, a corto plazo, una población cansada y desanimada que trabaja en gran medida bajo la sombra del temor y la amenaza. Mientras no se supere esta situación, Rusia seguirá siendo una nación vulnerable y, en cierta medida impotente, capaz de exportar entusiasmo e irradiar el peculiar encanto de su primitiva vitalidad política, pero incapaz de respaldar estos artículos de exportación con evidencias reales que se traduzcan en poder material y en prosperidad.

Mientras tanto, se cierne una gran incertidumbre sobre la vida política de la Unión Soviética. Esta incertidumbre se deriva del traspaso de poder de un individuo o grupo de individuos a otro.

Este es claramente el problema que afecta a la posición personal de Stalin. Debemos recordar que cuando sucedió a Lenin en el pináculo de prominencia del movimiento comunista, esto constituyó el único traspaso de autoridad individual vivido en la Unión Soviética. Esa transferencia de poder tardó doce años en consolidarse. Costó la vida de millones de personas e hizo temblar los cimientos del Estado. Los estremecimientos concomitantes fueron sentidos por todo el movimiento revolucionario internacional, lo que perjudicó al Kremlin mismo.

Siempre es posible que se produzca otra transferencia de poder de manera callada y apenas perceptible que no tenga repercusiones en ningún lugar. Pero también es posible que las cuestiones en ella encerradas desencadenen, por usar palabras de Lenin, una de esas «increíblemente veloces transiciones» desde el «delicado engaño» a la «salvaje violencia», que caracteriza a la historia rusa y que pueda sacudir el poder soviético hasta sus cimientos.

Pero no se trata sólo de una cuestión de Stalin en sí. Ha habido desde 1938 una peligrosa congelación de la vida política en las altas esferas del poder político. El Congreso de la Unión de todos los Soviets, en teoría el órgano supremo del Partido, se supone que debe reunirse no menos de una vez cada tres años. Pronto hará ocho años de su última reunión. Durante este periodo, la afiliación al partido se ha doblado en número. La mortalidad en el Partido fue enorme durante la Primera Guerra Mundial, y, hoy, mucho más de la mitad de los miembros del Partido son personas que han ingresado después del último Congreso del Partido. Mientras tanto, un pequeño grupo de hombres ha seguido al frente, a pesar de la increíble serie de vicisitudes por las que ha atravesado la nación. No cabe duda de que debe haber alguna razón que explique porqué las experiencias de la guerra produjeron cambios políticos fundamentales en todos los gobiernos importantes de occidente. Seguramente, las causas del fenómeno

son suficientemente básicas para estar también presentes en algún lugar en la sombra de la vida política soviética. y no obstante, no se han reconocido, de hecho, tales causas en Rusia.

Debe deducirse de esto que, incluso dentro de una organización tan disciplinada como el Partido Comunista, puede existir una creciente divergencia en edad, perspectiva e intereses entre la gran masa de miembros del Partido, sólo incorporada hace poco al movimiento, y la pequeña banda de hombres a su frente que se autoperpetúan y a quienes la mayoría de los miembros del Partido nunca han conocido, con quienes nunca han conversado y con los que no puede existir afinidad política alguna.

¿Quién se atrevería a pronosticar, en estas circunstancias, que el eventual rejuvenecimiento de las altas esferas de autoridad (que solamente puede ser conseguido con el tiempo) se producirá sin alteraciones y pacíficamente? O, por el contrario, ¿si los rivales en la lucha por lograr mayor poder buscarán en estas masas políticamente inmaduras y sin experiencia el apoyo para sus respectivas reivindicaciones? Si esto llegara a ocurrir, podría tener extrañas consecuencias para el Partido Comunista, porque la condición de miembro del partido se ha ejercido tan sólo bajo una disciplina y obediencias férreas y no bajo el signo del compromiso y la adaptación. Y si la desunión alcanzara y paralizara al partido, el caos y la debilidad soviéticas se mostrarían de forma nunca imaginada. Porque, como hemos visto, el poder soviético es sólo una corteza que esconde una masa amorfa de seres humanos, entre los que ninguna estructura organizada independiente es tolerada. En Rusia no existe ni siquiera algo parecido al Gobierno local. La actual generación rusa nunca ha conocido la espontaneidad de una acción colectiva. Si consecuentemente algo llegara a ocurrir algún día que rompiera la unidad y la eficacia del partido como instrumento político, la Rusia soviética podría cambiar de la noche a la mañana, pasando de ser una de las más fuertes sociedades nacionales a ser una de las más débiles y dignas de compasión.

En definitiva, el futuro del poder soviético puede resultar menos seguro de lo que la capacidad rusa para el autoengaño puede hacer creer a los hombres del Kremlin. Que son capaces de conservar el poder, lo han demostrado. Mientras tanto, los malos momentos de su Gobierno y las vicisitudes de la vida internacional han restado mucha de la fuerza y de la esperanza del gran pueblo sobre el que se sostiene su poder. Es curioso comprobar que el poder ideológico de la Unión Soviética es mayor en áreas que están más allá de sus fronteras, donde no llega el poder de su Policía. Este fenómeno nos trae a la mente una comparación usada por Thomas Mann en su gran novela *Los Buddenbrooks*: habiendo notado que las instituciones humanas con frecuencia muestran la mayor brillantez en el momento en que interiormente conocen la mayor decadencia, comparó a la familia Buddenbrook, en los días de su mayor esplendor, a una de esas estrellas cuya luz brilla con fuerza sobre la tierra, cuando en realidad hace ya largo tiempo que dejó de existir. Y ¿quién se atrevería a decir con seguridad que la fuerte luz que todavía irradia el Kremlin sobre las personas insatisfechas del mundo occidental, no es el último y poderoso destello de una constelación que actualmente está en decadencia? Esto no puede probarse, ni tampoco descartarse. Pero que-

da la posibilidad (posibilidad grande en opinión de este autor) de que el poder soviético, al igual que el mundo capitalista que concibe, sea portador de las semillas de su propia decadencia, y que el brotar de las mismas esté ya en fase avanzada.

IV

Está claro que los Estados Unidos no pueden albergar esperanzas, en un futuro previsible, de disfrutar de una intimidad política con el régimen soviético. Deben seguir considerando a la Unión Soviética como un rival en la arena política y no como un socio. Deben seguir esperando que la política soviética continúe sin reflejar ningún amor abstracto hacia la paz, ninguna fe sincera en la posibilidad de una permanente y feliz coexistencia entre los mundos socialista y capitalista, sino que, más bien, es probable que siga existiendo una cauta y persistente presión para quebrar y debilitar toda influencia y poder rival.

Frente a esto, tenemos la realidad de una Rusia que, opuesta al mundo occidental en general, continúa siendo, con diferencia, la parte más débil; que la política soviética es altamente flexible y que la sociedad soviética probablemente tiene defectos que eventualmente mermarán su propio potencial global. Esto, de por sí, daría garantías suficientes a los Estados Unidos para iniciar con razonable confianza una política firme de contención, diseñada para hacer frente a los rusos con una inalterable fuerza de reacción en todos aquellos puntos donde se detectan signos de que están intentando introducirse en contra del interés de un mundo pacífico y más estable.

Pero en la actualidad, las posibilidades de la política americana no deben reducirse a mantener a raya a los rusos y esperar que ocurra lo mejor. Está totalmente al alcance de los Estados Unidos el influenciar con sus acciones los acontecimientos internos en Rusia y en todo el movimiento comunista internacional, quien determina, en gran medida, la política rusa. No se trata sólo de la cuestión de la modesta labor informativa que este Gobierno puede llevar a cabo en la Unión Soviética y en otros lugares, aunque eso también es importante. Es más bien una cuestión de hasta qué punto pueden los Estados Unidos crear en la mente de los pueblos del mundo la impresión general de que es un país que sabe lo que quiere, que hace frente con éxito a sus problemas internos y a sus responsabilidades de potencia mundial, y que tiene una vitalidad espiritual capaz de mantener su ideología entre las corrientes de pensamiento de mayor importancia de su tiempo. En la medida en que se consiga crear y mantener esta impresión, los objetivos de la Rusia comunista deben aparecer como estériles y quijotescos, deben hacer caer el entusiasmo y las esperanzas de los partidarios de Moscú, y mayor presión deberá imponerse sobre la política exterior del Kremlin. Porque la parálisis decrepitud del mundo capitalista es la clave de la filosofía comunista. Incluso el hecho de que los Estados Unidos no hayan experimentado la depresión económica en su fase temprana, como han venido anunciando con compla-

ciente confianza los cuervos de la Plaza Roja, desde el cese de las hostilidades, tendría profundas e importantes repercusiones en el mundo comunista.

Por la misma regla, el exhibir indecisión, desunión y desintegración interna en este país tiene un efecto estimulante para todo el movimiento comunista. Cada vez que se evidencian estas tendencias, un estremecimiento de esperanza y excitación recorre todo el mundo comunista. Una nueva satisfacción se delata en los andares de Moscú. Nuevos grupos de partidarios extranjeros se suben a lo que no tienen más remedio que vislumbrar como el carro de la victoria de la política internacional. Y la presión rusa se intensifica en todos los campos de la política internacional.

Sería exagerado decir que el comportamiento americano, por sí solo y sin ayuda, puede ejercer un poder decisivo sobre el movimiento comunista, y que puede acelerar la caída del poder soviético en Rusia. Pero lo que sí tienen los Estados Unidos en su mano es el poder para someter a una gran presión a la Unión Soviética, lo que le obligaría a una determinada política, forzando al Kremlin a aplicar un grado de moderación y circunspección mucho mayor que el observado en los últimos años y de esta manera promocionar las tendencias que deberán algún día buscar su expresión bien con la ruptura o bien durante la progresiva maduración del poder soviético. Debemos tener en cuenta que ningún movimiento místico, mesiánico (y particularmente no el del Kremlin) puede hacer frente indefinidamente a la frustración sin ajustarse de un modo u otro a la lógica del estado de las cosas.

Por tanto, la decisión recaerá realmente, y en gran medida, sobre este país. La cuestión de las relaciones soviético-americanas es esencialmente una prueba del poder global de los Estados Unidos como nación entre naciones. Para evitar la destrucción, los Estados Unidos sólo necesitan estar a la altura de sus mejores tradiciones y demostrar que son dignos de ser preservados como una gran nación.

Seguramente, nunca existió una prueba más acertada, para calibrar la calidad de una nación, que ésta. A la luz de estas circunstancias, el concienzudo observador de las relaciones ruso-americanas no tendrá motivos para quejarse del reto que supone el Kremlin para la sociedad americana. Más bien, experimentará cierta gratitud hacia la Providencia, quien, al asignar al pueblo americano este reto implacable, ha hecho depender su seguridad como nación de su habilidad para mantenerse unido y para aceptar las responsabilidades 'del liderazgo moral y político que la historia le ha encomendado.

NOTAS

1. «Sobre los lemas de los Estados Unidos de Europa», Agosto 1915. Edición oficial soviética de las obras de Lenin.

2. Aquí, y a lo largo de este artículo, «socialismo» se corresponde con el comunismo marxista o leninista, no al literal socialismo de la segunda Internacional.

La guerra fría

Walter Lippmann

El artículo del señor X no sólo es una interpretación analítica de los orígenes del comportamiento soviético, es también un documento de máxima importancia sobre los orígenes de la política exterior americana, por lo menos de aquella parte conocida como la doctrina Truman. Partiendo de esa consideración, voy a aventurarme a examinarlo desde un punto de vista crítico en este ensayo. Mi crítica, me apresuro a aclarar, no surge de ninguna creencia o experiencia de que nuestro conflicto con el Gobierno soviético es imaginario, o que podría ser evitado, o ignorado, o que se pudiera disponer de él fácilmente. Estoy absolutamente de acuerdo con el señor X cuando dice que la presión soviética no puede ser “hechizada o desterrada de la realidad”. Estoy absolutamente de acuerdo en que el poder soviético tenderá a expandirse a no ser que ello se prevenga, confrontándolo con poder, principalmente poder americano, que debería respetar. Pero creo, y voy a argumentarlo, que la concepción y el plan estratégicos que recomienda el señor X carece totalmente, de sentido y que no puede ser aplicado, y de que cualquier intento de ponerlo en práctica nos hará malgastar nuestra sustancia y nuestro prestigio.

II

Debemos empezar por el hecho inquietante, que cualquiera que relea el artículo puede verificar por sí mismo, que las conclusiones a las que llega el señor X dependen de la predicción optimista, que presume que “el poder soviético”... es portador de las semillas de su propia decadencia y que el brotar de las mismas está ya en fase avanzada”; de que “si algo llegara a ocurrir que rompiera la unidad y la eficacia del partido como instrumento político, la Rusia soviética podría cambiar de la noche a la mañana (sic), pasando de ser una de las más fuertes sociedades nacionales a ser una de las más débiles y más dignas de compasión”, y “que la sociedad soviética probable-

Este artículo está extraído de una serie aparecida en el *New York Herald Tribune* en 1947; la colección entera fue reproducida por Harper & Brothers con el título “The cold war: A study in US Foreign policy” (1947, Walter Lippmann). Se publica ahora con el permiso del presidente y los *fellows* del Colegio de Harvard.

mente tiene (sic) defectos que eventualmente mermarán su propio potencial global”.

De esta predicción optimista, dice el señor X que “no puede probarse ni tampoco descartarse”. No obstante, concluye que los Estados Unidos deberían basar su política sobre la presunción de que el poder soviético lleva inherente la debilidad y la provisionalidad, y que esta presunción garantiza que comencemos “con razonable confianza una política de firme contención, diseñada para hacer frente a los rusos con una inalterable fuerza de reacción en todos aquellos puntos donde se detectan signos de que está intentando introducirse en contra de los intereses de un mundo estable y pacífico”.

No encuentro mucha base para confiar razonablemente en una política que solamente puede tener éxito si la predicción más optimista se convierte en realidad. Seguramente una política sólida debe estar dirigida a hacer frente a la peor y más difícil de las predicciones que se juzgen probables, y no para la mejor y más fácil que pueda ser posible.

Por cierto, el señor X mismo se traiciona al no confiar demasiado en su propio diagnóstico. Porque, no habiendo sino terminado de describir una política de firme contención con una inalterable fuerza de reacción en cada uno de los puntos donde los rusos muestran intención de invadir, siente el deber de defender sus conclusiones frente a las críticas, incluso se podría decir del ridículo, de que ésta es una política de “mantenerlos a raya y esperar que ocurra lo mejor”. Su defensa consiste en decir que, a la vez que propone una política “de mantenerlos a raya y esperar que ocurra lo mejor”, dice que “en la actualidad las posibilidades de la política americana no están ni mucho menos limitadas a mantenerlos a raya y...” Las posibilidades adicionales, no obstante, no están al alcance del Departamento de Estado: “Los objetivos del comunismo ruso deben aparecer como estériles y quijotescos, deben hacer caer el entusiasmo y las esperanzas de los partidarios de Moscú y más presión deberá imponerse sobre la política exterior del Kremlin.” Si “los Estados Unidos pueden crear entre los pueblos del mundo la impresión general de ser un país que sabe lo que quiere, que está resolviendo con éxito los problemas de su vida interna y sus responsabilidades de potencia mundial, y que tiene una vitalidad espiritual capaz de mantener su ideología entre las corrientes de pensamiento de mayor importancia de su tiempo.”

Esto es seguramente una manera de alentar el espejismo de “esperar que ocurra lo mejor” —es decir, el colapso del poder soviético— con una dosis extra de espejismo sobre los Estados Unidos. Debe existir algo profundamente defectuoso en las estimaciones y cálculos del señor X. Porque, como él mismo demuestra, la política no puede tener éxito, a no ser que ocurra un milagro y consigamos aplicar todos los frenos.

En las estimaciones del señor X no se contempla la posibilidad de error. No hay margen de seguridad para los casos de mala suerte, mal gobierno, error e imprevistos. Nos pide que presumamos que el poder soviético está ya en decadencia. Nos exhorta a que creamos que nuestras más altas aspiraciones pronto se harán realidad. No obstante, la política que recomienda está diseñada para entendiérselas con una Unión Soviética “que es un rival,

no un socio” en la arena política. ¿Podemos aventurarnos a creer, al prepararnos para la competición, que la Unión Soviética se romperá la pierna en la carrera, mientras que los Estados Unidos verán que le crecen un par de alas que le ayudarán a ganar?

El señor X concluye su artículo sobre el comportamiento soviético y la política americana diciendo que “el concienzudo observador de las relaciones ruso-americanas experimentará cierta gratitud hacia la providencia que al asignar al pueblo americano este reto implacable ha hecho depender su seguridad como nación de que se mantenga unido y de que acepte las responsabilidades del liderazgo moral y político que la Historia le ha encomendado”. Puede ser, tal vez, que el señor X haya leído la mente de la providencia y sepa lo que la Historia simplemente pretendía. Pero es pedir demasiado que el pueblo americano deba basar “su seguridad total como nación” en una teoría que, como él mismo dice, no puede ser probada ni refutada.

Estoy seguro de que no está de ninguna manera probado que la manera de conducir a la Humanidad sea el pasar los próximos diez o quince años, como propone el señor X, reaccionando ante “una serie de puntos geográficos y políticos en permanente movimiento, que se corresponden con los movimientos y maniobras de la política soviética”. Porque si la Historia ha pretendido que soportemos la responsabilidad del liderazgo, no es desde luego liderazgo el adaptarnos a los cambios y maniobras de la política soviética en una serie de puntos geográficos y políticos en constante movimiento. Eso significaría que, durante diez o quince años, Moscú, no Washington, definiría las cuestiones, plantearía los retos, elegiría los campos donde competir y elegiría las armas. Y lo mejor que se le ocurre al señor X en su propuesta es que, si durante un período largo de tiempo podemos evitar que gane el poder soviético, el poder soviético eventualmente perecerá “o se ablandará” algún día porque ha sido “frustrado”.

Esto es una conclusión sombría. El señor X, creo yo, se ha quedado atascado en ella porque al darle más y más vueltas al comportamiento soviético se olvidó más y más del comportamiento de las otras naciones del mundo. Porque, aunque puede ser cierto que el poder soviético puede perecer de frustración si es contenido durante diez o quince años, esta conclusión está inacabada hasta que no se haya respondido a la cuestión crucial: ¿Puede el mundo occidental llevar a cabo una política de contención? El señor X no sólo no contesta esa cuestión, sino que da por hecho que será desesperanzador para los soviéticos si el mundo occidental encuentra la fuerza y los recursos para contener el poder soviético durante un período de diez o quince años.

III

Ahora bien, la fuerza del mundo occidental es grande y podemos decir que sus recursos son considerables. No obstante, existen razones de peso para pensar que la fuerza que tenemos y el tipo de recursos que somos capaces

de emplear son particularmente inapropiados para operar una política de contención.

¿Cómo, por ejemplo, bajo la Constitución de los Estados Unidos, piensa el señor X que el Departamento de Estado puede arreglárselas para tener dinero y poder militar siempre disponible en las cantidades suficientes para aplicar una fuerza de reacción a los puntos en continuo cambio en todo el mundo? ¿Va a pedirle un cheque en blanco al Tesoro y una autorización en blanco para usar a su gusto las Fuerzas Armadas? No mientras se pretenda mantener el sistema constitucional americano. ¿O va a pedir una asignación ó que se le conceda la autorización necesaria cada vez que los rusos “intentan introducirse (en puntos del mundo) en contra de los intereses del mundo pacífico y estable”? Si estos son sus planes para entendérselas con las maniobras de una dictadura, va a llegar a esos puntos con muy poco o va a llegar demasiado tarde. Los rusos, si pretenden introducirse, lo habrán hecho ya cuando el Congreso se esté disponiendo a celebrar el debate correspondiente.

Una política de cambios y maniobras puede irle bien a un sistema de Gobierno como el soviético, el cual, como dice el señor X, está animado de una paciencia “persistente”. No, está hecho para el sistema de Gobierno americano.

Es incluso más inapropiado para la economía americana, que no está planificada ni controlada y por tanto no puede administrarse de acuerdo a un plan. A pesar de ello, una política de contención no puede realmente operarse a no ser que el Departamento de Estado pueda planear y dirigir las importaciones y exportaciones, porque esta política requiere que los bienes americanos se retengan o distribuyan “en los puntos geográficos y políticos en constante movimiento, que corresponden a los cambios y maniobras de la política soviética”.

Por tanto, el señor X y los planificadores de la política del Departamento de Estado, y no las leyes de la oferta y demanda del mercado americano, deben determinar en cada momento qué porción de los bienes producidos aquí pueden venderse en los Estados Unidos, qué porción debe reservarse para la exportación, y después vendida, prestada o entregada a este país extranjero mejor que a aquel otro. El Departamento de Estado debe ser capaz de situar los productos de la industria y la agricultura americanas, de racionar los bienes destinados a la exportación entre aquellas naciones que deben contener a la Unión Soviética, y a discriminar entre ellas, juzgando correcta y rápidamente cuánto se le debe dar a cada nación, cuánto puede presionarse a cada país sin que haya riesgos, para que todo esté preparado para mantener a raya a los rusos.

Si el reto del Kremlin a la sociedad americana se pretende manejar con la política que propone el señor X, estamos abocados a una competición, durante diez o quince años, con el sistema soviético, que estará planeada y dirigida desde Moscú. El señor X se equivoca ciertamente, a mi parecer, si piensa que una economía libre como la nuestra puede ser usada por los planificadores diplomáticos para librar una guerra contra una economía centralizada en una serie de puntos geográficos y políticos en continuo movimien-

to. Está proponiendo hacer frente al reto soviético en el terreno más favorable a los soviéticos, y con los instrumentos, procedimientos y armas en los que tienen una manifiesta superioridad.

IV

Me resulta difícil pensar cómo ha podido el señor X recomendar semejante monstruosidad estratégica. Porque nos dice, sin duda sinceramente, que el poder soviético “no puede ser derrotado fácilmente ni disuadido por una sola victoria de sus oponentes”, y que “la persistente paciencia que le anima” significa que no puede ser “eficazmente contrarrestada” mediante “actos esporádicos”. Aunque por otro lado su propia política requiere realizar una serie de actos esporádicos: los Estados Unidos están llamados a aplicar una “fuerza de reacción” allí donde se introduzcan los rusos y cuando se introduzcan.

De su testimonio parece desprenderse que ninguna victoria aislada derrotará fácilmente o desalentará la persistente paciencia del Kremlin. A pesar de ello, el señor X dice que los Estados Unidos deberían procurar alcanzar una serie de victorias que obligaran a los rusos a “ceder en ciertos sectores del frente diplomático”. ¿Y después, qué? Cuando los Estados Unidos hayan forzado al Kremlin a “hacer frente indefinidamente a la frustración”, se producirá “eventualmente” “o bien la ruptura o bien el gradual ablandamiento del poder soviético”.

No hay, de todos modos, ninguna base que nos haga confiar que los Estados Unidos serían capaces de reunir “una inalterable fuerza de reacción” en todos los sectores individuales. El continente euroasiático es un lugar grande, y el poder militar de los Estados Unidos tiene, aunque es muy grande, ciertas limitaciones que deben tenerse en cuenta si se pretende usarlo eficazmente. Vivimos en un continente-isla. Estamos separados por los grandes océanos de los grandes teatros de conflicto. Tenemos una población relativamente pequeña, que en tiempos de guerra gran parte se emplea en la producción, transporte y mantenimiento de los complicados sistemas de armamento y motores que componen nuestro poder militar. Los Estados Unidos no tienen, en comparación con los rusos, una reserva de infantería suficiente. Nuestra Marina controla los océanos y poseemos las más importantes armas ofensivas de guerra. Pero sobre el terreno, en el interior del continente euroasiático, como estamos ahora en las montañas de Grecia, puede haber varios “sectores individualizados donde sólo la infantería pueda ser usada como fuerza de reacción”.

Estas consideraciones deben determinar la estrategia americana en la guerra y, por tanto, también en la diplomacia, en todos aquellos casos en los que la tarea diplomática sea la de resolver un conflicto y una competencia entre poderes. El planificador de la política diplomática americana debe usar el tipo de poder que tenemos, no el que no tenemos. Debe usar ese tipo de poder donde pueda ser usado. Debe evitar meterse en “aquellos sectores individualizados del frente diplomático” donde nuestros oponentes puedan

usar las armas en las que son superiores. Pero la política de firme contención, tal y como la define el señor X, ignora estas condiciones tácticas, no distingue un sector del otro. Compromete a los Estados Unidos a luchar frente a los rusos con una fuerza de reacción “en cada punto” del frente, en vez de hacerlo en aquellos puntos que hemos seleccionado, porque es en ellos donde nuestro poder marítimo y aéreo puede ser ejercido de la mejor manera.

El poder militar americano es especialmente inapropiado para una política de contención que deba ser ejercida persistente y pacientemente durante un período indefinido de tiempo. Si la Unión Soviética fuera una isla como Japón, tal política podría ser puesta en práctica con el poder aéreo y marítimo americano. Los Estados Unidos podrían, sin grandes dificultades, implantar un bloqueo. Pero a la Unión Soviética hay que contenerla en tierra firme, y mantenerla a raya se convierte en una especie de guerra de trincheras.

A pesar de todo, el genio del poder militar americano no reside en mantener posiciones indefinidamente. Eso requiere la paciencia masiva de grandes hordas de personas dóciles. El poder militar americano se caracteriza por su movilidad, su rapidez, su alcance y su fuerza ofensiva o de choque. Por lo tanto, no es un instrumento eficaz para desarrollar una política diplomática, de contención. Solamente puede ser el instrumento de una política que tiene como objetivo una decisión y un acuerdo. Puede y debe ser usada para enderezar el equilibrio de poder que haya sido alterado por la guerra. Pero no está diseñado ni adaptado para una estrategia de contención, de espera, de respuesta, de bloqueo, que no tenga más objeto que la frustración de su oponente.

Los americanos se sentirían probablemente frustrados con la política del señor X mucho antes que los rusos.

V

Existe un inconveniente aún mayor en una política que pretenda “contener” a la Unión Soviética convirtiendo en “barreras inexpugnables” a los Estados vecinos que le rodean. Son reconocidamente débiles. Un aliado débil no es activo. Es un lastre. Requiere que se desvíe cierta cantidad de poder, dinero y prestigio para apoyarlo y mantenerlo. Estos Estados débiles son vulnerables. Pero el esfuerzo de defenderlos no nos acerca a la solución, o al acuerdo que resuelva el conflicto principal. Y lo peor de todo, el esfuerzo por desarrollar una alianza tan antinatural, compuesta de Estados de segunda fila, supone relegar en cierto modo a los aliados naturales de los Estados Unidos.

Los aliados naturales de los Estados Unidos son las naciones de la Comunidad Atlántica, o sea, las naciones del Occidente europeo y de las Américas. El océano Atlántico y el mar Mediterráneo, que no es más que un brazo de aquél, los unen en un sistema común estratégico, económico y cultural. Los principales componentes de la Comunidad Atlántica son las nacio-

nes de la Commonwealth británica, los Estados latinos a ambos lados del Atlántico, los Países Bajos y Suiza, la península escandinava y los Estados Unidos.

Los límites de la Comunidad Atlántica no están claros y bien delimitados, especialmente si hablamos del caso alemán y de los eslavos occidentales o de las dependencias y colonias de Europa occidental. Pero el núcleo de la Comunidad Atlántica está bien definido y es inequívoco, y entre las naciones que la componen existe una conexión vital basada en su geografía militar y política, las tradiciones comunes del cristianismo de Occidente y unas instituciones económicas, políticas, legales y morales que a pesar de todas las variaciones y diferencias tienen un origen común y han sido conformadas por una misma experiencia histórica.

Ahora bien, la política de contención tal y como el señor X la describe supone un intento de organizar una alianza antisoviética compuesta, en primer lugar; de pueblos que están o bien en el límite borroso de la Comunidad Atlántica o completamente fuera de ella. Las que proponían de manera activa esta política se han preocupado en seguida de las facciones y partidos antisoviéticos del este de Europa, de los griegos, de los turcos, de los árabes y afganos y de los chinos nacionalistas.

En vez de concentrar su atención y sus esfuerzos sobre nuestros viejos aliados de la Comunidad Atlántica, los fabricantes y diseñadores de la política de contención se han dedicado durante más de un año a acercarse a muchos aliados que se encuentran en el perímetro de la Unión Soviética. Esta nueva coalición, como nos demuestran claramente los ejemplos de Grecia, Irán, los Estados árabes y China, no cuaja. En vez de convertirse en una barrera inexpugnable frente al poder soviético, estos Estados fronterizos se han convertido en el caldo de cultivo de las guerras civiles.

No hemos tenido éxito a la hora de organizar la nueva y extraña coalición del perímetro ruso y hemos fracasado en la tarea de consolidar la vieja y familiar coalición de la Comunidad Atlántica, como lo demuestra la crisis de Europa occidental y América Latina. Los partidarios de la doctrina Truman atribuyen las divisiones y la parálisis de Europa occidental a las maquinaciones de la Unión Soviética, a su labor obstruccionista en las Naciones Unidas y todas las demás conferencias de paz, a la propaganda, a la infiltración de los partidos comunistas. Puede ser. Pero sus argumentos, de ser ciertos, destruyen la última razón, que hace pensar que la política de contención pueda funcionar bien.

Las naciones de la Comunidad Atlántica no están ocupadas por el Ejército Rojo. No pueden, a no ser que el Kremlin esté preparado para hacer frente a una guerra mundial y total, con bombas atómicas y todo lo demás. Aunque empobrecidas y debilitadas, las naciones que componen la Comunidad Atlántica son incomparablemente más fuertes, ricas, están más unidas y son políticamente más democráticas y maduras que cualquier nación del perímetro ruso.

No obstante, y si a pesar de esto la Unión Soviética es capaz de paralizarlas y desorganizarlas, con más razón podrá paralizar y desorganizar a las demás naciones de su perímetro, que ya están paralizadas y desorganizadas.

De hecho, no han sido nunca Estados organizados y modernos y a pesar de ello se nos pide que consolidemos y organicemos el perímetro de Rusia, cuando no somos ni siquiera suficientemente fuertes ni astutos para consolidar la Comunidad Atlántica.

Al concentrar nuestros esfuerzos en una guerra diplomática en los países periféricos de Rusia hemos desatendido –porque no tenemos un poder ilimitado, ni tampoco recursos, influencias y capacidad de imaginación diplomática suficientes– los intereses de nuestros aliados naturales de Europa occidental, especialmente en lo que se refiere a la reconstrucción de su vida económica y a la promoción de un acuerdo internacional que sea aceptable para todos.

El fracaso de nuestra campaña diplomática en los Estados periféricos, en los que hemos invertido tanto, demasiado, ha hecho resurgir el espectro de una tercera guerra mundial. La amenaza de una guerra ruso-americana que surgiera de un conflicto en estas tierras periféricas está disolviendo la alianza natural de la Comunidad Atlántica. Porque los británicos, los franceses y todos los demás europeos ven que están atrapados entre la hoz y el martillo. Se dan cuenta, aunque nosotros no nos demos, que la política de contención aplicada con la esperanza de que el poder soviético se derrumbe por frustración no puede ser puesta en práctica y administrada con éxito y que está llamada a fracasar. O bien Rusia derriba las barreras que se supone la contienen y toda Europa estará a su merced, o en cierto lugar y momento la guerra diplomática se convertirá en una guerra real en toda regla. En cualquier caso, Europa está perdida. O bien Europa cae bajo la dominación rusa o se convierte en el campo de batalla de una guerra ruso-americana.

Porque la política de contención sólo ofrece estas inaceptables alternativas a nuestros aliados, el verdadero objetivo de toda nación europea, incluida Gran Bretaña, es el de escabullirse de un conflicto ruso-americano. Mientras hemos estado dedicando nuestras energías a organizar y alentar a los chinos nacionalistas, a iraníes, turcos, griegos monárquicos y conservadores, húngaros antisoviéticos, rumanos y polacos, se ha debilitado nuestro natural entendimiento con los británicos, franceses, belgas, holandeses, suizos y escandinavos.

Y así, en cualquier valoración prudente de nuestra posición en el mundo hemos dejado de contar con ellos como miembros leales de una coalición encabezada por los Estados Unidos contra la Unión Soviética. No debemos engañarnos creyendo que estamos a la cabeza de una coalición mundial de Estados democráticos en nuestra lucha contra la Unión Soviética.

El objetivo de las más importantes naciones democráticas de Europa y probablemente también de las Américas es, a lo sumo, el de mantener el equilibrio de poder entre Rusia y América y, por tanto, el de convertirse en mediadores de este conflicto. En el peor de los casos, su objetivo es aislarse, mediante una especie de neutralidad que pueda depararles la doble catástrofe de ser aplastados por el Ejército Rojo y bombardeados por las fuerzas aéreas americanas.

No pueden tener una confianza razonable en lo que el señor X dice que es base suficiente para tenerla. No pueden fiarse de su predicción, no des-

provista de espejismo, que “no pueda ser probada” “ni tampoco refutada”, según la cual el poder soviético se resquebrajará, “se derretirá” cuando haya sido sometido durante diez o quince años a una frustración conseguida mediante las inexpugnables barreras en “sectores individualizados” tan inaccesibles como Manchuria, Mongolia, el norte de China, Afganistán, Irán, Hungría y Rumania.

Esto les recuerda los esfuerzos del señor Chamberlain por contener a Hitler mediante una garantía de Polonia. Les recuerda el esfuerzo del señor Hull por contener a Japón en China. Saben que una política de contención no frena, que las medidas de “fuerzas de reacción” están abocadas a ser insuficientes y a llegar demasiado tarde, que la política de mantener a los rusos a raya y esperar que ocurra lo mejor supone abandonar la iniciativa estratégica, la dispersión de nuestras fuerzas sin perspectivas de decisión y acuerdo y, en suma, el terminar en una guerra, que una vez comenzada sería sumamente difícil de concluir.

VI

En la introducción de este ensayo dije que el artículo del señor X sobre “Los orígenes del comportamiento soviético” era “un documento de máxima importancia sobre los orígenes de la política exterior americana” porque revelaba al mundo las estimaciones, los cálculos y las conclusiones en las que se basa esa parte de la política exterior americana, conocida como la doctrina Truman. Afortunadamente, a mi parecer, esta doctrina no posee el monopolio. Aunque es una competidora poderosa a la hora de considerar el control de nuestra política exterior, hay al menos dos serias competidoras en este campo. Una la podríamos llamar la corriente Marshall y la otra es la del compromiso americano de apoyar a las Naciones Unidas.

La competición entre la doctrina Truman, por un lado, y la corriente Marshall y el apoyo a las Naciones Unidas, por otro, es el drama central del Departamento de Estado, de la Administración y, en general, de todo el Gobierno. El resultado final aún está por decidir.

La raíz del problema está escondida porque la doctrina Truman fue promulgada poco después de que el general Marshall se convirtiera en secretario de Estado y porque fue él quien tomó la decisión de apoyar a Grecia y Turquía, lo que no era sino una aplicación concreta de la doctrina Truman. La cuestión se confunde debido a que el señor Molotov y la propaganda soviética en el extranjero, y muchos publicistas aquí en Estados Unidos, están presentando las propuestas de Marshall para Europa como si fueran una aplicación de la doctrina Truman. La confusión se hace casi mayor ahora, porque se sabe que el director de planificación del equipo del secretario Marshall, gracias al artículo del señor X, ha sido el experto clave cuyas observaciones, predicciones e hipótesis fundamentan la doctrina Truman. No obstante, si miramos a los dos teatros de interés diplomático americano (China y Europa) y si nos fijamos en el modo en que el secretario Marshall los trata, podemos ver cómo se está desarrollando una línea política total-

mente diferente de la marcada por la doctrina Truman. El informe del general Marshall sobre China, que ha sido ahora revisado y confirmado por el general Wedemeyer, deja bien claro que a su modo de ver no podíamos y no debíamos intervenir en China de la misma manera en que lo estábamos haciendo en Grecia. Los informes Marshall y Wedemeyer no dicen que podamos contener a la Unión Soviética y levantar inexpugnables barreras en su camino participando en la guerra civil china como estamos haciendo en la guerra civil griega y respaldando al Gobierno de Chiang Kaishek's como respaldamos al Gobierno de Atenas. La corriente Marshall en China no es una aplicación de la doctrina Truman, sino de una vieja doctrina americana que considera que no debemos inmiscuirnos por todo el mundo en disputas que nosotros solos no podemos arreglar.

No obstante, la corriente Marshall en China no es aislacionista. No pondría fin a nuestro interés por China y tampoco daría rienda suelta a Rusia. Pero no es claramente la línea marcada por la doctrina Truman la que nos acabaría por convertir en partisanos en el conflicto chino y en patrones de una facción.

La línea de la política Marshall en China es la de no implicar a los Estados Unidos, reducir, y no aumentar, nuestros compromisos en Asia, desistir de intentar controlar acontecimientos para los que carecemos del poder, la influencia, los medios y los conocimientos necesarios.

La propuesta del secretario Marshall sobre Europa, anunciada en su discurso de Harvard de junio pasado, estaba animada por la misma concepción fundamental: al igual que los problemas de China deben ser resueltos fundamentalmente por los chinos, los problemas europeos deben serlo por los europeos. O sea, no existía un "Plan Marshall" para Europa: la esencia de su propuesta era la de que sólo un plan europeo para Europa podía salvar a Europa o podía ofrecer una base sobre la cual el pueblo americano tuviera una ocasión de ser prudente y sinceramente invitado a ayudar a Europa a salvarse. El Plan Marshall no es, como suponen el señor Molotov y otros americanos que no lo han comprendido, una aplicación a toda Europa de lo que fue el experimento llevado a cabo en Grecia. Más bien lo contrario. En Grecia diseñamos un plan americano, asignamos el dinero, nos introducimos en Grecia y ahora estamos intentando inducir al gobierno griego a que lleve a cabo nuestro plan. En el discurso en Harvard, el secretario de Estado Marshall invirtió este procedimiento. Pidió a los gobiernos europeos que planearan su propia rehabilitación y que entonces él le pediría al Congreso los fondos necesarios, y que después los gobiernos europeos tendrían que poner en práctica sus planes como mejor pudieran con los fondos que pudiera persuadir al Congreso a dar.

La diferencia es fundamental. La doctrina Truman trata a los que supone que se van a beneficiar como si fueran colonias de los Estados Unidos, como instrumentos de la política americana para "contener" a Rusia. En el discurso de Marshall en Harvard se trata a los gobiernos europeos como poderes independientes, pero a los que no podemos presumir que gobernamos o que usamos como instrumentos de la política americana.

La alocución de Harvard fue pronunciada unos tres meses después del mensaje del presidente Truman. Mucho había ocurrido en esos tres meses, y todo demostraba que mientras el Congreso y el pueblo eran partidarios de la doctrina Truman porque estaban exasperados con Rusia, no estaban dispuestos a apoyarlas con los fondos y la autoridad ilimitada que requería. A pesar de que el presidente consiguió los fondos que había solicitado para aplicar su doctrina en Grecia y Turquía, los consiguió después de mucho tiempo y en circunstancias que venían a decirle que no volviera a pedir mucho más. Los planes que existían para extender la doctrina Truman a Corea y a una serie de países empobrecidos, desordenados y amenazados de la periferia de la Unión Soviética, fueron discretamente archivados.

No obstante, una crisis mucho mayor de la acontecida en Grecia, Corea, Irán o Turquía se estaba gestando. Era la crisis del Imperio Británico, de Francia y de Italia y de todo el mundo occidental. Evidentemente iban a necesitarse medidas extraordinarias de ayuda americana. Después de la actitud mostrada por el Congreso la primavera anterior, no existía posibilidad alguna de que tal ayuda fuera ofrecida en aplicación de los principios, el procedimiento y el precedente de la doctrina Truman, tal y como había demostrado el asunto griego. Una concepción totalmente diferente y una aproximación radicalmente distinta se hacía necesaria si se pretendía resolver la crisis del mundo occidental.

A sabiendas de que la doctrina Truman era impracticable en Europa, que el Congreso no lo aceptaría de ninguna de las maneras y que un renacer de la cooperación europea era imprescindible para su reconstrucción, nació la política expuesta en el discurso de Harvard. Y creo que no me engaño al afirmar y precisar que los que la concibieron estaban preocupados no sólo en diseñar el modo de salvar a Europa del desastre económico, sino también en encontrar un modo de sacar a los Estados Unidos del destructivo y agotador embrollo que representaba la doctrina Truman.

Puede que no tengan éxito. Si la planificación de la política en la Administración Truman fuera a estar dominada por las conclusiones expuestas por el señor X, las propuestas de Marshall fracasarían, porque la crisis europea es insoluble si Europa permanece dividida por el telón de acero, levantado por los rusos, y por el muro de contención que se supone debemos construir.

Pero existen razones que nos llevan a pensar que los rusos no podrán mantener el telón de acero y de que no podemos convertir a Europa occidental en un muro de contención. Esto es, las necesidades vitales de los pueblos de Europa prevalecerán: la dependencia económica entre el Este y el Oeste de Europa obligará a las naciones de Europa a intercambiar sus bienes, superando las fronteras militares, políticas e ideológicas que ahora les separan.

La gran virtud de la propuesta de Marshall es la de poner en movimiento la realización de estudios, aquí y en el extranjero, que demostrarán de forma concluyente que la división de Europa no puede perpetuarse. Y como la división de Europa se originó porque el Ejército Rojo y los ejércitos americanos se encontraron en el centro de Europa, la retirada de estos ejércitos se hace necesaria si

se pretende que Europa sea reunificada. El discurso de Harvard pide, por tanto, la aplicación de una política que busque una solución dirigida a la evacuación militar del continente y no una política de contención que no haría sino congelar los ejércitos no europeos en el corazón de Europa.

Los estudios originados por Marshall demostrarán que las áreas 'más industrializadas de Europa occidental no pueden ser mantenidas, una vez satisfechas sus necesidades más inmediatas, por América del Norte y del Sur. Deben resucitar su comercio con las regiones agrícolas del Este de Europa y con la Rusia europea. Si no se hace esto, el coste de mantener un nivel de vida aceptable en el occidente europeo será exorbitante y el esfuerzo que se requerirá hará necesario un reajuste revolucionario de la vida económica del hemisferio occidental.

Al mismo tiempo, estudios realizados en Varsovia, Praga y Moscú enseñarán que los problemas de Europa del Este no se pueden resolver a no ser que se aumente el intercambio económico con Europa occidental. Por tanto, desde todos los sectores del Este y Oeste de Europa, desde Washington y Moscú, aumentará la presión para superar la división económica de Europa y, quizá, existirá una tendencia a una mayor unidad que la nunca antes existente.

VII

En el fondo de la filosofía del señor X sobre las relaciones ruso-americanas, y en la que subyace en las ideas de la doctrina Truman, existe el escepticismo de lograr una auténtica solución de las cuestiones originadas por esta guerra. Habiendo observado, creo que acertadamente, que no podemos esperar “disfrutar de una intimidad política con el régimen soviético” y que debemos “tomar a la Unión Soviética como un rival, no como un socio en la arena política” y que no existe “posibilidad alguna de invocar intereses comunes”, el señor X ha concluido que todo lo que podemos hacer es “contener” a Rusia hasta que cambie, deje de ser nuestro rival y se convierta en nuestro socio.

La conclusión, me parece a mí, está totalmente injustificada. La historia de la diplomacia es la historia de las relaciones entre potencias rivales, que no disfrutaron de intimidad política y que no respondían a la llamada de propósitos comunes. No obstante, existieron algunos acuerdos. Algunos no duraron demasiado tiempo. Otros, sin embargo, sí. Para un diplomático, el pensar que las potencias rivales y enemigas son incapaces de ser conducidas a la consecución de un acuerdo supone olvidar lo que representa la esencia de la diplomacia. No tendrían los diplomáticos mucho que hacer en un mundo constituido por socios que disfrutaran de intimidad política y que respondiera a los mismos intereses.

El método que ha discurrido la diplomacia para resolver un mundo donde existen potencias rivales consiste en organizar un equilibrio de poder que impida a los rivales, por muy poca intimidad que tengan y por muy lejos que estén de tener propósitos comunes, tener la posibilidad de llevar a cabo una

agresión con éxito. Eso es lo que llama un diplomático “solución de un conflicto entre potencias rivales”. No pretende en ningún caso que dejen de ser rivales. No pretende que todos sean convertidos a un pensamiento y una voluntad comunes. Pretende que cualquiera que sea su modo de pensar, de querer, o sus propósitos ideológicos, el equilibrio de poder sea tal que no puedan permitirse llevar a cabo una agresión.

En nuestro conflicto con Rusia, una política de solución, como he intentado demostrar, procuraría corregir el equilibrio de poder, que hoy es anormal y peligroso porque el Ejército Rojo se ha tropezado con los ejércitos británico y americano en el corazón de Europa. La división entre el Este y el Oeste se encuentra definida por la línea de los límites militares. El encuentro de esos ejércitos provocó la división. Ningún estado de Europa oriental puede ser independiente del Kremlin mientras se mantenga el Ejército Rojo en él y alrededor de él. Ningún estado de Europa oriental es independiente mientras esté efectivamente en la retaguardia de esta frontera militar. La presencia de esos ejércitos no europeos en el continente perpetúa la división de Europa. El Gobierno soviético ha sido comunista durante los últimos treinta años. Durante los últimos cien años todos los gobiernos rusos han intentado expandirse hacia Europa del Este. Pero sólo desde que el Ejército Rojo alcanzó el río Elba, han podido llevar a cabo los dirigentes de Rusia las ambiciones del imperio ruso y los propósitos ideológicos del comunismo.

Una política auténtica, por tanto, debiera considerar como máximo objetivo el logro de un acuerdo que supusiera la evacuación de Europa; es decir, el acuerdo que resolviera la cuestión surgida de la guerra. Los comunistas seguirán siendo comunistas. Los rusos seguirán siendo rusos. Pero si el Ejército Rojo está en Rusia y no a las orillas del Elba, el poder de los comunistas rusos y el poder de los rusos imperialistas para llevar a cabo sus ambiciones se habrá reducido radicalmente.

Hasta que se alcance un acuerdo que consiga la retirada, el Ejército Rojo en el centro de Europa controlará Europa del Este y amenazará a Europa occidental. En esas circunstancias el poder americano debe estar disponible no para “contener” a los rusos aquí y allá, sino para tener en jaque a toda la maquinaria militar rusa y para ejercer una creciente presión en apoyo de una política diplomática que tenga como objetivo concreto un acuerdo que contemple la retirada.

Entonces sabremos qué es lo que estamos intentando hacer. También lo sabrán los rusos y los europeos. Estaremos intentando llevar a cabo una gran cosa, sencilla y a la vez necesaria: arreglar las principales consecuencias de esta peculiar guerra, acabar con esta situación anormal en la que Europa, uno de los centros fundamentales de la civilización, aunque liberada de los nazis, está todavía ocupada por sus libertadores no europeos.

Estaremos procurando un objetivo para el que nuestro poder está preparado, ya sea en el campo de la diplomacia o en el de la guerra. Estaremos persiguiendo una meta que todos los hombres pueden comprender y que expresa fielmente una de nuestras más viejas y mejores tradiciones: ser el amigo y el campeón de las naciones que buscan la independencia y el fin del dominio de las potencias extranjeras.

La contención, entonces y ahora

George F. Kennan

La palabra “contención” no era por supuesto nueva en el año 1946. Lo novedoso, quizá, era su uso con respecto a la Unión Soviética y las relaciones soviético-americanas. Lo que atrajo la atención pública sobre esta acepción de la palabra fue el uso que se le daba en un artículo que apareció en 1947 en la revista “Foreign Affairs”, bajo el título de “Los orígenes del comportamiento soviético”, y que estaba firmado con lo que se pretendía que fuera una anónima X. Ese documento originalmente no fue escrito para ser publicado; fue escrito para el uso privado de nuestro primer secretario de Defensa, James Forrestal, quien me había enviado un papel sobre el comunismo y pedido que lo comentase. Fue escrito, si recuerdo bien, en diciembre de 1946, en la habitación que hace esquina en el noroeste de la planta baja del edificio del Colegio Nacional de Guerra. En aquellos tiempos, yo trabajaba en el Colegio como comandante adjunto para relaciones exteriores. Supongo que es pertinente que yo, por los errores que pudiera haber cometido, intente explicar alguna de las razones que me llevaron a usar la palabra “contención” en ese documento, y qué quería decir con ella.

Uno debe intentar hacerse idea de la situación existente en diciembre de 1946. La Segunda Guerra Mundial hacía tan sólo un año y algunos meses que había entrado a formar parte del pasado. Las fuerzas armadas de los Estados Unidos estaban todavía en proceso de desmovilización. También lo estaban, aunque en menor grado (porque los rusos pretendían mantener un contingente mucho mayor en tiempos de paz), las de la Unión Soviética.

De ninguna manera me pareció que la Unión Soviética en aquel entonces representara una amenaza militar para este país. Rusia estaba en aquel tiempo exhausta por los esfuerzos y sacrificios de la reciente guerra. Alrededor de 25 millones de ciudadanos habían muerto. La destrucción material había sido espantosa. En gran parte del territorio europeo de Rusia la devastación tenía que ser vista para ser creída. La reconstrucción por sí sola necesitaría varios años para ser llevada a cabo. La necesidad de paz, y la sed de paz, era abrumadora entre los rusos. Volver a movilizar las fuerzas arma-

Este artículo es una adaptación del discurso pronunciado en la Universidad de Defensa Nacional en 1985. Fue publicado en *Contención: concepto y política*, editada por Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, págs. 23-31. Partes de él aparecieron en *Los Angeles Times*, de 29 de diciembre de 1985.

das soviéticas para llevar a cabo otro esfuerzo de guerra, y en particular uno agresivo, hubiera sido algo impensable. Rusia en aquel entonces no tenía Marina y virtualmente ninguna Fuerza Aérea estratégica. Nunca había realizado una prueba nuclear, todavía no se tenía seguridad de cuándo podía llevarla a cabo, y existía aún mayor incertidumbre acerca de cuándo y cómo desarrollaría los medios para enviar a larga distancia las cabezas nucleares. Los Estados Unidos mismos aún no habían desarrollado tales sistemas de lanzamiento.

En estas circunstancias, no entiendo cómo podía yo considerar a Rusia como una amenaza militar. Es verdad que, incluso entonces, la Unión Soviética consideraba (opinión también compartida por algunos de mis colegas del Colegio de Guerra) tener la capacidad suficiente de invadir toda Europa occidental con las fuerzas que le quedaban, si así quisiera hacerlo; pero yo mismo estimaba esos cálculos como exagerados (y aún los considero) y estaba convencida de que existía escaso peligro de que ocurriera algo de ese género. Por eso, cuando yo usaba la palabra “contención” en relación a ese país y en el contexto de 1946, lo que tenía en mente no era, en ningún caso, la prevención de este género de amenaza militar del que hoy en día se habla.

Lo que yo sí creía ver –y lo que explicaba el uso de ese término– es lo que pudiéramos denominar una amenaza política ideológica. Grandes áreas del hemisferio norte (particularmente Europa occidental y Japón) acababan de sufrir una seria desestabilización social, espiritual y política, con las experiencias de la reciente guerra. Sus poblaciones estaban todavía aturridas bajo el impacto de las bombas, sin seguridad en sí mismas, temerosas del futuro y altamente vulnerables a las presiones y seducciones de las minorías comunistas que se movían en su seno. En aquel entonces, el movimiento comunista internacional era unificado, disciplinado y férreamente controlado desde Moscú por el régimen de Stalin. No solamente eso, sino que además la Unión Soviética había salido de la guerra con un gran prestigio por el inmenso y exitoso esfuerzo desplegado durante la guerra. El Kremlin se encontraba, por esta y otras razones, en una posición privilegiada para manipular en su propio interés, y de manera muy efectiva esos partidos comunistas extranjeros.

En cuanto a las intenciones del régimen de Stalin con respecto a los Estados Unidos, no me hacía ilusiones. Yo había servido en tres ocasiones en la Rusia de Stalin; es más, de hecho acababa de volver de la tercera de esas tres estancias cuando vine al Colegio de Guerra y no tenía sino un gran recelo ante lo que pudiera ser la actitud del régimen de Stalin hacia nosotros o hacia nuestros recientes aliados occidentales. Stalin y los hombres que le rodeaban eran mucho peores (mucho más siniestros, mucho más crueles, mucho más enrevesados y cínicos en la relación con nosotros) que nada de lo que hoy podamos afrontar. Yo sentía que si Moscú lograba tener éxito, mediante una labor de penetración e intriga ideológico-política, en alcanzar el control de cualquiera de los principales países occidentales o de Japón, esto hubiera significado una derrota para nosotros y un duro golpe a nuestra seguridad nacional. Tan serio como podía haberlo sido una victoria alemana en la guerra que acababa de terminar.

Uno debe recordar también que durante esa guerra, y hasta cierto punto en el periodo que sucedió a las hostilidades, el Gobierno de los Estados Unidos había intentado ganarse la confianza y la buena voluntad del Gobierno soviético, aceptando hacer grandes concesiones a las demandas soviéticas en lo que respecta al modo en que la guerra tenía que ser conducida y a las perspectivas para el orden internacional de la posguerra. Los Estados Unidos no habían alegado ninguna seria objeción a la extensión hacia el oeste de las fronteras soviéticas. Nuestro Gobierno había continuado concediendo ayuda militar a la Unión Soviética, incluso cuando sus tropas comenzaban a invadir la mayor parte del este de Europa. Habíamos permitido complacientemente que sus fuerzas tomaran Praga, Berlín y sus áreas circundantes, a pesar de que existía la posibilidad de que nuestras fuerzas pudieran llegar a estos lugares a la par que las suyas. Los rusos incluso nos negaban la posibilidad de echar una ojeada a su zona de ocupación en Alemania, pero pedían tener voz y voto en la administración y reconstrucción de la cuenca industrial del Ruhr, en Alemania occidental.

Parecía existir además el peligro de que los partidos comunistas sometidos a Moscú llegaran al poder en los principales países de Europa occidental, particularmente Italia y Francia, y posible mente en Japón. Y lo que yo intentaba decir en el artículo del "Foreign Affairs" era simplemente que "no hagamos más concesiones innecesarias a esta gente, hagámosles entender claramente que no se les va a permitir establecer ninguna influencia dominante en Europa occidental o Japón, siempre que podamos hacer algo que lo prevenga. Una vez que hayamos estabilizado la situación, entonces quizá podamos hablarles de algún tipo de retirada general política y militar en Europa y en Extremo Oriente, no antes". Esto, a mi modo de entender, es lo que quería decir en 1946 con la idea de "contener al comunismo".

Uno pudiera sentir la tentación de comparar esa situación con la que los Estados Unidos tienen hoy día, y de tomar nota de las dimensiones del contraste entre la situación que en aquel entonces afrontábamos y la que hoy tenemos. Debo decir que ninguno de los dos caracteres principales de la situación imperante en 1946 persisten hoy. Por el contrario, la situación es, más bien, totalmente la inversa.

En aquellos tiempos veía, como acabo de decir, una amenaza ideológico-política que emanaba de Moscú. No veo ninguna amenaza ideológico-política comparable que emane de Moscú en la actualidad. La ideología leninista-estalinista ha perdido casi por completo su atractivo en cualquier lugar fuera de la órbita soviética y, parcialmente también, en los lugares dentro de esa órbita. Y la situación en Europa occidental y Japón ha alcanzado un grado de estabilidad que en aquel entonces era imprevisible. Hoy puede considerarse posible cualquier otro peligro para estas sociedades, pero no, desde luego, el de una toma de poder por cualquiera de sus respectivos partidos comunistas.

Uno pudiera admitir esto con reparos, diciendo "sí, pero mira las posiciones soviéticas en lugares como Etiopía o Angola". Es cierto. Examinémoslas, pero no les demos más importancia de la que tienen. Aparte del hecho de que estos lugares están bastante alejados de nuestros intereses

defensivos, ¿qué están haciendo los rusos allí? Con la excepción de Afganistán, donde su grado de intervención es mucho mayor, están simplemente vendiendo armas y enviando consejeros militares; procedimientos éstos que no se diferencian mucho de algunos de los nuestros. ¿Es que son capaces de traducir en auténtico entusiasmo ideológico o lealtad política estas operaciones en los regímenes del Tercer Mundo en donde se realizan? No creo que tengan mejores perspectivas, a mi modo de ver, de las que podemos tener nosotros. Estos Gobiernos tomarán lo que les dé Moscú –de manera cínica y sin gratitud– como hacen con nosotros. Y alabarán a Moscú sin hacer nada práctico mientras convenga a sus intereses y ni un momento más. Allí donde los rusos consiguen bases u otras facilidades militares de importancia nos encontramos con otra cosa, por supuesto, bien distinta, de mayor relevancia militar. Pero tampoco constituye una amenaza ideológica.

Por otro lado, mientras que en 1946 el aspecto militar de nuestra relación con la Unión Soviética apenas era tomado en consideración, hoy ese aspecto es obviamente de primera importancia. Pero aquí, para no dar una impresión equivocada al lector, debemos hacer una advertencia. Cuando digo que en la actualidad el factor militar es de primera importancia, no es porque vea que la Unión Soviética amenaza a los Estados Unidos o a sus aliados con su potencial armado. Está totalmente claro, a mi modo de ver, que los líderes soviéticos no quieren una guerra con nosotros, y que no planean iniciarla. En concreto, nunca he creído que ellos consideraran interés suyo el tomar militarmente a Europa occidental o que llegarían a lanzar un ataque sobre la región, aunque el llamado disuasor nuclear no hubiera existido. Pero reconozco que el desmedido tamaño de sus fuerzas armadas puede constituir un factor de inquietud para muchos de nuestros aliados. Y, más importante aún, considero una seria amenaza en sí misma la carrera de armamentos en la que tanto nosotros como ellos estamos empeñados, no por las intenciones agresivas de las partes, sino por las coacciones, los celos, las ansiedades que una competición de ese tipo engendra y por los serios peligros que conllevan sus involuntarias complicaciones por error, por fallo informático, por signos malinterpretados o por daño deliberado llevado a cabo por terceras partes.

Por todas estas razones podemos afirmar que hoy en día existe, sin duda, un aspecto militar en el problema de la política de contención que no existía en 1946; pero lo que considero que debe ser realmente contenido no es tanto la Unión Soviética como la carrera de armamentos en sí. Y este peligro no surge principalmente de causas políticas. Uno debe recordar que, aunque hay desde luego serios desacuerdos políticos entre los dos países, no hay cuestión política alguna que se interponga entre ellos que haga concebible una guerra soviético-americana o que pueda solucionarse por esa razón con cualquier conflicto militar de esa naturaleza.

La carrera de armamentos no es la única cosa que necesita ser contenida en este mundo imperfecto. Hay muchos otros focos de inestabilidad y problemas. Hay puntos de peligro local esparcidos por el Tercer Mundo. Tenemos la desastrosa situación de África del Sur. Tenemos el horrible fenómeno del resurgir del fanático y destructivo fundamentalismo religioso en

varias partes del mundo. Y tenemos el terrorismo del que tantas veces hecha mano ese fundamentalismo. Tenemos la crisis mundial del medio ambiente, el rápido agotamiento de los recursos mundiales de energía no regenerable, la constante polución de la atmósfera y la contaminación de las aguas, el deterioro general de su medio ambiente como soporte de la vida civilizada.

Finalmente, tenemos mucho en nuestra vida diaria, aquí en nuestro país, que necesita ser contenido en breve plazo. Podría decirse, incluso, que la primera cosa que debíamos aprender los americanos es, en algunos sentidos, contenernos a nosotros mismos: nuestra ansia de destrucción del medio ambiente, nuestra tendencia a vivir por encima de nuestras posibilidades y de lanzarnos al desastre, nuestra aparente incapacidad para reducir un devastador déficit presupuestario, nuestra parecida incapacidad para controlar la inmigración de grandes masas de gente que pertenecen a mundos con tradiciones políticas y culturales totalmente diferentes.

Resumiendo, si vamos a hablar de la política de contención en nuestros días, entonces creo que no podemos seguir limitando su aplicación a la Unión Soviética, y en especial a una imagen de la Unión Soviética que corresponde a la era de Stalin o en algunos casos, de la aún más errónea imagen de nuestros enemigos nazis durante la última Gran Guerra. Si vamos a aplicar ese término a la Unión Soviética de hoy vamos a tener que aprender a adoptar, como base de nuestros cálculos, un punto de vista sobre ese país mucho más penetrante y sofisticado que el que se ha enraizado en nuestra retórica pública.

Pero además de esto vamos a tener que reconocer que gran parte de nuestros problemas y peligros no están originados por la amenaza soviética, tal y como ahora la conocemos, y que algunos, incluso, derivan de nosotros mismos. Y por estas razones vamos a tener que desarrollar un concepto más amplio de lo que significa política de contención (un concepto más ligado a la totalidad de los problemas con los que se enfrenta la civilización occidental en esta coyuntura de la historia mundial); en otras palabras, un concepto que responda mejor a los problemas de nuestro tiempo que aquel que alegremente vio la luz cuando aporreaba mi máquina de escribir en el extremo noroeste del edificio del Colegio de Guerra en diciembre de 1946.

La guerra fría y la crisis de Cuba (1962)

Raymond Aron

La llegada de J. F. Kennedy a la Casa Blanca inaugura el periodo más dinámico de la diplomacia estadounidense, sembrado de fracasos, el más humillante de los cuales es, sin duda, el fiasco del desembarco en la bahía de los Cochinos, y también **éxitos, como lo es –y bien glorioso– el resultado de la segunda crisis cubana.** Tomado globalmente, este periodo conduce a **la aparente supremacía mundial de 1963, a la que sigue la caída espectacular y el desgarramiento de la sociedad estadounidense a propósito de la guerra de Vietnam.** He usado palabras, como *aparente* y *espectacular*, que sugieren incertidumbre de juicio. Es que entre 1963 y 1972 los datos materiales no han variado mucho, por lo que nos falta la visión retrospectiva para decidir cuál es la significación auténtica del ascenso y la decadencia, peripecias que, por dramáticas que sean, quizá sólo merezcan algunas líneas en el relato que escribirán los historiadores del porvenir..., a menos que se muestren reveladoras del **destino de la República estadounidense, incapaz de superar la oscilación entre la cruzada y la retirada**, así como de medir, con plena conciencia, **las servidumbres adscritas a la preponderancia.**

1

En 1968, en el momento de ser elegido Richard Nixon, los sobrevivientes del equipo de Kennedy pertenecían al grupo de “las palomas”. Kennedy había lanzado en 1960 la frase de las “nuevas fronteras”; es que los Estados Unidos de Eisenhower parecían gozar un confort burgués, con una débil tasa de crecimiento, un desempleo relativamente alto y una diplomacia moderada. Dulles había desaparecido, y el presidente estadounidense había recibido a Krushev en Estados Unidos. En 1960, por intermedio de las Naciones Unidas, los Estados Unidos intervinieron en el Congo ex belga para mantener la unidad de este vasto país (pues se oponían a la secesión de Katanga). Tam-

Raymond Aron, historiador francés, fallecido en 1983, cuenta con varias obras editadas en España, entre ellas *Ensayo sobre las libertades*, *La República Imperial*, *Paz y guerra entre las naciones*, *Memorias*. Este texto corresponde al estudio titulado *La República Imperial*, publicado en 1973.

poco querían que Berlín se transformase en ciudad libre, aunque no se oponían a negociar sobre el tema.

Kennedy apareció en seguida como ágil y activo: quería ofrecerle al mundo otra imagen de Estados Unidos, y tanto hablaba el lenguaje de la guerra fría o, al menos, el de la confrontación, como el de la distensión. Se rodeó de universitarios, muchos procedentes de Harvard o de la *Rand Corporation*, que desplazaron a los juristas y hombres de negocios que formaron el grueso de los equipos de consejeros durante los dos mandatos de Eisenhower y aun de Truman. Estos profesores o investigadores habían elaborado un sistema de pensamiento más sutil que el de los generales o los almirantes. La finalidad global de la estrategia estadounidense no sufrió mutación alguna, pero sus responsables tomaban conciencia más clara de los diversos terrenos en que se desarrollaba la rivalidad soviético-estadounidense: el militar (clásico y nuclear) y el político-ideológico, cuyos resultados dependían de las luchas de los partidos dentro de los Estados. La subversión y la contra-insurgencia representaban una especie de dominio intermedio entre el terreno militar y el terreno político, ya que ambas tenían las dos dimensiones.

Los consejeros del presidente, según su propio testimonio, temían el desprecio que los jefes de las Fuerzas, Armadas y los profesionales de la CIA manifestaban contra los *eggheads* (cabezas de huevo), como llamaban a los intelectuales, por considerarlos inconscientes de las rudas necesidades de la lucha por la vida entre los Estados. Estos consejeros se esforzaban por volverse fuertes, y ese deseo se reflejó en el consentimiento que dio Kennedy a la expedición de los refugiados cubanos; en el último momento, cuando hubo que elegir entre el desastre y la intervención de la Marina o la Aviación estadounidense, el presidente aceptó lo primero, acumulando sobre su cabeza el doble oprobio de una agresión injustificada y de una debilidad inexcusable. Eisenhower, que había autorizado los preparativos, ¿habría dado luz verde? Nadie puede responderlo con certeza. La instalación en el Caribe de un régimen que se ufanaba de su marxismo-leninismo equivalía a una intromisión del rival en una zona que los responsables de los Estados Unidos habían considerado siempre como su coto privado, y la tentativa, organizada por la CIA, de derrocar a un régimen revolucionario mediante sus opositores, recordaba a la vez una práctica antigua de Estados Unidos en Nicaragua y en Panamá, y el recurso a la acción subversiva o contrasubversiva, que había tenido éxito en Irán y en Guatemala. Y todavía, hoy no puedo comprender cómo aquellos inteligentes consejeros de Kennedy pudieron creer que esa tentativa triunfaría en Cuba contra Fidel Castro.

A finales de 1962 o comienzos del 63, los Estados Unidos habían logrado un margen sustancial de superioridad sobre la Unión Soviética, de lo cual tenía plena conciencia el equipo Kennedy, pues creía poseer al mismo tiempo los medios de hostilidades clásicas limitadas (dos guerras) y una acción eficaz contra la subversión. La doctrina que profesaba en materia nuclear creó

tensiones con los aliados europeos, pero sirvió bien en oportunidad de la crisis cubana: Krushev les proporcionó la ocasión de conseguir un éxito y de aplicar la otra parte de la doctrina (el acuerdo explícito de los Grandes contra el riesgo de una guerra nuclear por accidente o por escalada). El mismo gusto por la acción les llevó a poner a prueba, primero en Laos y después en Vietnam, la técnica de la antisubversión; y los Estados Unidos hicieron una nueva etapa en el camino de lo que se convirtió en “la tragedia de Vietnam”.

Frente a Krushev dio resultado la Doctrina McNamara, o el arsenal estadounidense; en cambio, frente a los hombrecillos de Giap, frente a los guerrilleros que llevan consigo sus armas y su provisión de arroz, fracasó. Es que, aún en la era nuclear, el hombre sigue siendo el factor decisivo de la victoria.

2

La doctrina McNamara-Kennedy, por sus implicaciones lógicas, más que por su intención deliberada, ofrecía el diálogo a la Unión Soviética, a la vez que imponía disciplina a los aliados, al menos en materia de armamentos nucleares.

En efecto, el refuerzo de los medios clásicos inquietaba a los alemanes, y la crítica contra las pequeñas fuerzas nucleares, “costosas, ineficaces y peligrosas”, indignaba o exasperaba a los franceses. ¿Quién se equivocaba en la controversia sobre el probable efecto del acrecentamiento de los medios clásicos?: todos y nadie. Lógicamente, la tesis de los estadounidenses me pareció entonces, y sigue pareciéndome hoy, superior: si el adversario piensa en una agresión limitada, la amenaza de una réplica termonuclear no le disuadirá de su intento. En lo abstracto, todos admiten este razonamiento, pues no es razonable abusar de lo que se ha denominado “la racionalidad de la actitud irracional”. A menudo, el afectar la resolución de “cometer un desatino” ante el menor gesto hostil puede dar resultado, pero basta un fracaso para provocar la catástrofe o descubrir la fanfarronada. Toda disuasión mediante amenazas nucleares comporta un elemento de fanfarronería, por eso mismo los analistas señalan que también hay que saber qué es lo que se hará si el otro no se deja disuadir.

El hecho que, en cambio, no tenía la evidencia que le atribuían los analistas y consejeros de Kennedy era la aplicación de tal razonamiento al caso de Europa. ¿Qué mensaje transmitía a los hombres del Kremlin el refuerzo de las tropas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte? ¿Les hacía pensar que los occidentales no se dejarían encerrar en la alternativa del “todo o nada”, sino que se estaban procurando los medios de hacer frente a todas las amenazas y en todos los niveles? ¿O bien los soviéticos verían en eso la prueba de que los Estados Unidos, cuyo territorio no se libraría esta vez de los horrores de la guerra, ya no le aseguraban a Europa occidental la misma protección que en el pasado? Prepararse para guerras limitadas, en Europa, ¿era acrecer la probabilidad de que ocurriera eso, al reducir el ries-

go de escaladas? ¿O se reducía tal probabilidad gracias a la capacidad de librarlas sin escalada alguna?

Todavía hoy me niego a decidir dogmáticamente entre esas tesis, pues sólo la experiencia permite comprobarlas... y, felizmente, tales controversias jamás han sido sometidas a su única prueba decisiva, que es la de los hechos. Necesariamente, los europeos se inclinaban en un sentido y los estadounidenses en el otro. En Europa, una de esas guerras a las que se llama limitadas, no habría tenido, para Alemania occidental, consecuencias limitadas, pues los horrores de la guerra habrían alcanzado igualmente a todos los rincones de la República Federal. Así, una doctrina que parecía acrecentar los riesgos de hostilidades locales a fin de reducir hostilidades en las que resultarían implicados los dos grandes, respondía al interés de Estados Unidos, no de Europa. Eso aportaría una semiconfirmación de **la hipótesis formulada por el general De Gaulle**: Europa servía como campo de batalla, mientras que los territorios de la Unión Soviética y Estados Unidos quedaban, por decirlo así, como “santuarios”.

Quizá el punto central de la controversia era el empleo de las armas atómicas tácticas. Los que sostenían las respectivas tesis coincidían en reconocer que la frontera más simple –la que facilita al máximo el entendimiento implícito entre los enemigos– se sitúa entre las armas clásicas y las armas atómicas. Mientras que las armas atómicas, aun las de pequeño calibre, no se utilicen, la intención de no exceder los límites de lo irreparable sigue en pie. Ahora bien, la evidencia de esta intención ¿no debilita la eficacia de la disuasión mediante la amenaza nuclear, suponiendo que atenúe al propio tiempo el peligro de escaladas? Así, de golpe, se manifestaba la diferente jerarquía de las prioridades: ¿convenía prevenir, mediante la disuasión, cualquier forma de hostilidades en Europa o reducir al mínimo la probabilidad de llegar hasta el final?

En cuanto a las fórmulas generales, todos coinciden en ellas: **evitar la alternativa de la capitulación o del apocalipsis**, desconfiar de las amenazas no plausibles y poseer los medios necesarios para replicar proporcionalmente. El peligro de escaladas, que resulta automáticamente del empleo de armas atómicas tácticas, ¿en qué momento debe crearse o, precisando aún más, en qué momento anunciar que se creará? La respuesta cambia según que se dé la prioridad a la eficacia de la disuasión o a las precauciones contra la escalada.

La polémica de McNamara y de sus consejeros contra el armamento atómico de Francia presentaba un doble inconveniente: no impedía nada y añadía a las recriminaciones recíprocas el mal humor de todos. Parece que los hombres del Kremlin, de acuerdo a los reproches formulados por los chinos en las polémicas posteriores, presentaron, respecto de éstos, exigencias comparables a las de los responsables de Washington respecto de los europeos: la necesidad de que hubiera un comando único. Después de haberles prometido su concurso para llevar adelante el programa atómico chino, tal exigencia equivalía a la gestión centralizada del armamento nuclear que Robert McNamara consideraba como la única aceptable y que Walter Lippman describió en cierta ocasión con una imagen sorprendente:

dado que todos van en el mismo automóvil, lanzado sobre una ruta peligrosa, los occidentales deben confiar en el conductor (Kennedy) para tomar, en los instantes difíciles, las decisiones necesarias.

Kennedy admiraba a De Gaulle. Tras su viaje a París y sus conversaciones con el presidente francés, esperaba que se emprenderían negociaciones sobre la modalidad de una cooperación comparable a la que Washington mantenía con Londres. Conscientemente, Kennedy sólo habría visto ventajas en poner fin a las "relaciones especiales" habidas con el Gobierno británico, o en que las relaciones con París se aproximaran lo más posible a las que se mantenían con Londres. Pero no se llegó a eso ni se pudo llegar, porque el general De Gaulle, en trance de liquidar la guerra de Argelia, sólo criticaba a la Alianza Atlántica, en 1961, para justificar una política, dictada por una concepción radicalmente distinta e inaceptable para el presidente Kennedy. Esta se inspiraba en una ambición que los hombres de la IV República habían alimentado, pero que debieron abandonar a causa de la guerra fría.

Lo que De Gaulle quería era una diplomacia independiente, o sea, que Francia no apareciera meramente como un miembro más de la coalición atlántica al servicio de la acción estadounidense. Las controversias sobre la estrategia nuclear y sobre la organización de la Alianza sólo tendían a disimular este objetivo. La palabra *indépendance* reaparecía en todas circunstancias en los escritos o en los labios de De Gaulle. En lo concerniente a la gestión de los asuntos internos, la Francia de la V República difería de la de la IV en la medida en que su Gobierno, seguro de sí mismo y del porvenir, con balances que mostraban superávit, rechazaba fácilmente las veleidades de injerencia extranjeras. Pero, en general, los franceses se gobernaron desde 1946 a 1958 como mejor les pareció, y a finales de este periodo, los estadounidenses apenas sentían ya la necesidad de aportar ayuda moral o financiera a los partidos o los sindicatos anticomunistas (como la habían hecho a finales de la década del cuarenta). Entre 1947 y 1952, los estadounidenses se mostraron más bien hostiles al RPF (*Rassemblement du Peuple française*), creado por De Gaulle; sin embargo, sólo tomaron débil parte en el fracaso del RPF, que perdió en las elecciones de 1951.

De hecho, el participar de la OTAN no le habría impedido a De Gaulle ninguna de sus gestiones ni sus viajes ni sus tomas de posición, como no le impidió repartir los gastos militares según sus preferencias y montar una fuerza estratégica de disuasión. La independencia excluía, naturalmente, una organización que simbolizaba el papel dirigente del aliado y atentaba contra la noción tradicional de soberanía (presencia de tropas extranjeras sobre el suelo nacional en tiempo de paz), aunque fuese en virtud de un acuerdo libremente negociado.

Si este análisis es exacto, y no creo que los degaullistas de buena fe lo objeten gravemente, Kennedy no podía, en modo alguno, transformar a un hombre en el que veía a un héroe histórico y al que habría querido, con toda felicidad, tener en el redil atlántico. El equipo Kennedy, por su voluntad de acción, por la supervivencia del espíritu de confrontación con la Unión Soviética y por sus doctrinas estratégico-nucleares, tenía que chocar, inevitablemente, con el general De Gaulle. El “gran designio” de los hombres de la **La nueva frontera** se topaba con el gran designio del jefe de la Francia Libre. Los objetivos de los hombres de Washington –una comunidad atlántica formada por el continente europeo más Gran Bretaña y Estados Unidos– equivalía, a los ojos de De Gaulle, a la **permanente subordinación de Europa a Estados Unidos, y de todos los europeos a los anglosajones**. Al ser una combinación del “gran designio” atlántico y del diálogo con la Unión Soviética (sobre todo, del diálogo nuclear), la diplomacia de Kennedy, reducida a sus ideas directrices, se oponía radicalmente a la diplomacia degaullista en dos puntos: le quitaba a Francia libertad de movimientos, que es la esencia de la independencia, y hacía pasar sobre ella la amenaza de una nueva versión de lo que simbólicamente se llamaba “Yalta”.

3

En julio de 1963, el equipo Kennedy experimentó, con toda seguridad, sentimientos de victoria. Durante los dos primeros años había oscilado entre el fracaso y la desilusión. Con el fiasco de la Bahía de los Cochinos había perdido no sólo el prestigio, sino, sobre todo, la confianza en sí mismo. Tras la entrevista de Viena, en la que Kruschew quiso, no sin algún éxito, intimidar al joven presidente, éste había buscado en toda ocasión –como en Laos y en Vietnam– la oportunidad, no tanto de un desquite como de una prueba convincente para su rival, de su firmeza. No debía aparecer como débil, inseguro de sí mismo e inconsciente de su poder. Sin embargo, las negociaciones sobre la suspensión de las experiencias nucleares, abiertas desde el 31 de octubre de 1958, no llegaban a ningún resultado. El 29 de agosto de 1961, sin preaviso alguno, los soviéticos reanudaron tales experimentos. Unos meses más tarde, los estadounidenses procedían a su vez a hacer una nueva serie de experimentos. Sólo en octubre-noviembre de 1962 la instalación de cohetes atómicos soviéticos en Cuba dio la oportunidad a Kennedy de lograr un éxito espectacular, si no importante, y le permitió alcanzar, por fin, uno de los objetivos que más le preocupaban. En fin de cuentas, el diálogo con la Unión Soviética le importaba más que la Comunidad Atlántica y sus pilares.

Tantos libros se han consagrado ya a tal crisis de los cohetes, que me parece inútil esbozar un relato suplementario. Sólo citaré algunas observaciones que aclaran ciertos aspectos de la diplomacia estadounidense. En 1962, y en vista del ambiente internacional de entonces, ningún presidente estadounidense habría podido tolerar que Cuba se transformase en una base nuclear soviética. El argumento acerca de la equivalencia entre las bases estadounidenses en Turquía y una base soviética en Cuba habría sido recha-

zado con indignación, la que resultaría legítima en el plano de la política de potencia (¿por qué no comparar a Cuba con Finlandia?), aunque no en el plano de la legalidad internacional. En el Comité especialmente constituido para examinar las diversas opciones y proponerlas al presidente hubo consejeros, en especial los militares, que recomendaron el bombardeo inmediato de las bases soviéticas. Pero también esta vez Kennedy escogió la solución moderada. Durante las conversaciones prometió secretamente retirar los cohetes instalados en Turquía y se comprometió a no atacar a Cuba (compromiso que oficialmente desapareció, ya que estaba subordinado a una inspección de la isla, a lo que se opuso Fidel Castro).

Agreguemos que aún permanecen oscuros numerosos puntos de este asunto. Nadie sabe si las cabezas nucleares fueron transportadas a Cuba. La zona occidental de la isla, región en que fueron instalados los cohetes, no fue sobrevolada durante un periodo decisivo del mes de octubre. El conflicto entre los servicios –la Aviación y la CIA (*Central Intelligence Agency*, o Agencia Central de Informaciones)– acerca de la división de tareas habría retardado en muchos días la misión aérea. Si los dirigentes estadounidenses recibían informaciones aun después de arrestado el coronel Penkovski, tenían que saber que los soviéticos no habían puesto sus fuerzas, ni las estratégicas ni las tácticas, en estado de alerta. ¿Cómo admitir la plausibilidad de un conflicto armado a propósito de Cuba entre la Unión Soviética y Estados Unidos? Cuba representaba algo para el pueblo estadounidense, pero nada para los pueblos de la Unión Soviética. Es evidente que el observador, tras conocer el resultado del episodio, goza de una serenidad que no es atribuible al actor, cuya decisión corre el riesgo de afectar a decenas de millones de hombres. Sólo resta decir que los franceses y, de modo general, los europeos, con pocas excepciones, parecen no haber participado de la angustia del equipo Kennedy y de una fracción importante de estadounidenses.

Kennedy había ganado la partida. Kruschev, desde el punto de vista *material*, no había perdido nada. ¿Lo había perdido en otro sentido? A pesar de su alegato de disculpas, había obtenido lo que quería: la promesa estadounidense de abstenerse de toda agresión contra el régimen comunista de Fidel Castro. Los chinos, al juzgarlo, le tacharon a la vez de “capitulacionismo estratégico” y “aventurerismo táctico”. La opinión mundial, en conjunto, estimó que Estados Unidos había conseguido un éxito. Pero todavía no está cerrado el episodio, y cabe preguntarse: ¿sigue siendo la crisis cubana un hecho sin ulterioridades, o un punto de retorno de la posguerra?

Krushev, a diferencia de Stalin, conducía una diplomacia planetaria. Fue él, según Fidel Castro, quien sugirió la instalación de proyectiles balísticos en Cuba frente a las costas de la Florida. Ahora bien, algunos jefes militares habían recomendado al presidente el ataque aéreo inmediato contra dichas bases. Si esto hubiese ocurrido, los hombres del Kremlin habrían tenido que decidirse entre la guerra nuclear (la hipótesis menos probable), o alguna réplica militar contra el centro de Europa (eventualidad peligrosa y,

por tanto, muy improbable), o la mera protesta impotente. Así fue cómo corrieron un riesgo inmenso, que todavía hoy no comprendemos. Es que tales preparativos no podían pasar inadvertidos, pues los U-2 sobrevolaban periódicamente la isla, y aunque Gromyko haya negado lo que el presidente Kennedy ya sabía, Kruschev apenas podía hacerse ilusiones. ¿Qué pensaba? ¿Que Kennedy toleraría tales bases? Esta hipótesis no me parece excluible, en razón del poco respeto que Kruschev sentía por Kennedy tras el fracaso del desembarco en la Bahía de los Cochinos y lo ocurrido en la entrevista en Viena. Quizá bullía en su pensamiento que dichas bases le obligarían a Kennedy a negociar sobre Berlín, especialmente, y sobre otros problemas.

Ateniéndose a la sucesión de los acontecimientos, lo que resultó de la crisis de octubre-noviembre de 1962, aparte de la caída de Kruschev (y nadie podrá precisar el peso que tuvo el fracaso cubano en el destronamiento del número uno soviético), fue la liquidación definitiva del ultimátum de noviembre de 1958, referente a Berlín Oeste, y casi un año más tarde la firma del Tratado de Moscú sobre la suspensión parcial de las experiencias nucleares, tratado seguido, cuatro años después, por el Tratado de no proliferación de los armamentos atómicos. Todo ocurrió como si la confrontación directa entre los Dos Grandes hubiera incitado a los responsables de los dos bandos a tomar las medidas oportunas (el teléfono rojo) o a firmar acuerdos (demorar la carrera armamentista, no proliferación de las armas nucleares) que simbolizaban una resolución común a eliminar, hasta donde fuera posible, el peligro de la guerra irrecuperable... de la primera guerra en la historia de la humanidad que se preparaba con el fume propósito de no librarla.

4

Todavía en el siglo XX la roca Tarpeya está cerca del Capitolio; y, en 1972, el presidente Nixon predica la modestia: el *low profile*. Entre el anterior ascenso y la actual decadencia, entre la supremacía y la caída, hay un hecho fundamental: la guerra de Vietnam, iniciada por el Ejército francés en diciembre de 1946, y tomada a cargo de los estadounidenses en 1954, tras los acuerdos de Ginebra. “Los Estados Unidos han perdido en Vietnam su más bello título: el de campeón del derecho de los pueblos y los individuos a disponer de sí mismos. Y esa brillante imagen ¿sólo se ha deteriorado en el exterior? Entre los centenares de miles de jóvenes, bien nutridos y excelentemente equipados, que han perdido un año batiéndose entre los arrozales contra esos hombres, esas mujeres y esos niños, cuya hambre y mirada cargada de reproches les planteaban a cada instante cuáles eran las razones de su presencia allí, ¿cuántos no se han vuelto cínicos, rebeldes, drogadictos, desilusionados en todo caso de ese sueño estadounidense en el que habían sido educados? **Nada ha influido más que Vietnam**”. En la grave crisis que atraviesan desde hace algunos años los Estados Unidos, ya sea que los historiadores tengan por excesivo este juicio o no, nadie pondrá en duda el maléfico efecto de la guerra de Vietnam sobre el pueblo estadounidense, y todos admitirán –incluso la mayoría de los feroces “halcones”– que esa em-

presa ha sido un *error* estratégico y político, pues la propagación del comunismo al conjunto de la región formada por Vietnam, Laos, Camboya y Tailandia habría costado mucho menos, en el sentido material e inmaterial de este adverbio, que la contención de Vietnam del Norte al precio de enviar, entre 1965 y 1968, un cuerpo expedicionario de medio millón de hombres, para ordenar después la retirada de los soldados y suplirla con bombardeos aéreos de creciente violencia.

Todo ejército se asemeja al país de donde procede y al que representa; la máquina militar de Estados Unidos tiene el poderío de la industria que la fabrica, y, en ninguna parte, los soldados habrían llevado el brazalete – símbolo de su solidaridad con el movimiento contra la guerra– sin negarse, empero, a entrar en operaciones. De estas dos expresiones de la sociedad estadounidense –la técnica, y el derecho individual a disentir–, la primera fue más visible que la segunda. Esta máquina militar, con sus B-52, sus centenares de helicópteros, sus barreras de artillería; sus bombarderos y defoliaciones, trituraban a un pueblo y desfiguraban un paisaje. Según las cifras oficiales, 23.360 kilómetros cuadrados habían sido sometidos, sólo hasta 1970, a la acción de los productos defoliantes; los explosivos –bombas y municiones– habrían alcanzado a 13 millones de toneladas a finales de 1971. ¡Todas estas armas mortíferas contra una nación de 17 millones de personas, en su mayoría campesinos! Lo desmesurado de estos medios descalificaba a un fin estratégicamente tan moderado como era mantener a un gobierno no comunista en Saigón.

Rara vez había resultado tan simbólica la imagen de David y Goliat como en esta larga prueba de fuerza entre esas enormes máquinas y esos pequeños hombres. En los dos bandos se cometieron atrocidades. Durante la primera fase de la subversión, el Vietcong mantuvo una campaña sistemática de atentados contra los representantes del gobierno de Saigón. Cuando el Vietcong tomó Hue, durante la ofensiva del Têt (1968), no dudó en masacrar a funcionarios y notables, enterrando vivos en fosas comunes a centenares de ellos. Y también las tropas estadounidenses cometieron atrocidades (como lo recuerda el caso de My Lai, que tuvo tanta publicidad), similares a las numerosas que habían cometido en Filipinas, a comienzos de este siglo, durante sus diez años de “pacificación” de aquellas islas. Aún no existía la radio ni la televisión, y aquellos “indígenas”, a los ojos de quienes asumían la carga del hombre blanco, eran vistos como si todavía no poseyeran totalmente la condición humana.

La estrategia adoptada agravó los inevitables efectos de la maquinaria bélica estadounidense. Entre 1965 y 1968, el general Westmoreland, que mandaba el cuerpo expedicionario de Estados Unidos, recurrió sobre todo a dos métodos que exigían el mínimo de cooperación por parte de los vietnamitas: “castigar” a Vietnam del Norte, para que los dirigentes de Hanoi abandonaran la lucha, y concentrar el esfuerzo militar en las regiones poco pobladas, que estaban inmediatamente al Sur del paralelo 18, a los efectos

de destruir la mayor cantidad posible de unidades norvietnamitas. Varios consejeros –civiles y militares– pensaron en el bombardeo a Vietnam del Norte, para “castigarle”, por ayudar a la rebelión de Vietnam del Sur, mucho antes de que el presidente Johnson lo consintiera. Tal procedimiento no constituía una innovación radical, pues los británicos habían empleado muchas veces los bombardeos aéreos contra las tribus sublevadas en el Cercano Oriente. En el marco de la guerra fría o de las guerras revolucionarias surgidas en los veinte años precedentes, eso representaba una innovación, ya que violaba las reglas de juego que los franceses se habían dejado imponer en Indochina o en Argelia y que los propios estadounidenses habían establecido, por decirlo así, en Corea; Túnez y Marruecos les ofrecieron a los rebeldes argelinos bases logísticas que no fueran atacadas por las tropas ni por la aviación de Francia. El presidente Truman no consintió que se bombardeasen las bases de Manchuria; y los chinos, a su vez, no habían estorbado el tráfico entre Japón y Corea, como tampoco bombardearon los aeródromos de las islas japonesas. Los estrategas estadounidenses volvían, pues, al viejo método del “castigo”, es decir: arrasar el territorio enemigo, tanto para debilitar la moral de los combatientes como para destruir sus recursos. La historia ofrece innumerables ejemplos de esto: según Tucídides, los atenienses y espartanos, dueños los primeros del mar y los segundos de la tierra firme, iban cada año a devastar las campiñas del enemigo.

Pero así como los bombardeos de campos y ciudades no habían abatido al pueblo alemán en 1942-45, tampoco los bombardeos estadounidenses habían quebrado la moral de los dirigentes ni del pueblo de Vietnam del Norte, cuyo valor e ingeniosidad constituyeron la admiración de todos, incluidos los estadounidenses. La vida continuó allí, y no dejaron de funcionar, aunque dispersas, las fábricas, las empresas y las instituciones. Tanto la Unión Soviética como la China Popular, a pesar de sus rivalidades, aumentaron la ayuda que siempre prestaron a Vietnam del Norte. Suponiendo que los bombardeos hayan tenido por objeto impedir las infiltraciones hacia el Sur, sólo lo lograron en forma muy limitada, demasiado limitada como para afectar decisivamente el desarrollo de las operaciones.

La misma fórmula del empleo progresivamente creciente de la fuerza, que, en el caso de la crisis de Cuba, había constituido un secreto de la victoria política con el menor coste humano, inspiró a Johnson y sus consejeros decisiones odiosas y vanas. En Cuba, la amenaza había bastado para provocar la retirada del adversario; en Vietnam, millones de toneladas de bombas endurecían la voluntad de los norvietnamitas... como para poner en guardia a los analistas de gabinete acerca de los peligros de los esquemas. El esquema del duelo entre dos potencias nucleares era aplicable, en forma aproximada, a la crisis cubana, pero no al duelo entre Estados Unidos y Vietnam, del Norte. Entre los gigantes, resulta plausible la escalada, no entre un gigante y un enano. Además, cualquier hombre o cualquier pueblo puede preferir la muerte a la capitulación. La opinión estadounidense, aferrada a los razonamientos técnicos, descubría con admirativo estupor el misterio y la grandeza de la naturaleza humana.

Por más que los bombarderos “castigaban” a los norvietnamitas y las divisiones blindadas perseguían a sus tropas infiltradas, ni el gobierno ni el ejército del Sur lograban resistir por sí solos a la subversión. Frente al mundo y a ellos mismos, los estadounidenses combatían para garantizar a los survietnamitas el derecho de elegir libremente su destino. ¿Es que Vietnam del Sur existía como Estado soberano? ¿Quién lo representaba? ¿Quién detentaba un poder legítimo? Los documentos del Pentágono asombraron a los lectores, ignorantes de los asuntos de Estado y del lenguaje de sus responsables, cuando descubrían el papel ejercido por el embajador Lodge y los agentes de la CIA en el derrocamiento de Diem. Resulta que los Estados Unidos tramaban conspiraciones y ponían o quitaban los gobernantes de Vietnam. No es que quisieran, a la manera de Francia, salvar la autoridad imperial, es que la ejercían de hecho. Cuanto menos sostén popular y menos consistencia tenía el gobierno survietnamita tanto menos podía ganar o justificar la guerra. Los franceses habían abandonado a Bao Da; antes de la Conferencia de Ginebra, para darle su oportunidad a Diem; y éste, durante los primeros años, logró más que lo esperado por los más optimistas. **En 1963, los estadounidenses dieron luz verde a una conspiración de generales**, con lo que se prosiguió, durante varios años, una fatídica ronda de generales y de golpes de Estado. El vacío político que había en Saigón no probaba que los survietnamitas suspirasen por el régimen del Norte, sino que socavaban las probabilidades de vencer y los fundamentos político-morales de la intervención estadounidense.

Comenzada en la década de los cuarenta y reflejo de la guerra fría, la defensa de Vietnam del Sur iba tomando, con los años y los horrores, carácter anacrónico y, por decirlo así, teratológico. No se oponía ya un campo comunista unido, bajo la férula del Kremlin, contra un mundo libre, unido por la salvaguarda de los valores occidentales, sino que, por debajo de los Dos Grandes y del equilibrio de fuerzas nucleares, Estados de regímenes diferentes renovaban sus vínculos e intercambiaban mercaderías y cortesías. De 1963 a 1968, mientras se intensificaban las hostilidades en Vietnam, Europa gozaba de un clima apacible y propicio a la cooperación. A finales del 62, con la crisis de los cohetes, el aventurerismo de Krushev recibió un golpe mortal. Con el Tratado de Moscú (1963) y las polémicas chino-soviéticas, Washington y Moscú habían adoptado un nuevo estilo de diálogo. Entonces, ¿contra quién iba la contención? ¿Contra el comunismo como mal absoluto? ¿Contra el “imperialismo” de Vietnam del Norte? ¿Contra el expansionismo chino, del cual Vietnam sólo sería un instrumento?

De 1948 a 1968, la diplomacia estadounidense manifestó, una vez más, extraordinaria constancia: contener y limitarse a impedir que el comunismo se extendiera a nuevos países. Ya que se había “perdido” el norte de Vietnam, había que salvar al Sur. ¿Con qué argumentos? El primer argumento, inventado por los franceses y utilizado por el general Lattre de Tassigny, sirvió durante quince años: fue la teoría del *dominó*. ¿Dónde se detendría la marea, si saltaba la primera barrera de contención? ¿En el Canal de Suez? ¿En San Francisco de California? Todavía en 1961, L. B. Johnson, vicepresidente de Estados Unidos, al volver de un viaje a Sai-

gón, declaraba: “Tenemos que decidir si vamos a ayudar a 'aquellos países con lo mejor de nuestras posibilidades, o si vamos a arrojar la toalla y retirar nuestras defensas hasta San Francisco.” Teoría absurda, si se expone en esta forma extrema, pero que contiene parte de verdad, y más hoy que en 1954. La retirada estadounidense y el desmoronamiento del régimen de Vietnam del Sur acarrearían probablemente la victoria de los comunistas en Laos, Camboya y aun en Tailandia. El primer ministro de Singapur preveía en 1972 el avance de los comunistas en Malasia, y hasta en su propia ciudad, si se retiraban los estadounidenses.

El segundo argumento se refiere a la moral estadounidense en las relaciones internacionales o al menos a su filosofía: cruzar la línea divisoria y recurrir a la fuerza para modificar el *statuo quo* territorial. ¿Guerras civiles y no guerra extranjera? Los norcoreanos, los soviéticos y los chinos habían hablado también de guerra civil en 1950, cuando Malik retomó su puesto en las Naciones Unidas. ¿Por qué tolerar a Vietnam lo que no se permitió en Corea?

Para replicar a la objeción de que, en vista del conflicto chino-soviético la contención ya no tenía sentido, algunos consejeros de Kennedy y de Johnson, y en particular, Rostow, han desarrollado una interpretación de la historia contemporánea: Lin Piao, el chino, y Ho Chi-Minh, el norvietnamita, eran los últimos profetas del romanticismo revolucionario, y Vietnam constituía una prueba decisiva de la contrainsurgencia, ya que, en caso de resistencia victoriosa, los Estados Unidos habrían disuadido finalmente a los doctrinarios que propiciaban la rebeldía de los campesinos contra las ciudades, último dogma de la expansión comunista por la fuerza.

Que los presidentes o sus consejeros hayan creído con más o menos sinceridad en tales razones o justificaciones, lo cierto es que la guerra creaba su propia lógica. El valor de Vietnam crecía con la amplitud de la empresa, ya que ésta hacía muy dudosa la credibilidad de la garantía estadounidense. Truman y Eisenhower creían en la contención, pero el segundo se negó a enviar a sus soldados a combatir a Asia. Kennedy no quería perder la guerra, pero tampoco enviar allá a los soldados. En cambio, Johnson, obligado a elegir entre perder la guerra y enviar combatientes estadounidenses, eligió lo segundo. Pero, al igual que sus predecesores, fue inducido a error por sus servicios mucho menos de lo que se ha dicho. El propio Daniel Ellsberg, el hombre que entregó los archivos del Pentágono al *New York Times*, afirma basándose en documentos, que los presidentes siempre se negaron a “perder” Vietnam y jamás aceptaron del todo las exigencias de sus consejeros. En 1968, cuando el Comité de jefes de Estado Mayor pidió más de 200.000 hombres suplementarios, L. B. Johnson se dejó convencer por el sucesor de McNamara, Clark M. Clifford, porque habría tenido que movilizar las reservas, y siempre se había negado a eso. Tras deliberaciones angustiosas, eligió el otro término de la alternativa: reducir o detener los bombardeos y negociar.

Las clásicas frases, como “defensa de los survietnamitas” o “respeto de la legalidad internacional” sonaban falsas, aunque algunos de los responsables llegaron a convencerse de ellas. Evidentemente, los estadounidenses no

sacrificarían solamente por los survietnamitas tantos miles de soldados ni tantos billones de dólares: el hecho es que no aceptaban la derrota, querían mantener el valor de su respaldo y su prestigio de gran potencia e impedir que se extendiera el comunismo a toda Indochina y aun a todo el Sudeste Asiático. Y los generales se sublevaban contra la humillación de la derrota o de la no victoria que les imponían esos hombrecillos amarillos, los más necesitados del mundo y aparentemente invencibles. ¿Quién había franqueado primero la línea de demarcación? ¿Quién había violado primero los acuerdos de Ginebra? En 1968 nadie se preocupaba por tales interrogantes. Frente a un cuerpo expedicionario de medio millón de hombres, los vietnamitas del Norte y el Vietcong continuaban encarnando el nacionalismo, como Ho Chi-Minh frente a Bao Daí. De este modo, los Estados Unidos, a pesar de sí mismos, estaban representando el mismo papel que los franceses catorce años antes.

Lo que más le choca al lector francés de los *Pentagone Papers* es la tendencia a las medias tintas de los dirigentes estadounidenses: Kennedy acepta la intensificación de la guerra clandestina contra Vietnam del Norte en mayo de 1961, pero se niega a enviar unidades de combatientes y aumenta hasta más de 15.000 los “asesores” estadounidenses allí, sin que los historiadores puedan comprender claramente el sentido y la eficacia de este creciente compromiso. En ese sentido, el estilo estadounidense, a pesar de todas las diferencias, se parece al de los gobernantes franceses de la IV República, y quizá resulte de la naturaleza del Gobierno democrático, en ausencia de personalidades sobresalientes.

Igualmente chocante parece el contraste entre la exactitud de los análisis proporcionados por los servicios de inteligencia, en especial, la CIA, y los frecuentes errores de los consejeros civiles, en particular, los universitarios. La CIA había previsto que los bombardeos endurecerían la voluntad de los dirigentes vietnamitas, que no impedirían las infiltraciones y que a todo refuerzo de las tropas estadounidenses se respondería acrecentando la ayuda de Vietnam del Norte. Antes de comenzar las operaciones aéreas, Johnson había transmitido, por intermedio del miembro canadiense de la Comisión Internacional de Control, un mensaje de amenaza, un *cuasi ultimátum*. Tal intento compulsivo chocó con una resolución inflexible que, a diferencia de los teóricos de Gabinete, ya habían apreciado acertadamente los especialistas en información, y hasta habían predicho sus implicaciones. Análogamente, dichos especialistas repitieron infatigablemente a los presidentes y sus consejeros, quienes no querían entenderlo, que era en el Sur, y no en el Norte, donde se hallaba el origen principal de la guerra y la clave del éxito, suponiendo que la hubiese, puesto que el hecho de crear un Gobierno en Saigón capaz de asegurarse el sostén popular y de insuflar a los survietnamitas la voluntad de independizarse del Norte comunista dependía de Estados Unidos.

Entre los principales consejeros de Kennedy y de Johnson, sólo George Ball propiciaba desistir de tal empresa y negociar un Gobierno de coalición, a fin de reducir los costes y disimular lo más posible la derrota. En cambio, el Comité de jefes de Estado Mayor, reticente en 1954, consciente de que un

Ejército survietnamita debía tener primero un Gobierno nacional, se había pasado, en 1968, al campo de los “halcones”. Mientras que R. S. McNamara había ido tomando conciencia de los errores cometidos y de la ineficacia militar de los bombardeos, los jefes de Estado Mayor y el general Westmoreland se mantenían en procura de una “victoria militar”, en el sentido de la destrucción de las Fuerzas Armadas del Vietcong en el Sur. En la primavera de 1968, L. B. Johnson cambió de estrategia y renunció a la victoria militar..., objetivo insensato desde el punto de partida, aun si hubiese sido accesible, no garantizaba el fin político, a saber: la supervivencia de un Gobierno no comunista en Saigón.

De cómo terminar la guerra fría

W. W. Rostow

La doctrina Truman y el Plan Marshall fueron los primeros y decisivos pasos en un esfuerzo para frenar el impulso soviético de la posguerra en busca de la hegemonía de la parte occidental de Eurasia, que había venido ganando fuerza en el crudo invierno y la temprana primavera de 1946-1947. Las circunstancias históricas plantean dos cuestiones conexas: ¿Por qué pensó Moscú que este soñado objetivo era realizable? ¿Por qué reaccionaron los Estados Unidos tarde ante el movimiento soviético? La demora americana infundió, como suelen hacerlo las respuestas con retraso, un carácter cíclico a la relación soviético-americana que iba a persistir y que daría lugar a tres ciclos bien definidos que se sucederían a lo largo de las cuatro décadas siguientes. Una respuesta completa a la primera pregunta seguramente requiere considerar los impulsos mixtos de miedo y ambición, profundamente arraigados en la historia y memoria colectiva de Rusia; los elementos de compromiso ideológico y de proselitismo, así como otras variables más materiales derivadas de la geografía, los recursos y la capacidad tecnológica. Pero, de cualquier manera, la guerra fría puede explicarse más fácilmente. Surgió de los esfuerzos importantes realizados en el siglo XX por los actores recién llegados al escenario mundial para aumentar su poder a costa de las naciones que anteriormente habían dirigido el mundo y que ya habían alcanzado, o incluso superado, los límites de su peso internacional. Detalles aparte, los últimos cien años han sido testigos de dos esfuerzos por parte de Alemania; uno por parte de Japón y, desde 1945, otro por parte de la Unión Soviética, para lograr la hegemonía estratégica en sus respectivas regiones, aunque las ambiciones soviéticas durante la guerra fría evidentemente fueran mucho más lejos como lo fueran también las de Alemania en su momento cumbre.

II

Pensemos por un momento en la situación de 1870, cuando Bismark completó el imperio alemán con sus tres acciones bélicas de poca consideración. Gran Bretaña representaba el 32 por 100 de la producción industrial

W. W. Rostow se ha ocupado de las relaciones EEUU-URSS desde el verano de 1945. Actualmente es profesor de Economía Política de la Universidad de Texas. (Austin).

del mundo, Alemania el 13 por 100, Francia el 10 por 100, Rusia el 4 por 100 y, al otro lado del Atlántico, los Estados Unidos el 23 por 100. Los japoneses, que llevaban sólo dos años de restauración Meiji, no estaban en este grupo.

El despegue alemán comenzó en los años 1840, el japonés en los 1880, el ruso en los años 1890. En 1914 Alemania había adquirido ya todas las principales tecnologías entonces existentes, como lo harían Japón y la Unión Soviética hacia 1941. Estos tres nuevos competidores habían alcanzado lo que yo llamo **la madurez tecnológica**, lo cual en aquellos tiempos requería unos sesenta años desde el momento del despegue. Ya en 1936-1938 el reparto de la producción industrial del mundo reflejaba la relativa decadencia de Gran Bretaña y Francia, el auge de Rusia y la llegada de Japón al terreno de juego de los poderosos: Gran Bretaña tenía el 9 por 100, Alemania el 11 por 100, Francia el 5 por 100, Rusia el 19 por 100, los Estados Unidos el 32 por 100, Japón el 4 por 100. La segunda guerra mundial retiró por algún tiempo a dos de estos jugadores, debilitó gravemente a otros dos y dejó una Unión Soviética orgullosa, ambiciosa, pero desgarrada por la guerra, y por último, unos Estados Unidos ilesos que habían salido económicamente rehabilitados tras la Gran Depresión.

Mi primera proposición es, pues, que no era descabellado que los dirigentes soviéticos se fijaran una alta meta para la expansión del poder de la URSS después de la guerra, cuando en el otoño de 1942, tanto en Stalingrado como en ambos extremos del norte de África, se hacía cada vez más segura la victoria aliada. Existen muestras suficientes de que ésta fue su idea.

Pero ¿qué pasaba con los Estados Unidos? Después de todo, al terminar la guerra era la mayor potencia industrial del mundo, producía casi la mitad del total mundial y disfrutaba del monopolio del arma nuclear. Pero los Estados Unidos estaban a la vez desarmándose unilateralmente. Estaban comportándose como si fueran a repetir su convulsiva retirada de su responsabilidad internacional de 1919-1920. La conducta americana parecía confirmar día a día la declaración introductoria del presidente Roosevelt en Yalta, en la que hizo lo que Churchill dio en llamar la “predicción crítica” de que los Estados Unidos no mantendrían un gran Ejército en Europa y que la ocupación de Alemania sólo podría preverse para dos años. Cualquiera que desee entender por qué la Unión Soviética cautamente llegó a la conclusión de que podría dominar Europa, debería examinar el desarrollo de la política interior y exterior americana en 1945 y 1946. Robert J. Donovan, en su biografía de Truman, acertadamente califica a 1946 de un año desastroso.

Esto plantea la segunda cuestión: ¿Por qué se produjo con tanto retraso la reacción americana al movimiento soviético para ganar la hegemonía en Europa? Una respuesta completa estriba en las mismas variables que explican el comportamiento soviético: la historia, la ideología, la geografía y la capacidad económica. Pero deberíamos comenzar con una pregunta más concreta: ¿Acaso los Estados Unidos estaban milagrosamente exentos del ansia de todo recién llegado por alcanzar la hegemonía regional?

No, de ninguna manera; el despegue americano se produjo casi al tiempo que el alemán, en los años 1840 y 1850. El instinto americano de proyectar su poder recién adquirido se reflejó en un primer momento mediante la

consolidación de su autoridad en todo el continente americano y después imponiéndose en el Pacífico, Caribe, Centroamérica y México. Pero por muy fuerte que fuera el impulso imperialista en algunos americanos de la generación anterior a 1914, este impulso estaba atenuado por tres fuerzas: la sensación ideológica existente entre un número importante de americanos de que el imperialismo era incompatible con los valores e instituciones sobre los que estaba construida la sociedad americana; los desconcertantes enfrentamientos con el nacionalismo en áreas que se resistían al intrusismo americano (por ejemplo, Filipinas y México), y, a partir de 1917, el problema recurrente de oponerse a la defensiva a los esfuerzos de otros recién llegados que buscaban la hegemonía cuando ya Gran Bretaña, que había mantenido el equilibrio durante casi un siglo, desde 1815, no podía seguir haciéndolo sin nuestra participación activa.

Cuando la energía americana estaba concentrada en redondear y consolidar el continente americano, teníamos una serie positiva de objetivos y éramos capaces de tomar la iniciativa o actuar con celeridad (y algunas veces brutalmente) para aprovechar las inesperadas oportunidades que se nos presentaban. Pero cuando heredamos parte de la tarea de rechazar los intentos de hegemonía en Europa o Asia, nuestra principal misión de proteger nuestro interés nacional se hizo negativa y defensiva. Actuábamos con desgana, tarde y casi siempre en el marco de una crisis. Aún en nuestros días nuestra retórica política tradicional hace difícil y casi embarazoso el articular el muy sensato factor del equilibrio de poder en el interés nacional.

No obstante, si uno fuera espectador de una película muda de las siete últimas décadas (dejando a un lado la retórica, el debate y las oscilaciones de la política exterior americana), veríamos cómo los Estados Unidos se han comportado en tiempo de crisis de una manera constante.

Hemos actuado siempre considerando una amenaza mortal la hegemonía de una coalición o potencia en Europa occidental o en Asia. Hemos reaccionado también, y de forma sistemática, des de 1920, ante cualquier intento de una potencia extracontinental que amenazara con instalar una sustancial presencia militar en este hemisferio. En la era nuclear hemos reaccionado consistentemente siempre que nos hemos considerado amenazados por un arsenal atómico de primer golpe que pudiera reducir drásticamente nuestra capacidad de segundo golpe, o también siempre que nuestros aliados han sido sometidos a una fuerte presión diplomática sustentada por una amenaza nuclear explícita.

Pero otra cosa fue que la mayoría de los ciudadanos americanos comprendieran que la nación tenía intereses permanentes en el equilibrio de poder (en Europa y Asia). Incluso durante la segunda guerra mundial fue preciso el ataque a Pearl Harbour, y, que Hitler declarara la guerra a los Estados Unidos, para que se aclarara el debate nacional acerca de la naturaleza de nuestros intereses en Eurasia. Como muchos han apuntado, éste es un problema que arranca de los tiempos de John Winthrop y la visión de nosotros mismos como una ciudadela en un monte; de los tiempos del mensaje de despedida de Washington que ocurrió 170 años más tarde, y de otras muchas ocasiones en que los americanos se vieron llamados a distinguir su

sociedad, sus valores y su posición de las mantenidas en la escena mundial por los países del malvado y viejo continente. Tendíamos a esperar el momento de máxima intensidad en la crisis, cuando los intereses americanos (estratégicos, ideológicos y económicos) claramente convergían para actuar decididamente con el fin de restaurar el equilibrio de poder en Eurasia. Eso es lo que ocurrió en 1917 y en 1941. Lo mismo ocurrió en la primavera de 1947 cuando surgieron el Plan Marshall y la doctrina Truman, que juntos ofrecían una postura aceptable para una mayoría sustancial de americanos. Este momento marcó el punto de inflexión en el primer ciclo de la guerra fría.

III

Han existido tres ciclos bien definidos en la guerra fría, delimitados todos ellos por momentos cumbres, desde el punto de vista americano, 1945-55, 1955-1973 y 1973-1987. El primer ciclo se caracteriza por el duelo Truman-Stalin. Comenzó, como hemos sugerido, desde el apogeo durante la guerra, con un declive del poder relativo de los Estados Unidos. Este retroceso vino marcado por la debilidad americana y por la confusión de 1945-40, en la que hay que incluir la rápida reducción unilateral en la capacidad militar real. Este intervalo se distinguió también por el deslizamiento hacia la división de Alemania y Europa. Luego, en 1947, se produjeron dos de las tres reacciones tardías de los Estados Unidos durante la guerra fría (la doctrina Truman y el Plan Marshall) seguidas, dos años más tarde, a raíz del bloqueo de Berlín, por la creación de la OTAN.

Cuando Europa se había decantado en un punto muerto a lo largo del Elba en 1948-49, el campo de acción pasó de Europa a Asia. Allí, Mao Zedong se acercaba cada vez más a la victoria en China, mientras los franceses seguían su lucha contra el Viet Minh para mantener su control sobre Indochina. La guerra de guerrillas se desencadenó en Birmania, Malaya, Indonesia y las Filipinas; y la guerra coreana fue planeada (según Khrushchev) en Moscú, a principios de 1950, por Stalin y Mao, instigados por Kim Ill Sung. Con la muerte de Stalin en 1953, se negoció rápidamente una tregua en Corea, y Mao, con su idiosincrásica forma de ser, se concentró en los acontecimientos de la política interna. Asia parecía haber llegado a una estabilidad de posguerra, al igual que Europa. La excepción era la contienda en Indochina; y ese conflicto parecía arreglarse, después de ocho años, con el acuerdo de Ginebra de 1954. El Tratado de Estado de Austria y la "cumbre" de Ginebra de 1955 parecían señalar el apaciguamiento de la guerra fría después de una década de tira y afloja en Eurasia durante el desorden de la posguerra.

Pero en 1955, en realidad se estaba preparando ya el segundo ciclo, cuyos rasgos venían anunciados por la amenaza nuclear de Khrushchev hecha en Birmingham durante su visita al Reino Unido y por la venta de armas soviéticas a Egipto. El empuje soviético consistía en misiles de cabeza termonuclear (que se usaban para ejercer presión política sobre Europa occi-

dental) y la extensión de la guerra fría a Oriente Medio, África, sur de Asia y poco después Iberoamérica. El impulso soviético se aceleró después del lanzamiento del Sputnik en octubre de 1957 y después de que se celebrara una eufórica “cumbre” comunista en Moscú en noviembre de ese año. El ambiente de esa reunión quedó bien reflejado en el breve discurso de Mao en la Universidad de Moscú, en el que razonaba que “el viento del Este está prevaleciendo sobre el del Oeste; esto es, las fuerzas del socialismo han logrado una superioridad abrumadora sobre las fuerzas del imperialismo”.

Siguieron las iniciativas soviéticas en el Congo, en Indochina, donde Hanoi reavivó la guerra en 1958, y en el Caribe, donde Castro subió al poder en 1959. El chantaje nuclear se presentó de forma bastante lúcida y operativa con los sucesivos ultimátums de Khrushchev sobre Berlín que iban acompañados de una amenaza explícita a las rutas de transporte occidental.

Este fue el panorama que se encontró John F. Kennedy cuando iba a comenzar el segundo punto de inflexión. La respuesta americana al chantaje nuclear surgió con ocasión de las crisis de Berlín de 1961 y 1962 y la de los misiles de Cuba de octubre de 1962. El Congo fue gradualmente recobrando la tranquilidad bajo los auspicios de las Naciones Unidas; y los acuerdos de Ginebra de 1962 sobre Laos parecieron haber llevado la calma de nuevo a la península Indochina. Pero, al igual que ocurrió en el primer ciclo de la guerra fría, hubo una segunda ronda de conflictos, que incluía el comienzo de una guerra convencional en toda regla en Indochina en 1964-65, la KONTASATI Malayo-Indonesia y el intento comunista de golpe en Indonesia y la exacerbación de múltiples conflictos en el Medio Oriente. Este último conflicto alcanzó uno de sus puntos de inflexión en la guerra árabe-israelí de 1967; y el conflicto de Indochina con el acuerdo de paz de enero de 1963.

Fue durante esta segunda ronda cuando la prolongada prueba comparativa entre métodos de modernización comunistas y no comunistas, en las regiones en vías de desarrollo lanzada en el punto cuarto del plan de 1949 del presidente Truman se entabló plenamente. Con el comienzo de la normalización de las relaciones chino-americanas, las sucesivas “cumbres” entre Nixon y Brezhnev, y el primer acuerdo SALT hubo un intervalo a principio de los años setenta; durante el cual la guerra fría parecía estar amainando.

Entonces vino el tercer ciclo, fue lanzado por la coincidencia de la autodestrucción de un presidente americano con “Watergate”, con lo que se desequilibraba todo el sistema político para la mayor parte de la década de los setenta y los subyacentes cismas, traumas e incertidumbres generadas por la larga intervención americana en el sudeste asiático. El resultado fue no solamente un notable periodo de reducción unilateral del gasto militar americano en relación con su PNB, sino además supuso un claro debilitamiento de la voluntad americana para afrontar la realidad estratégica. Quizá los dirigentes soviéticos, con cierta sorpresa al hacer sus análisis comparativos de fuerzas (1973-75) se percataron de que se encontraban ante las mejores perspectivas desde el Sputnik I o incluso desde la declaración inicial de Roosevelt en Yalta. Como en el ciclo de 1955-73 se sometió a Europa a una nueva prueba de chantaje nuclear, esta vez con el rearme que suponían los SS-20. Hubo menos envites para alcanzar la hegemonía mediante la utili-

zación de fuerzas cubanas y vietnamitas en el Caribe y Centroamérica, Angola, Etiopía, Yemen e Indochina, así como con la adquisición o refuerzo de importantes bases aéreas y navales soviéticas. Por último, tuvo lugar la invasión soviética de Afganistán en 1979. Esto desencadenó el tercer punto tardío de inflexión y reacción en la política exterior americana, que venía a hacerse eco de lo ocurrido en 1947 y 1961. Ocho años después del viraje de 1979, los Estados Unidos y la Unión Soviética se encuentran en una fase de relativo equilibrio político (como la de 1953-55 y 1969-73) que pudiera traducirse o bien en un acercamiento a lo que sería el final de la guerra fría o bien todavía una fase más de la arrastrada debilidad americana, el ambicioso activismo soviético, una tardía respuesta, de los Estados Unidos y un cuarto ciclo.

En el lado positivo de la balanza tenemos las votaciones de los parlamentos europeos sobre los misiles Pershing y de crucero al principio de los ochenta, que pusieron fin al segundo intento de chantaje nuclear de la Unión Soviética. El incremento del presupuesto militar americano desde 1979 ha mejorado el equilibrio militar global. La resistencia nacionalista frente al intrusismo comunista en Centroamérica, África, sur y sudeste asiático, ayudados por los Estados Unidos y otros, ha evitado por ahora la consolidación de los aparentes avances soviéticos de los años setenta. Por otro lado, tenemos que recoger el conflicto entre los programas sociales y de defensa de los Estados Unidos, que ha surgido a raíz de la política económica recientemente aplicada al país. La relación entre la potencia de los Estados Unidos y la búsqueda de una paz más estable, confundida por la "cumbre" de Reykjavik, no ha sido explicada al pueblo americano ni a sus principales aliados. El embrollo "Irán-contra" amenaza con debilitar la política exterior y militar americana en un amplio frente, al igual que lo hizo "Watergate" entre 1973 y 79.

IV

Intencionadamente, he evocado esta triste historia de cuarenta años como si la única fuerza poderosa en juego en el panorama mundial fuera el duelo soviético-americano de la guerra fría, y como si cada una de las tres rondas cíclicas del duelo fueran de igual importancia para el poder relativo de los dos principales contendientes. Ninguna de estas dos proposiciones es cierta.

Era históricamente comprensible, ya que no del todo inevitable, que la Unión Soviética pujara fuerte por ganar la hegemonía en el continente eurasiático, después de 1945, y que los Estados Unidos reaccionaran, aunque fuera tardíamente. De hecho, el periodo posterior a 1945 nunca fue totalmente bipolar y además lo fue cada vez menos. Consecuentemente, la apuesta geopolítica por ambos lados, en cada uno de los tres ciclos de la guerra fría, fue progresivamente disminuyendo, mientras que los esfuerzos de los dos lados por evitar un intercambio nuclear incrementaban a la par que se aumentaban los arsenales de armas atómicas y se mejoraban las tecnologías que aseguraban su precisión en alcanzar sus objetivos.

Después de todo, la primera ronda (1945-55) implicó directamente a regiones y naciones que todavía determinan el equilibrio estratégico en el continente euroasiático. Decidió la orientación inicial política y estratégica de post-guerra en Europa occidental, Alemania, Europa del Este, Japón, China y la India. La segunda ronda (1955-73) afectó al equilibrio euroasiático de manera menos directa: la crisis de Berlín y la amenaza psicológica y diplomática a Europa occidental con los misiles nucleares; la aceptación o rechazo de los misiles soviéticos en el hemisferio occidental, y el futuro equilibrio de fuerzas en Oriente Medio y el sudeste asiático.

La intensidad de la amenaza de chantaje nuclear soviético con los SS-20, durante la tercera ronda, con su desenlace en las votaciones en los parlamentos de Europa occidental, no tienen parangón con la intensidad del crudo drama que veinte años antes representarían las crisis de Berlín y de los misiles de Cuba. De igual manera, la amplia variedad de problemas surgidos en los últimos años en el sur y sudeste asiático, el Oriente Medio, África y el Caribe, no parece haber tenido, ni mucho menos, la importancia estratégica de las primeras crisis desencadenadas en el Tercer Mundo. Las consecuencias de este punto no deberían malinterpretarse. El traslado de la pugna entre Este-Oeste hacia lo que pudiéramos considerar áreas periféricas –donde el apoyo soviético a los comunistas locales se hizo notar cuando las oportunidades para llevar a cabo incursiones se presentaron–, no significa que estos iniciales y parciales esfuerzos de expandir el poder comunista no hubiesen podido afectar el equilibrio central de poder si hubiesen hecho caso omiso, tanto los Estados Unidos como otros que se oponían a la hegemonía soviética. Las incursiones en cada una de estas regiones, de no haberse encontrado obstáculo alguno, podrían haber provocado importantes cambios en el equilibrio de poder del hemisferio occidental o de Eurasia. No obstante, las crisis de la tercera ronda (1973-87) han tenido claramente menos gravedad inicial que las anteriores.

¿A qué se debe esto? Una de las causas es que la orientación de las principales regiones estratégicas fue establecida durante el primer ciclo de la guerra fría y posteriormente no ha sido considerablemente alterada. Ha habido, por supuesto, algunos importantes cambios: la defección de Yugoslavia de la órbita soviética, el cisma sino-soviético y los éxitos comunistas en Cuba, Nicaragua e Indochina. Pero viene también al caso apuntar que poco, a poco, ocasionalmente, la capacidad de los países en vías de desarrollo de resistir a las incursiones y de forjar su propio destino ha ido en aumento. En parte, el nacionalismo, siempre como factor básico, ha ido ganando fuerza. En parte, también, el progreso económico, social y técnico, bajo la influencia no comunista, ha reducido las posibilidades de manipulación desde el exterior. Por ejemplo, los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) hicieron buen uso del tiempo que a costa de la guerra de Vietnam se les brindó entre 1965-75, y unieron sus esfuerzos cuando se produjo la caída de Saigón. En nuestros días, la principal amenaza a la estabilidad de estos países, deriva, fundamentalmente, de los problemas internos más que de una clara agresión externa del tipo que devoró a la península indochina. En Oriente Medio, la revolución iraní, la gue-

rra Irán-Irak y la trágica lucha fratricida que se desarrolla en el Líbano muestran claramente que los países de la región no son simples marionetas de la manipulación de la guerra fría o de la ideología y que cada día más seguirán sus propios, aunque no siempre atractivos, derroteros. Todo esto, claramente permite a los historiadores decir que el poder emergente del nacionalismo y la demostración de la superioridad de los méritos no comunistas sobre aquellos que lo son a la hora de la modernización, son datos más significativos, para las dos últimas generaciones que la mayoría de los choques de la guerra fría por muy serios que éstos fueran.

Todavía podríamos añadir una tendencia más que calladamente ha ido reformando el teatro de lucha por el poder en el mundo durante las dos últimas generaciones: el relativo declive del liderazgo económico de la Unión Soviética y de los Estados Unidos, a la par que se produce un avance de la importancia económica de Europa, tanto oriental como occidental, de Japón, de los países en vías de desarrollo de la cuenca del Pacífico y de algunas de las más avanzadas naciones emergentes de otras regiones del mundo. La resultante de sumar el PNB de los Estados Unidos con el de la Unión Soviética puede haber descendido del 44 por 100 al 33 por 100 del producto mundial, entre 1950 y 1980.

Abundando aún más: las tres rondas de guerra fría se han atenido al mismo patrón; esto es, iniciativa soviética y respuesta tardía de los Estados Unidos, reflejando así las raíces históricas y el carácter asimétrico de la lucha. No había nada que evitara que la larga sucesión de choques fuera a más, y la política de contención requirió un esfuerzo considerable por parte de los Estados Unidos y de otros países. No obstante, los factores en juego en cada ronda habían venido siendo cada vez menos importantes para decidir la posición estratégica de los dos principales contendientes. Esto se debe, en parte, a que la capacidad de la Unión Soviética y de los Estados Unidos para influenciar el comportamiento de las naciones en vía de desarrollo había ido progresivamente disminuyendo con el resurgir de un nacionalismo más poderoso y enérgico y por el fortalecimiento global de sus bases económicas. La Unión Soviética y los Estados Unidos han mantenido las dos mayores concentraciones de poder nuclear durante los últimos cuarenta años. Esta acumulación de poder nuclear se ha mostrado útil para asegurar la disuasión mutua, aunque la URSS intentara sin éxito realizar dos ejercicios de chantaje nuclear. Pero el poder militar y la capacidad económica han comenzado a escaparse del control exclusivo de las superpotencias; y los costes de una guerra total han ido aumentando constantemente para ambas partes.

En suma, si descartamos la posibilidad de caer irracionalmente en una guerra nuclear, las fuerzas históricas en juego parecerían decretar que la carrera por la hegemonía de la recién llegada Rusia estaría abocada a fracasar como lo fueron los esfuerzos de Alemania y Japón. Si los Estados Unidos se decidieran a pretender igualmente la hegemonía, también fracasarían¹. La segunda mitad del siglo XX ha mostrado ser una época desafortunada para los imperios. El siglo XXI se promete aún peor. La cuestión es: ¿podemos poner punto y final a la guerra fría sin tener que llegar a un conflicto del

calibre del que acabó con el esfuerzo alemán y japonés y que, en una era nuclear, constituiría un desastre para la humanidad?

V

La posibilidad de encontrar una solución pacífica a la guerra fría se ha visto fortalecida durante la última década por dos revoluciones conexas que han ido evolucionando paralelamente. Una es la revolución tecnológica iniciada en los países industriales más avanzados; la otra, la revolución educativa aparecida en los países en vía de desarrollo más evolucionados, que les está brindando la posibilidad de absorber y aplicar las nuevas tecnologías. Lo que estamos observando, por ejemplo, en Corea del Sur, donde se está produciendo una increíble carrera por alcanzar un alto nivel tecnológico, será seguramente, y cada vez más, lo que podemos esperar que se produzca en las próximas generaciones en otras regiones en vía de desarrollo.

Tomadas conjuntamente, estas dos revoluciones están acelerando la desaparición del mundo bipolar y están planteando retos, en el ámbito nacional, que convierten los aspectos ideológicos de la guerra fría en anacronismos. La lógica de estas fuerzas revolucionarias llevan consigo la necesidad de una relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética bastante diferente, todavía difícil; pero potencialmente más benigna.

Para probar lo que pudieran parecer afirmaciones infundadas, vamos a examinar a continuación y de manera más detallada esta doble revolución y el reto que representa tanto para las viejas sociedades industriales como para las jóvenes.

Las tecnologías, que fueron desde la invención a la innovación a mediados de los setenta, afectaban al campo de la microelectrónica, ingeniería genética, un pequeño grupo de nuevos materiales industriales, láser, robots y varios nuevos medios de comunicación. Estas tecnologías tienen cuatro características definitorias: la estrecha relación con áreas básicas de la ciencia, que están sufriendo también cambios revolucionarios; una capacidad para sacudir los fundamentos de la vieja industria, así como la agricultura, explotación forestal, agropecuaria y toda la gama de servicios; una inmediata repercusión sobre los países menos avanzados que estaba en relación directa con su estado de desarrollo, y una diversidad tal, que ningún país está capacitado para dominarlas todas, como dominó Gran Bretaña los primeros estadios de la producción textil de algodón y los Estados Unidos los albores de la producción de automóviles en serie.

Mientras los viejos países industriales del Norte han estado gestando esta llamativa y comentada revolución tecnológica, las regiones menos desarrolladas del Sur han estado llevando a cabo su propia revolución humana, que ha pasado desapercibida.

A grandes rasgos, el porcentaje de población de edades comprendidas entre veinte y veinticuatro años que están cursando estudios universitarios en los países que el Banco Mundial llama "de renta media baja" creció, entre 1960 y 1982, de un 3 por 100 a un 10 por 100; para los países "de renta media

baja” el incremento es aún mayor, del 4 por 100 al 14 por 100. Para Brasil, destinado a ser el actor principal en este evento, el porcentaje creció de un 1 por 100 en 1965 a un 12 por 100 en 1982. En la India, con una baja renta per cápita, pero con un dinámico sistema educativo, la cifra fue de un 3 por 100 a un 9 por 100. Para comprender el significado de estos porcentajes debemos recordar que en 1960 eran del 9 por 100 en el Reino Unido y del 9 por 100 en Japón.

Por otro lado se ha producido un viraje hacia las ciencias y la ingeniería. En la India, por ejemplo, la comunidad de científicos e ingenieros ha crecido de 190.000 en 1960, a 2,4 millones en 1984, una masa crítica sólo superada por los Estados Unidos y la Unión Soviética. En México, la media anual de incremento de licenciados en Ciencias Naturales fue de un 3 por 100 y en ingeniería de un 5 por 100 durante el período 1957-73. Desde 1973 a 1981, los mismos porcentajes llegaron a la sorprendente cifra del 14 por 100 y 24 por 100, respectivamente, lo que representa un crecimiento cinco veces mayor.

Si dejamos a un lado los problemas de la calidad de la enseñanza, la capacidad de asimilación de las nuevas tecnologías en los más avanzados países en desarrollo es alta. Su principal problema, como en los países industriales más avanzados, es el mejor provecho del creciente potencial científico e ingenieril que ya poseen, esto requiere a su vez una habilidad para generar y mantener una relación flexible e interdependiente entre científicos, ingenieros, empresarios y mano de obra. Estas cifras marcan un crecimiento en la capacidad de absorción tecnológica y señalan que se ha alcanzado un estadio en que las tasas de crecimiento de un país, en circunstancias normales, ha alcanzado su máximo. A pesar de las actuales vicisitudes, la India, los países en desarrollo de la cuenca del Pacífico (incluida China) y aquellos que contienen la mayoría de la población de Iberoamérica parecen estar destinados a asimilar las nuevas tecnologías y a acelerar su desarrollo en las próximas generaciones. En gran parte lo mismo podría suceder en Oriente Medio, creo yo, si se encontrara el camino para salir de su crónica sangría y se lograra en pleno siglo XX una nueva versión del Tratado de Westfalia, que acabó con la guerra de los Treinta Años en 1648.

Por tanto, si mi visión de lo que nos depara el futuro es correcta, la economía y la sociedad internacionales van a afrontar una reforma rutinaria en la que los recién llegados van a estrechar y finalmente cerrar la diferencia que los separa de los corredores de primera línea. Pero esta vez parece que ocurrirá a una escala sin precedentes. Los países industriales avanzados (incluyendo la URSS y los países de Europa oriental) tienen aproximadamente 1.100 millones de habitantes, o lo que es lo mismo, cerca de una cuarta parte de la población mundial. Alrededor de 2.600 millones, o sea, el 56 por 100 viven en países que, estimo yo, adquirirán la capacidad tecnológica en los próximos cincuenta años. Además, la tasa de natalidad en las próximas décadas será más alta en este segundo grupo de naciones que en las primeras. Estamos hablando de una gran transformación histórica.

Esta transformación presenta un importante reto, tanto a Estados Unidos, Europa occidental, Japón y la Unión Soviética, como a los nuevos actores.

VI

Los Estados Unidos, Europa occidental y Japón deben explorar las posibilidades que se les abren con las nuevas tecnologías y aplicarlas en las industrias básicas, la agricultura y en las nuevas industrias de servicio, sólo así conseguirán mantener economías suficientemente productivas y flexibles para mantener y aumentar su riqueza ante la dura prueba de competitividad que les espera; creo que esto requerirá un cambio histórico en el esquema de las políticas nacionales del mundo occidental². El cambio supondrá alejarse de la lucha más o menos decorosa sobre cómo ha de distribirse la renta nacional, que se presume que está en automática expansión. Se puede argüir que esto ha sido la constante de la política desde que Bismark iniciara la legislación social en la década de 1870. El cambio debe enfocarse hacia un esfuerzo cooperativo que abarque a los capitalistas, el trabajo y el gobierno, al igual que los sectores científico, ingeniero, empresarial y mano de obra, para asegurar que la renta nacional en los países industria les avanzados seguirá aumentando incluso ante una competencia internacional cada vez más dura.

Por razones históricas, la política japonesa está, por el momento, bien orientada para acometer las tareas del futuro. Desde que el comodoro Perry desembarcó en la bahía de Tokyo hace ciento treinta años con su escuadrón de siniestras naves, la interacción del mundo exterior con el orgullo y la ambición japonesa han provocado una serie de crisis que han acabado por fortalecer el sentimiento nacional de unidad y de comunidad de intereses. Desde mediados de la década de los cincuenta, la posición económica de Japón en el mundo ha sido el centró de atención de ese sentimiento. El reto para Japón será el mantener esa clara comunidad de intereses cuando cambie, como inevitablemente ocurrirá, y pase de un obsesivo enfoque por maximizar su superávit en la exportación, a concentrarse en un espectro de objetivos más amplio, tanto en política interior como exterior.

En Occidente la transición será necesaria no sólo para mantener sociedades políticas y estratégicamente seguras, sino también suficientemente estables, que sean capaces de afrontar pacífica mente el ajuste que tendrá lugar cuando los nuevos actores se acerquen a la madurez tecnológica.

Claramente, el mundo que resulte cuando las regiones en desarrollo asimilen las nuevas tecnologías no va a estar dominado por una sola potencia. Pero la lección de los últimos cuatro siglos enseña que la difusión de la capacidad tecnológica puede degenerar en un peligroso enfrentamiento ne-omercantilista. La supervivencia mutua en una era nuclear nos exige hacer ahora un trabajo mejor con esta transición estructural que el que hicieron nuestro predecesores desde que los británicos retaran a la supremacía holandesa en el siglo XVII.

¿Cómo debemos actuar para hacerlo mejor? La fórmula general para un ajuste pacífico entre las potencias económicas establecidas y las emergentes fue enunciada ya en 1758 por David Hume en abierta oposición a la doc-

trina mercantilista. Apuntó dos hechos, confirmados más tarde por la experiencia: la potencia establecida puede beneficiarse de un aumento del comercio en ambos sentidos, inducido por el rápido desarrollo de la potencia emergente; pero para disfrutar de esta ventaja y mantener su lugar en el concierto de las naciones la potencia establecida debe sacar el máximo partido a su capacidad tecnológica y a otras posibles ventajas que pueda poseer, a la vez que se acopla flexiblemente a la inevitable intensificación de la competencia. Hume concluyó que el país desarrollado podría mantenerse y beneficiarse equilibradamente del desarrollo de un recién llegado, si conseguía conservarse “industrioso y civilizado”.

En nuestro tiempo esa sugestiva frase implica una respuesta a tres niveles: primero, las naciones occidentales y Japón deben reaccionar a nivel nacional con vigor y flexibilidad ante las nuevas tecnologías y la intensificación de la competencia en la economía mundial. Una adaptación exitosa parece difícil de lograr si los principales países de la OECD están a la defensiva, paralizados por problemas sin resolver y en busca de evasivas soluciones económicas a corto plazo.

Segundo, si se quiere evitar una fragmentación mercantilista, que intensificaría en lugar de terminar con la guerra fría, algo nuevo y difícil, pero no imposible, deberá hacerse. Europa occidental y los Estados Unidos deberán generar colectivamente el liderazgo que ahora ninguno independientemente puede proveer. Esto significa que habrán de diseñarse y aplicarse nuevas reglas de juego para el comercio, el movimiento de capitales y la política interna en esta economía extraordinariamente internacionalizada que ha emergido. Sobre la base de estas reglas tendrán que trabajar conjuntamente y con las regiones en desarrollo para explotar las nuevas oportunidades y realizar los ajustes pacíficos que la cooperación pudiera hacer posibles y mutuamente beneficiosas. Y yo añadiría que conforme avancen los países en desarrollo deben asumir gradualmente un mayor grado de responsabilidad para asegurar la viabilidad de todo el sistema internacional. Los Estados Unidos claramente fracasaron en esta prueba entre las dos guerras mundiales –con resultados trágicos–. Japón está sufriendo ya este examen y pronto le pasará lo mismo a Corea del Sur, Taiwan, Brasil y otros recién llegados en rápido desarrollo, especialmente la India y China³.

Tercero, las reglas generales del comercio y las finanzas harán necesario, para elevar acaso este proceso dinámico de apoyo mutuo y de ajuste que, de una manera civilizada beneficie a todos, el apuntalamiento de las organizaciones regionales. Esto debería ser el objetivo central de una organización que agrupara a los Gobiernos de la cuenca del Pacífico, tema éste objeto de infinitos simposios, pero en realidad testigo de una inacción total por parte de los Gobiernos. Esta será la próxima tarea que deberá afrontar la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo: no caer en la nostalgia de intentar recrear la vieja Alianza para el Progreso, sino asegurar que Norteamérica y América Latina avanza con firme y mutuo apoyo a la vez que esta última realiza su transición a la plena madurez tecnológica y coge por los cuernos el problema de la deuda y otros igualmente serios.

¿Y qué cabe decir de la Unión Soviética? Como Mijail Gorbachov bien sabe, la Unión Soviética se enfrenta también con retos en la política interna y en la exterior como consecuencia de la doble revolución en curso. Estos retos están implícitos en su afirmación, repetidas veces hecha pública, de que si la Unión Soviética no reestructura sus instituciones para permitir una aceleración del progreso científico y técnico, su peso internacional se verá reducido y sus esperanzas por mejorar el nivel de vida se verán amenazadas. Pero en tales términos generales los problemas de la agenda soviética son similares a aquellos que afrontan los Estados Unidos; en ambos casos requieren cambios institucionales y políticos para ser resueltos.

Tómese, por ejemplo, una cuestión planteada por las nuevas tecnologías. Por capricho de la Historia, los Estados Unidos y Rusia surgieron con métodos bastante diferentes de organizar la ciencia y la tecnología. El Gobierno ruso, siguiendo el modelo de la Europa occidental de principios del siglo XVIII, construyó durante los dos siglos siguientes, una distinguida academia de Ciencias, que fue desarrollada y enormemente extendida por toda la Unión Soviética. Sus muchos institutos dan acogida a una gran mayoría de los mejores científicos e ingenieros de la Unión Soviética, pero su contacto con aquellos otros investigadores que no pertenecen a sus burocracias no es demasiado fluida. Esto no importaba tanto en la Era del Acero, las centrales de producción de energía eléctrica, cementos y otras tecnologías que pertenecían al mundo anterior a 1914, aunque habría que decir que la productividad soviética en estos sectores clásicos, aún en nuestros días, sigue siendo menor de lo que pudiera haber sido. En parte porque la capacidad de los ingenieros y científicos soviéticos no ha sido suficientemente aprovechada en la economía civil soviética. Ahora el problema es mucho más serio en lo que respecta a las nuevas tecnologías, y de ello son conscientes los líderes soviéticos. La relación flexible, de interacción y diaria, de los institutos con el proceso productivo necesario para la generación (así como difusión) de las nuevas tecnologías, está resultando difícil de conseguir sin un cambio institucional radical.

Esta relación es más fácil para los Estados Unidos. Dos honorables y útiles instituciones en Filadelfia (The American Philosophical Society) y en Boston (The American Academy of Arts and Sciences), atestiguan que también nosotros nos inspiramos en la British Royal Society y en la Academie Française, respectivamente, durante el siglo XVIII. Pero nuestra tradición está mejor representada por *los Land-Grant Colleges*⁴. Tenemos suerte de que nuestras instituciones académicas generalmente acepten la proposición de que la investigación básica que llevan a cabo las Universidades se ocupe de problemas del mundo real y que los contactos, en ambos sentidos, superando las fronteras del mundo académico pueden ser mutuamente beneficiosos, aunque a veces puedan resultar complejos. Sospecho que por algún tiempo los Estados Unidos seguirán obteniendo buenos resultados en la generación de nuevas tecnologías.

Un segundo y bien diferenciado problema es el de asegurar que las nuevas tecnologías sean introducidas puntualmente en aquellos sectores en los que es probable que resulten rentables. En esto, los Estados Unidos (y tam-

bién la Unión Soviética) encuentran dificultades, como lo muestra la situación de la industria del automóvil, del acero, de bienes de equipo, textil y otras de carácter básico. En algunos sectores hemos producido empresarios que, aunque puedan tener otras virtudes, tienen cierta dificultad para dirigir creativamente sus departamentos de investigación y desarrollo. Sus considerables experiencias nunca los había preparado para un mundo donde se produce normalmente una tasa de obsolescencia de 30 por 100 al año. El resultado de la aplicación de planes para maximizar los beneficios a corto plazo en un sector donde la conexión entre la dirección y la política de investigación y desarrollo es débil puede ser no demasiado diferente del resultado inducido por unas metas de producción cuantitativas fijadas por una organización de planificación centralizada. El común resultado es la inercia en explotar nuevas tecnologías o, en el caso americano, el buscar mano de obra barata desviando la inversión al extranjero. No obstante, en otros sectores de la industria americana como la electrónica, la química o la aeroespacial, la conexión dirección-investigación es bastante buena. De hecho, estas industrias surgieron de los laboratorios, un origen que ha dejado su huella.

De manera general, el problema parece ser más agudo en la Unión Soviética que en los Estados Unidos. En realidad, todos los países socialistas, incluso los más deseosos de introducir reformas, han encontrado dificultades en ofrecer incentivos para la innovación tecnológica en la industria.

Hace más de un siglo, examinando la pugna entre democracia y socialismo, John Stuart Mill —que no tomaba al socialismo a broma y por el que sentía bastante simpatía— concluyó que la elección probablemente estaría en “aquél de los dos sistemas compatible con el mayor grado de libertad y espontaneidad en el hombre”. Este reto está especialmente acentuado en la URSS; de ello parece haberse percatado Gorbachov, aunque no existe motivo para el regocijo americano. El hecho paradójico es que ambas superpotencias están ahora atrapadas por importantes crisis de productividad.

Los cambios internos que debe llevar a cabo la Unión Soviética para hacer frente al reto, deben producirse en un momento en que el aumento de importancia económica y tecnológica de las regiones en vía de desarrollo está claramente colocando a los más avanzados de entre ellos fuera del alcance de la hegemonía de la superpotencia. Mientras tanto, el esfuerzo por alcanzar la independencia nacional y mayores dosis de libertad aumentará seguramente con el paso de los años y el relevo de las generaciones, en el imperio de Stalin en Europa del Este. Incluso ahora, el control soviético aparece diluido de diversas maneras en Rumania, Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana, en un intento de Moscú en mantener unidas las fuerzas históricas, haciéndoles concesiones para conservar lo que ahora considera como necesario para la seguridad de la URSS. La presión por encontrar una manera alternativa de satisfacer los legítimos intereses soviéticos de seguridad en Europa, es algo que seguramente aumentará.

Todo esto, en circunstancias adecuadas, podría llevar a que la política soviética reflejara lo que los dirigentes soviéticos y los analistas casi de seguro sospechan: que el emergente campo de competición mundial no es

susceptible de una prolongada dominación por Moscú o por cualquier otra potencia que pretenda monopolizarlo, y que el papel histórico que la Unión Soviética deberá jugar será el de unirse tanto a las antiguas como a las nuevas potencias industriales para dirigir, tan pacíficamente como sea posible, la precaria transición que ya está en marcha.

VII

Creo que una transición pacífica de este tipo es posible, aunque no segura. Es posible porque existen ya fuerzas que están trabajando en ella, que con el tiempo puede que consigan poner fin a la guerra fría o lograr su declive mediante una solución que sea lógica y segura para los dirigentes de ambas superpotencias. Pero terminar la guerra fría no será en ningún caso tarea sencilla. La historia diplomática y militar no se parará. La Unión Soviética y los Estados Unidos tienen ambos intereses permanentes que deben proteger como Estados nacionales que son; por tanto, tendrán que cuidar de esos intereses. Y una nueva avalancha de difíciles, aunque esperemos que más benignos, problemas. De hecho, la salida de la guerra fría debería ser concebida como un proceso (seguramente largo) de ir de esto a aquello. Debería llevarse a cabo mediante pasos que permitieran a cada lado sentirse seguro, mientras sustituye un grupo de relaciones por otro. Con su desestabilización, mezcla de grandiosos objetivos, sofismas y propaganda, y con total olvido del proceso de ir de aquello a esto, Reikjavik seguirá siendo un modelo de lo que no debe hacerse.

¿A qué, entonces, en líneas generales, se parecería un plan para acabar con la guerra fría? Tendrían que alcanzarse unos acuerdos iniciales en tres áreas críticas.

La primera sería, por supuesto, la carrera de armamentos nucleares. Aquí, tres condiciones tendrían que ser satisfechas: un equilibrio nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética, minuciosamente verificado, que fuera suficiente para garantizar, al mínimo nivel de fuerzas posibles, una capacidad efectiva de segundo golpe, pero que no permitiera llevar a cabo chantaje nuclear alguno; acuerdos de limitación de armamento atómico con otras potencias nucleares, y, sobre este fondo, intentar aplicar con mayor firmeza el tratado de no proliferación. La experiencia puede alterar esto conforme vayamos aprendiendo más; pero yo dudaría de soluciones que eliminaran las armas nucleares, que confiaran totalmente en la Iniciativa de Defensa Estratégica o que eliminaran totalmente elementos de la IDE como parte de un sistema de disuasión estable. Evidentemente, cuestiones de una gran complejidad se encuentran encerradas en estas condiciones, incluso en circunstancias de máxima buena fe entre las partes.

La segunda área sería la reorganización de la OTAN y el Pacto de Varsovia, de manera que se permitiera un mayor margen de libertad política a las naciones de Europa del Este y se garantizaran unos niveles de fuerza acordados, sometidos a sistemas de verificación efectivos para las fuerzas residuales de la OTAN y del Pacto de Varsovia. La cuestión más compleja, que

de seguro surgiría, sería la del grado y carácter de la unidad alemana. Pero el objetivo puede ser enunciado así: la URSS tendría que decidirse a aceptar un equilibrio de poder, en vez de una solución hegemónica, para sus legítimos intereses de seguridad en el este de Europa; esto es, una solución que garantice que ninguna otra potencia dominara Europa del Este en, lugar de la Unión Soviética. En esta fórmula básica se solapan firmemente los intereses americanos y soviéticos.

Finalmente, la tercera condición: arreglo de los conflictos regionales enmarcados en la guerra fría y el desarrollo de unas reglas de juego nuevas a más largo plazo. A corto plazo, los íntimos lazos soviéticos con Hanoi, La Habana y Kabul podrían ofrecer la base para unos acuerdos en los que el Gobierno existente permanecería, pero sería eficazmente confinado a sus fronteras sin la presencia de fuerzas militares extranjeras. Pero, desde luego, no puede ofrecerse garantía alguna a Moscú y Washington en lo que respecta a la orientación política que a largo plazo seguirían los países implicados. (Cuando escribo esto la Unión Soviética parece que está experimentando una solución de éste tipo en Afganistán; sus términos no parecen conducir a un rápido éxito.) Esto sólo funcionaría si los Estados Unidos y la URSS acordaran que en adelante aceptarían lo que resultara estrictamente del juego de las fuerzas históricas locales –condición evidentemente difícil de tolerar dados los comportamientos adquiridos durante los últimos treinta años–. Oriente Medio sería, por supuesto, extremadamente difícil de arreglar en estos términos dado el poder limitado de los Estados Unidos y de la Unión Soviética en la región. Pero, como en otras partes, esos poderes serían inmensos si estuvieran cimentados en una común convicción de que la guerra fría había dejado de ser el marco lógico para desarrollar las relaciones Estados Unidos-URSS o las relaciones de ambas superpotencias con otras.

En todos los casos, el acuerdo EE UU-URSS sería básico para conseguir un resultado satisfactorio, pero los intereses de otros muchos Estados estarían implicados. Por tanto, las negociaciones serían complejas. Es más, el producto final sería estable sólo si se establecieran nuevas reglas comunes y éstas se convalidaran mediante experiencias con éxito. Pero una vez establecida la expectativa de que todos se comprometían a transformar la guerra fría en algo más deseable, el proceso podría avanzar de manera bastante repentina.

VIII

Tengo razones para pensar que este tipo de escenario en el que desaparezca la guerra fría es realista en cuanto que toma en cuenta las formas históricas que están llamadas a resistir y recobrar sus fuerzas. Mi incertidumbre, no obstante, es seria y reside en dos cuestiones críticas: una relativa a la URSS y la otra a los Estados Unidos.

El conjunto de cambios que implica este escenario en las relaciones soviéticas con los Estados Unidos, Europa occidental y oriental y las regiones

en desarrollo es bastante considerable. También lo son los cambios que requieren hacerse en la sociedad soviética y sus instituciones, para hacer la economía eficiente y capaz de absorber en todos los sectores la importante avalancha de nuevas tecnologías. Como marxistas, debieran de ser ellos los primeros en reconocer que los cambios tecnológicos de esta magnitud requieren cambios en la política, el lenguaje de la política y en el tejido y las instituciones de la vida social. Por usar una acertada expresión de Kruschév, la edad de "los devoradores de acero" ha terminado.

Sería fácil adoptar un punto de vista que considerara que la clase dirigente soviética, debido a cierta combinación de la historia rusa, la doctrina comunista y los intereses creados de carácter institucional, es y permanecerá comprometida de tal manera con la expansión indefinida que sólo la derrota tras una cruenta guerra podría poner fin a la guerra fría; esto es, el nacimiento de una nueva Unión Soviética que, como otras potencias jóvenes, acabara por aceptar que la hegemonía estaba fuera de su alcance, y que su primera tarea sería la de preocuparse de los más clásicos intereses nacionales en un mundo cada vez más complejo, multipolar, favoreciendo así el equilibrio. Los líderes soviéticos incluso pueden temer que un cambio de perspectiva mine fatalmente la legitimidad del Gobierno del Partido Comunista sobre Rusia. Me inclino a pensar que, con el paso del tiempo, el problema de la legitimidad, por muy real que haya podido ser en otros tiempos, ha disminuido. A lo mejor, el punto de inflexión fue el papel jugado por la Unión Soviética en la derrota de Alemania en la segunda guerra mundial. Actualmente; uno no puede dejar de pensar que la viabilidad del control de los asuntos internos soviéticos radica más en el progreso de la economía que en la continuidad de la expansión del poder soviético. Pero Rusia no parece que vaya a ser eximida por la historia de la lenta pero decidida y creciente posesión de los seres humanos sobre los sistemas políticos para que ofrezcan dignidad y progresivos niveles de libertad. Lo que importa en cualquier caso no son las interpretaciones de los observadores extranjeros, sino los puntos de vista de los que operan y viven dentro del sistema soviético.

De cualquier manera me atrevería a juzgar que es voluntad de la clase dirigente soviética el realizar las reformas internas necesarias que faciliten una transición no traumática, pero la postura de los Estados Unidos podría afectar a esa voluntad hasta el punto que pudiera infundir en Moscú una sensación de inseguridad, de seguridad o de renacidas esperanzas de hegemonía.

Esto me lleva a la segunda incertidumbre: ¿Están los Estados Unidos, como sociedad, capacitados para desarrollar una política militar y exterior firmes? Hemos oscilado desde 1945 entre ilusiones, evasivas y enfebrecidos y tardíos esfuerzos para detener o hacer retroceder los intentos soviéticos de expansión lanzados en los momentos en que consideraban que podían explotar los intervalos de miopía americana. Hemos sobrevivido basándonos en la sentencia del doctor Samuel Johnsons: "Ande sin cuidado, señor. Cuando un hombre sabe que va ser colgado dentro de quince días, se concentra fenomenalmente." Pero nuestra supervivencia a base de esfuerzos periódicos, tardíos y convulsivos ha supuesto grandes costos e impuesto

grandes riesgos a la Humanidad durante una era nuclear. Después de cuarenta años de comportamiento cíclico, los líderes de ambos partidos políticos (demócratas y republicanos) debieran ser capaces de unirse ante la necesidad de enunciar una política exterior y militar firme y a largo plazo.

Es más; a pesar de determinadas ventajas naturales, está por demostrar que la sociedad americana y su sistema político destinarán los fondos necesarios a la educación y a la investigación, que encontrarán una nueva generación de empresarios y, por otro lado, que aceptarán la disciplina y flexibilidad que exigen la era de las nuevas tecnologías. Nuestra actitud en el pasado, especialmente en política interna, sugiere que somos una sociedad que prefiere instalarse en los usos a los que está acostumbrada que enfrentarse con la realidad.

Por tanto, encontrar una salida aceptable a la guerra fría es una responsabilidad tanto americana como soviética. Una América firme, fuerte, pero no agresiva, abriéndose camino en el mundo, consciente de la realidad de sus propios intereses, a la vez que admite la legitimidad de los intereses de los demás, puede ayudar a hacer la transición más fácil y segura para la clase dirigente soviética. Una América que una vez más se deslice hacia una situación de distraída complacencia y que siga solicitando crédito en lugar de elevar la productividad para mantener sus entretenimientos podría iniciar todavía un ciclo más con potenciales resultados trágicos. El resultado podría bien ser una extensión de las áreas de caos, incluida la proliferación nuclear, que escaparían a la capacidad de Moscú o Washington para controlarlas.

Sea como sea, la lección decisiva desde los tiempos de la doctrina Truman y del Plan Marshall es la de que la conducta soviética no puede predecirse, a no ser que uno responda a la pregunta: ¿Cuál es la visión soviética de la fuerza, la unidad y la voluntad de los Estados Unidos?

NOTAS

1. No faltan. desde luego quienes creen que los EE UU han estado efectuando un esfuerzo hegemónico. Querría subrayar que mi argumento se basa en parte en la distinción entre hegemonía y mantenimiento de un equilibrio de poder. Lo primero requiere un control mucho más directo de otros Estados que lo segundo, donde el objetivo es esencialmente negativo, es decir, el impedir la hegemonía de cualquier otra potencia.

2. Véase, por ejemplo, mi desarrollo de este punto en el **Washington Post** de 28 diciembre 1986.

3. El decisivo papel que las relaciones chino-indias juegan en la estabilidad asiática y global es el asunto con el que cierro mi libro "Los Estados Unidos y la Organización Regional para Asia y el Pacífico (1965-1985)", Austin, Prensa de la Universidad de Tejas, 1986, págs. 168-161. Este estudio también sugiere el trabajo a realizar por una organización intergubernamental de la Cuenca del Pacífico.

4. **Nota del traductor:** Escuelas Técnicas, constituidas por una función política, donde se estudian materias agrícolas y manejo de maquinaria. Algo parecido a lo que fueron las Universidades Laborales es España.

Las transformaciones del mundo financiero: un escenario para el año 2000

José Ángel Sánchez Asiaín

Tenemos que enfrentarnos con la realidad de las transformaciones estructurales que se están produciendo actualmente en el mercado financiero, y examinar si dicha evolución está afectando al contenido típico de la función bancaria, así como al papel jugado por los Bancos en el sistema económico. Porque, aunque su evolución pone de manifiesto cómo ciertos rasgos esenciales de la actividad bancaria han permanecido básicamente intactos en el devenir histórico hasta 1970, no es nada seguro que esto vaya a ser así en el futuro. En efecto, coincidiendo con la crisis de las materias primas y el primer *shock* petrolífero, se produce en el mundo económico un proceso, por el momento inconcluso, de complejas transformaciones, cuyo final es de difícil predicción. Podemos afirmar, en todo caso, que este fenómeno ha alcanzado tal profundidad y amplitud, que hoy se cuestiona ya si no afecta también a lo que aquí se han considerado rasgos esenciales de la función bancaria.

El primer rasgo característico del entorno económico en los países industrializados, a partir de principios de los años setenta, ha sido, sin duda, la debilidad del crecimiento económico¹. Esta coyuntura habría de llevar a la crisis de bastantes sectores productivos, acentuando los riesgos del sector bancario al deteriorarse la situación económica de su clientela y empeorar la calidad de los activos del balance bancario. Por su parte, la aplicación de políticas monetarias restrictivas ante el fenómeno inflacionista, combinada con la aparición de déficit públicos elevados y persistentes, originó un sensible aumento del nivel de los tipos de interés que se fueron haciendo cada vez más volátiles². Esta sensibilidad agravaría, sin embargo, uno de los riesgos inherentes al negocio bancario, el riesgo de interés, casi inexistente en épocas de estabilidad. La respuesta no pudo ser sino el refuerzo y tecnificación de los sistemas de gestión de activos y pasivos, dando origen a la primacía de los departamentos de tesorería en el negocio bancario. La Banca

José Ángel Sánchez Asiaín, presidente del Banco de Bilbao, es catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal y académico de la Real de Ciencias Morales y Políticas. Este artículo resume una parte de su discurso de ingreso en aquella Academia.

busca en ese momento trasladar su riesgo, generalizando las fórmulas de créditos con interés variable, que sigue y se acomoda a las fluctuaciones del mercado.

Todos estos cambios experimentados en el marco económico, con sus implicaciones sobre estrategias adoptadas por los distintos participantes en los mercados, han venido siendo el caldo de cultivo en el que se han gestado las transformaciones registradas en el mundo financiero durante los últimos años. Es cierto que los cambios señalados han podido ser inducidos por hechos coyunturales de distinto signo, pero, desde luego, han ido introduciendo en la actividad bancaria modificaciones que tienen, inequívocamente, un carácter estructural, que es tanto como decir permanente e irreversible, y cuya fundamental expresión es el nacimiento de un mercado global, un solo mercado, surgido al compás de la paulatina desaparición de las barreras que en el pasado aislaban geográfica, instrumental e institucionalmente a la Banca. Porque hoy se tiende a que no haya fronteras entre instituciones, entre mercados, o entre naciones. Cualquier actividad financiera puede estar al alcance de cualquier institución (incluso no financiera) en cualquier país. No hay más límites que la voluntad de iniciarla, y la disponibilidad de personal y tecnologías adecuadas. Porque las barreras de entrada, legales o institucionales, están desapareciendo para dar paso a otras, mucho más sutiles, nacidas de la capacidad profesional o de la dimensión. Una vez superadas éstas, es posible ya competir en diversos mercados, incluso sin estar físicamente establecido en ellos, siempre que se disponga de una adecuada red de comunicaciones a través de la cual fluyan los servicios financieros que se ofrecen³. Comienza a no haber, en definitiva, diferentes mercados. Es en este sentido en el que aplico el término “globalización”, concepto mucho más amplio que el utilizado por algunos autores que lo limitan a la idea de mundialización.

Y es aquí, en la rápida extensión y generalización de este proceso de globalización, donde radica la actual revolución que se está produciendo en relación con la función bancaria, que podría quizá ser denominada “cuarta revolución bancaria”, con todos los interrogantes que se abren sobre sus posibles consecuencias para la estabilidad del sistema financiero mundial. Porque no se trata de un modelo teórico: estamos viviendo ya en ese marco, y trabajando en ese mercado global.

Vistas las cosas desde esta perspectiva, la globalización no sólo constituye el horizonte en que deben situarse las distintas facetas del cambio a que nos hemos referido, sino el secreto de la dinámica actual de la actividad financiera. Expresiones concretas de esa dinámica son hoy la desregulación, la innovación financiera, la recepción masiva de la técnica y el fenómeno ya aludido de la “titularización”, en posible acepción castellana de la *securitización*. Y porque se sufre la tensión que impone la globalización, la desregulación se aviva, la innovación y la técnica tienden a acelerar su proceso, y la “titularización” se expande ante las posibilidades ofrecidas por un mundo móvil, transparente y más amplio. Todas ellas, una por una y conjuntamente, incitan a la utilización de un espacio mayor, más homogéneo, instantáneo y sin fronteras. La globalización es, pues, el factor catalizador de las fuerzas

que movilizan la actividad financiera y de sus recíprocas interacciones. Nada mejor para hacerse una idea de cuál es el estado de la cuestión, que abordar esta compleja problemática a través del estudio individualizado de cada uno de estos fenómenos.

El primer fenómeno que debemos considerar es, sin duda, el proceso desregulador que se observa hoy en todo mercado, en la medida que el primer efecto de los cambios en el entorno económico es, precisamente, la puesta en cuestión de toda la filosofía intervencionista que han venido auspiciando las políticas económicas nacionales desde la Gran Depresión. Anteriormente hemos visto cómo tal filosofía ha venido inspirando la normativa financiera hasta épocas bien recientes. Pero las nuevas realidades económicas exigen hoy a las autoridades, y cada día en mayor grado, depositar una mayor confianza en el mercado como mecanismo de asignación de recursos y, consecuentemente, ello supone renovar y suprimir muchas de las antiguas reglamentaciones reguladoras. Esto es a lo que se llama “desregulación”, un fenómeno mucho más amplio y general que los tímidos intentos liberalizadores que se produjeron en los años sesenta, porque la desregulación de que ahora hablamos va mucho más allá de la simple libertad del establecimiento bancario o de la apertura de oficinas. Afecta a toda la actividad y a todo el sistema financiero. Significa, prácticamente, la desaparición de todas las intervenciones “protectoras” acuñadas en el pasado, y se extiende, incluso, al negocio internacional, derribando las barreras que impedían la entrada o la salida de los mercados nacionales. Desde el punto de vista operativo el fenómeno se traduce en una liberalización casi total de los tipos de interés (a lo que no ha sido ajena también la necesidad de dotar de mayor protagonismo a la política monetaria en la lucha contra la inflación) y fuerza toda una serie de medidas destinadas a despejar las limitaciones que compartimentaban la competitividad, asegurando, con ello, la eficacia del conjunto del sistema.

El aspecto más destacable del proceso de desregulación, por lo que tiene de decisivo para el futuro de la Banca, es su papel en el desmantelamiento de las fronteras financieras nacionales⁴. Porque, en efecto, en la mayoría de los países desarrollados, y con objeto de facilitar el ajuste de sus respectivas balanzas de pagos, se ha venido produciendo una progresiva flexibilización del control de cambios, lo que contribuye a consolidar el mercado internacional como canal de distribución de la liquidez entre países, teniendo ello como fundamental resultado reforzar la conexión entre los mercados nacionales y los internacionales. Todo esto al compás de un continuo relajamiento de las barreras formales que impedían o limitaban la actuación de lo que, desde una perspectiva nacional, se conoce como Banca extranjera⁵, aspecto que no deja de influir en el proceso de integración internacional. Otro factor que ha venido jugando en esa misma dirección, por lo que supone de aliciente para la movilidad de los flujos de capital, ha sido la paulatina, pero constante, liberalización de las operaciones exteriores de los inversores institucionales. Al final, el resultado conjunto de todas estas actuaciones queda cristalizado en una creciente y acelerada convergencia entre lo que

sucede en los mercados nacionales y los internacionales, característica básica y definidora de la globalización⁶.

Quizá haya sido en los mercados de capitales donde el proceso desregulador se ha dejado sentir con especial intensidad. El deseo de mejorar la eficiencia de los mismos en un entorno económico claramente favorable al crecimiento y desarrollo, y la fuerte competencia existente por participar en la distribución del ahorro mundial, han sido dos importantes motivos en favor de este movimiento. De esta manera, los Gobiernos de casi todos los países han venido compitiendo a la hora de flexibilizar los controles que dificultaban la entrada extranjera en los mercados nacionales, a la vez que suprimían obstáculos a la creación de nuevos productos financieros (con lo que se ha ido ampliando la gama de instrumentos puestos a disposición del público). Simultáneamente, en algunos sistemas se ha ido procediendo a dismantelar las barreras impositivas que tendían a aislar los mercados interiores del internacional, así como a la eliminación de abundantes prácticas que impedían la libre competencia. Y todo ello está dando lugar a una creciente vinculación entre los mercados de capitales nacionales y mundial. Así, inversores y prestatarios comienzan a encontrarse con el mismo tipo de instrumentos, emitidos en condiciones muy similares, y ofrecidos por idénticos intermediarios. La expresión más auténtica de este fenómeno se encuentra en la acelerada integración del eje Nueva York-Londres-Tokio. Con ello, y a través de los avances registrados en materia de transmisión electrónica de datos, se está produciendo una intensa integración de todos los mercados de capitales, que ya mantienen una operatoria ininterrumpida durante las veinticuatro horas del día⁷.

Esta acelerada integración de los principales centros de contratación mundial no tiene precedentes en la Historia⁸ porque, por primera vez, la configuración de un mercado que trasciende distancias geográficas y barreras horarias ha dejado de ser una cuestión puramente teórica, para pasar a convertirse en algo tangible y operativo⁹. Y sin duda, la labor de la desregulación en favor del dismantelamiento de las fronteras financieras, al coincidir con una interdependencia creciente entre las economías nacionales, está contribuyendo decisivamente al surgimiento de este mercado supranacional, donde se refuerza el clima de rivalidad y competencia recíproca que, desde hace tiempo, viene enfrentando a las diferentes clases de instituciones, bancarias y no bancarias, con independencia de su país de origen y de su campo de actividad tradicional.

Cabe esperar, en principio, que ese aumento de la competencia sea positivo para el conjunto de la economía, por cuanto parece previsible que redunde en una mejor asignación de los recursos disponibles. Sin embargo, y como contrapartida, lo más probable será que produzca una erosión de los márgenes operativos de las instituciones, y que suponga la eliminación de aquellos productos, técnicas y entidades más ineficaces que, por la propia ley de la oferta y la demanda, dejarán paso a otras más eficientes y competitivas¹⁰. Al final, sin embargo, la cuestión básica reside en saber si este proceso schumpeteriano de creación destructiva, que ya se ha registrado en otros sectores, puede tener connotaciones especiales en el campo bancario.

Porque, como se ha señalado anteriormente, la solidez de las entidades bancarias constituye el factor decisivo del mantenimiento de la confianza indispensable para el funcionamiento de los sistemas de pagos y financiación. La historia ofrece muchos ejemplos de cómo la pérdida de confianza en una sola institución puede alcanzar y afectar a todo el conjunto, lo que no sucede en otras actividades desreguladas. Todo podría querer indicar que el negocio bancario tiene rasgos que los diferencian de otras actividades, y que hacen difícil o peligroso un indiscriminado desmantelamiento de las regulaciones vigentes¹¹.

No podemos exagerar, sin embargo, las peculiaridades de la Banca, porque su negocio está sometido hoy a un rápido proceso de desespecialización, que le está conduciendo a una progresiva pérdida de sus señas de identidad¹². En estos momentos, no cabe hablar de un sector bancario autónomo, sino que hay que entenderlo como parte integrante de una industria más amplia de servicios financieros. Estamos asistiendo, de esta manera, a una paulatina pérdida de las posiciones mantenidas por los Bancos en el proceso de intermediación, en favor de otras instituciones no pertenecientes a esta industria. Este es, probablemente, el hecho que diferencia los efectos de la desregulación bancaria de la que está teniendo lugar en otros sectores productivos, porque los nuevos competidores de la Banca se encuentran mucho menos regulados, y ello no sólo pone en cuestión la igualdad de oportunidades, sino que además contribuye a erosionar la eficacia de unos principios normativos y de unos mecanismos de conducción de la política monetaria todavía deudores del pasado¹³.

De todas formas, y cualesquiera que sean las aprensiones que se sustenten sobre este proceso, resulta inconcebible una vuelta a los mercados compartimentados y estrictamente controlados por las autoridades nacionales, porque toda iniciativa en este sentido, salvo la que pudiera adoptarse como consecuencia de una catástrofe hoy imprevisible, se traduciría en un desplazamiento de la actividad financiera hacia aquellos centros que no están regulados o que lo están con normas más flexibles. Por otra parte, cualquier intento de detener o frenar la desregulación se vería inutilizado por la dinámica que introduce la innovación, ya que en este periodo contemporáneo ha sido una constante la aparición de multitud de nuevos instrumentos destinados a soslayar todo intento regulador, con el agravante de que el emergente mercado mundial tiende a acelerar su difusión, convirtiéndolos en un factor de presión para el mantenimiento generalizado de la liberalización.

Por otro lado, si algo ha dejado claro una regulación, mantenida durante tan largos periodos, ha sido su pernicioso efecto sobre el desarrollo de los sistemas bancarios y sobre su capacidad de adaptación a los cambios en el entorno. Por el contrario, no hay duda de que la gran creatividad y dinamismo de que están haciendo gala hoy todos los sistemas bancarios avanzados deriva, en buena parte, de la facilidad que la desregulación ha supuesto para la innovación¹⁴.

Realmente cualquier observador ajeno a las realidades del mundo bancario tiene que quedarse perplejo ante el cúmulo de esfuerzos que se dedi-

can hoy a la actividad innovadora, política que se traduce en la constante aparición de un número interminable de nuevos productos o fórmulas para la captación de ahorro y para la financiación. Es cierto que buena parte de las innovaciones son originadas por la preocupación por minimizar o desplazar el riesgo¹⁵, aunque también proceden de la respuesta a la intensa competencia de otras instituciones. Pero las razones del fenómeno innovador son más complejas. Hasta épocas relativamente recientes se ha tendido a minusvalorar la capacidad de innovación del mundo financiero, debido a que sus novedades suelen ser, por lo general, simples combinaciones, desgloses o ampliaciones de productos ya existentes¹⁶. No en vano los instrumentos financieros están caracterizados por un número muy limitado de atributos¹⁷. Sin embargo, todas estas consideraciones no han sido obstáculo para que se haya registrado en los últimos años una permanente y pujante actitud innovadora, que ha sido extraordinariamente pródiga en la aparición de nuevas técnicas, nuevos productos y nuevas instituciones.

La presión innovadora está en principio justificada por el clima de fuerte rivalidad que se respira en la industria de servicios financieros. En este contexto, las innovaciones se han mostrado sumamente eficaces para ensanchar el campo de actividad y, en la medida en que contribuyen (entre numerosos concurrentes) a la adquisición de una imagen diferenciada, permiten lograr ventajas, frente al resto de los participantes. Hay que añadir a ello las oportunidades de creación ofrecidas por el proceso liberalizador y las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías, informática y telemática, para el diseño y distribución en masa de los nuevos productos, porque este moderno soporte tecnológico da a la innovación, además, un firme apoyo para su permanencia. Todo esto, sin olvidar el papel que han jugado las regulaciones en el desarrollo de este proceso, aunque sólo sea porque éstas generan costes adicionales y, en consecuencia, constituyen el mejor incentivo para la creación de fórmulas destinadas a eludirlas. Sin embargo, y aun admitiendo la relevancia de estos factores, todo induce a pensar que la causa fundamental de la ola de innovaciones registrada en los últimos años está ligada, a aspectos más propios de la demanda, y que tienen mucho que ver con el entorno económico. Un ejemplo lo constituye el hecho de que la sensible alteración de los precios y los riesgos relativos de los instrumentos en circulación han modificado radicalmente las preferencias de los agentes económicos en la gestión de sus carteras¹⁸.

Pero aunque estas hayan sido las causas genéricas del proceso innovador, también es evidente que no todos los sectores de la industria financiera han ido manifestando la misma capacidad creadora, porque si en los años setenta fueron los Bancos los que dieron pruebas de mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones del entorno, en los últimos tiempos esa cualidad ha ido decantándose en favor de los mercados de capitales¹⁹. Un reflejo de este desplazamiento en la innovación lo constituye la acusada versatilidad adquirida por las emisiones de bonos, hasta el punto de que cada vez es más frecuente que éstas lleven específicamente incorporadas toda una serie de innovaciones destinadas a ampliar las posibilidades de elección entre monedas y tipo de interés²⁰. Al final, este dinamismo ha ido contagiándose a

otros muchos segmentos²¹. Sin embargo, los Bancos han reaccionado a tiempo, tanto en su mercado tradicional como en el mercado de títulos. Diseños de emisiones, sistemas y técnicas de colocación, apoyos financieros e incluso su actividad directa en el mercado secundario, obligan a reconocer que también la Banca está jugando un importante papel en la formación de los nuevos mercados.

Puede decirse, por tanto, que la innovación financiera ha logrado efectos sustantivos muy importantes. Primero, porque ha creado o consolidado mercados, antes inexistentes o poco desarrollados, de fondos a largo y a corto plazo o hipotecarios, entre otros. Segundo, porque ha contribuido a estrechar los vínculos financieros existentes a nivel mundial, de forma tal que las fronteras que diferenciaban los instrumentos por monedas, tipos y plazos, tienden a cobrar cada vez menor relevancia. Tercero, porque, además, ha permitido una rápida adaptación de la Banca a las demandas sociales, en la medida que la innovación no sólo ha sido un arma comercial. Todo ello, es cierto, ha creado problemas a la política monetaria por el carácter de cuasidinero²² de muchos nuevos activos, pero no parece que un problema de control deba ser un freno para un proceso que mejora la eficacia del sistema financiero y su capacidad de asignar y recoger recursos.

Otro aspecto de la innovación, que suele ser olvidado, hace referencia al cambio de las estructuras organizativas, obligadas por aquélla a una permanente respuesta. El cambio en el entorno y en el negocio, así como la gestión de la innovación, tienen lugar en un marco en el que, a través de la desregulación, se introducen dosis crecientes de libertad. Ello obliga a inyectar, a su vez, cuotas crecientes de flexibilidad en los esquemas, lo que en los últimos tiempos ha dado lugar a una inflación organizativa en los sistemas financieros de los distintos países, con una acumulación de instrumentos, de fórmulas y de organigramas en paralelo a la innovación de productos, quizá oportunos, pero no siempre buenos. Tal inflación se explica por la inexistencia de un modelo de productos y servicios de validez general, y por las diferentes situaciones que se presentan en cada Banco. Hay, ciertamente, algunos rasgos comunes. Por ejemplo, la inserción en los esquemas organizativos de puntos sensores del mercado, la tensión permanente, y variadamente resuelta, entre las tendencias hacia la especialización o la generalización, el énfasis en las funciones de gestión de activos y pasivos, y en la posición predominante que se ha dado a la tesorería en la estructura organizativa. Es bastante general, también, la preocupación por reforzar las tareas de planificación y análisis del entorno, con una tendencia a ampliar notablemente el contenido intelectual de la función bancaria²³ y el control de riesgos²⁴. La unanimidad es menor, sin embargo, en la adaptación organizativa alas demandas del cliente, donde los principios de tratamiento personal y globalizado de la clientela reciben interpretaciones diferentes y están hoy en pleno cambio, sin que se haya llegado a un modelo de aceptación general.

La notable capacidad innovadora de los mercados de capitales encuentra su más concreta expresión en el creciente protagonismo adquirido por los mismos en la financiación directa de la economía, proceso que ha sido definido por los anglosajones con el gráfico nombre de *securiti-*

zación²⁵, que ha tenido una rápida introducción literal en todas las lenguas, y desde luego en la nuestra. En español, aunque suene a barbarismo, quizá sea “titularización” la palabra más adecuada para expresar un fenómeno que puede ser definido como la sustitución del crédito bancario tradicional (negociado caso a caso y formalizado en contrato o póliza), por títulos negociables (*securities*) que pueden ser emitidos y negociados en los mercados de valores para obtener financiación en dichos mercados en cualquier momento de la vida del crédito²⁶. El mecanismo no supone otra cosa que el desplazamiento del sistema bancario en la intermediación entre ahorradores y prestatarios, dejando su papel reducido al de simple mediador y receptor de comisiones, pero no intereses. De esta forma, los ahorradores colocan directamente sus fondos en la financiación de las empresas, llevándolos al mercado de valores, y suscribiendo los títulos que éstas emiten. Por ello puede decirse que los fondos de los ahorradores no son intermediados, y que van de ahorradores a inversores directamente, sin transformarse en depósitos bancarios antes de llegar a ser créditos. Los Bancos pueden mediar para facilitar estas operaciones, pero en todo caso no intermedian. Aquí está la clave del fenómeno.

Resulta patente la amplitud adquirida por este fenómeno al observar el comportamiento de los mercados internacionales, en los que se está produciendo el crecimiento más vivo de esa sustitución de créditos por títulos negociables²⁷. Sin embargo, lo significativo en estos momentos es que la mutación de los flujos financieros no se ha limitado a aquel ámbito, sino que, alentada por la desregulación, se está desarrollando con rapidez en los nacionales. La inmediata consecuencia de este proceso se concreta ya en la desaparición de las barreras domésticas existentes entre los mercados de capitales y los específicamente bancarios. De ahí el interés en estudiar la cuestión con detalle, por lo que puede dejar entrever sobre el futuro liderazgo institucional en el proceso de intermediación.

El primer aspecto a destacar en la “titularización” es que, a diferencia de la desintermediación clásica, los Bancos están contribuyendo también a su difusión. Actitud motivada, al menos en parte, por la necesidad de dotar de mayores dosis de flexibilidad a la gestión de sus carteras, lo cual les lleva a adquirir y ofrecer unos volúmenes importantes de emisiones. Sin embargo, el fomento de estas operaciones fuera de balance responde fundamentalmente al deseo de eludir la carga impuesta por la asunción de riesgos, que se traduce en provisiones adicionales contra resultados si hay fallidos y en la obligación de cumplir con determinados *ratios* de capital mínimo en proporción a los riesgos asumidos²⁸. Tampoco debe infravalorarse el objetivo de evitar que, en ese inevitable proceso de “titularización”, la Banca quede totalmente desplazada, logrando, al menos así, un papel de mediación en esa actividad de desintermediación. En todo caso, y de esta manera, los sistemas bancarios han iniciado un trascendental desplazamiento desde su actividad intermediadora convencional hasta labores más propias de un agente a comisión que coloca títulos en el mercado y cobra por ello. Se rompe así algo que era muy tradicional en la gestión bancaria, es decir, el vínculo exis-

tente entre el Banco y el cliente²⁹. A la vez, y como consecuencia de esa política de diversificación, la Banca está entrando en colisión con otras instituciones que, dependiendo del modelo legal de Banca elegido en cada país, pueden o no estar en mejor situación de partida.

En cualquier caso, y en la medida en que la “titularización” sea algo más que un tema coyuntural, pocas dudas caben de que si las entidades bancarias quieren mantener su posición competitiva se van a ver precisadas a revisar unas estructuras y unos modos de operar diseñados para realizar otro tipo de negocio: la captación de depósitos y colocación de créditos. Y van a tener que incluir como función específica la gestión de la cartera de títulos.

Para poder hacerse una idea de la proyección temporal del fenómeno de la “titularización” es preciso evaluar, aunque sea someramente, el carácter de los factores que lo sustentan. No cabe duda a este respecto de que tanto el descenso de los tipos de interés como la actual composición de las balanzas de pagos son acontecimientos eminentemente cíclicos. Más estabilidad tiene el hecho de que, como consecuencia de la desregulación y de la ola de innovaciones, los títulos se han convertido en instrumentos más flexibles que los créditos y depósitos a la hora de satisfacer las necesidades específicas de la clientela. Como consecuencia de todas estas circunstancias, la demanda se está desviando en favor de los títulos³⁰. Con todo, es muy probable que el origen de esta cuestión resida en la pérdida de las ventajas de información que proporcionaba a la Banca su extensa red de oficinas, porque esta posición de privilegio se ha ido erosionando debido a que una parte muy sustantiva de la información necesaria para las decisiones de ahorro e inversión se hace hoy pública en los mercados y, lo que es más importante, a que las nuevas tecnologías están haciéndola accesible a un número cada vez mayor de participantes.

Todo ello induce a pensar que la llamada “titularización” no es una cuestión simplemente coyuntural. De momento, los clientes más afectados han sido aquellas grandes empresas que, en virtud de la buena calificación merecida por su crédito, pueden abaratar los costes de la financiación bancaria acudiendo directamente a los mercados de valores. Pero el problema que se plantea es que esa actuación sea un ejemplo de lo que en el futuro puede ocurrir en otros segmentos, incluido el de las economías domésticas. Resulta sintomática, en este sentido, la sustitución generalizada de créditos por títulos negociables en áreas tales como las hipotecas o los bienes de equipo, que se ha iniciado ya en algunos países. No cabe desdeñar, pues, la posibilidad de que ese proceso tienda a reducir lo mejor de esa clase de inversiones bancarias, con la consiguiente pérdida de calidad del conjunto de la cartera poseída por el sector. Porque, a partir de un determinado punto, ese deterioro de los activos dará lugar, inevitablemente, a una mayor fragilidad de las instituciones, sin olvidar que la intermediación convencional, al quedar limitada a sectores de peor calidad, obligaría a reforzar los recursos propios en forma de capital adicional para asegurar ese mayor riesgo, con la consiguiente necesidad de dedicar un mayor volumen relativo de fondos al pago de dividendos. De esta forma, la Banca podría entrar en un círculo de ineficacia, en el que, para compensar el aumento de costes generado por el uso

de más capital, se vería abocada a ampliar sus márgenes financieros, lo que a su vez reforzaría el proceso de “titularización”, con lo que agravaría más su fragilidad y crecería, otra vez, su necesidad de recursos propios.

Esta peligrosa dinámica no puede postularse dogmáticamente, pero es algo que, de manera incipiente, parece haber comenzado a producirse ya en Estados Unidos³¹, lo que resulta muy ilustrativo de lo que, en las actuales circunstancias, puede suceder a los Bancos si se obstinan, o se ven obligados, a permanecer en su actividad tradicional. Y es ilustrativo, porque en aquel país las entidades bancarias se encuentran todavía sometidas a fuertes limitaciones para actuar en los mercados de capitales. No es éste el caso de Europa, en donde de forma generalizada se ha optado por el modelo de Banca universal y donde, por tanto, no existe una especialización de carácter imperativo. Esto explicaría que la competencia proveniente de agentes intermediarios en Bolsa, como *brokers o merchants*, no sea demasiado intensa, dado que han sido los propios Bancos los que han tomado la iniciativa en esa clase de actividades. Si este análisis fuera correcto, la Banca como institución no entraría en crisis, sino un determinado tipo de negocio o una manera de hacer Banca, por muy importante que haya sido hasta ahora. Por consiguiente, no parece que sea pecar de optimismo el afirmar que la industria bancaria europea cuenta, en principio, con un amplio margen de manobra para adaptar sus estructuras y sus políticas y estrategias al enorme reto que representa la “titularización”.

Estas observaciones sobre las perspectivas futuras de la innovación y la “titularización” no nos deben hacer olvidar que lo verdaderamente relevante en esos fenómenos no es tanto su componente autónomo como sus relaciones de mutuo apoyo e interdependencia. Unas relaciones de reforzamiento que están en íntima conexión con los avances registrados por las nuevas tecnologías en los últimos años y que han afectado de modo muy especial a los sistemas bancarios. Porque el enorme progreso y economía producidos en el procesamiento y almacenamiento de datos, unido al ensanchamiento en el ámbito cubierto por las telecomunicaciones, están consiguiendo conectar en tiempo real, como ya he apuntado antes, a un número cada vez mayor de mercados a nivel mundial y a lo largo de las veinticuatro horas del día³². Esta situación está provocando que en ese marco geográfico se produzca primero una circulación fluida y rápida, y después una paulatina reducción de los costes de la materia prima del mundo financiero: la información sobre el qué, cómo y dónde de las necesidades de ahorradores e inversores. Y este hecho es el que, en última instancia, actúa como catalizador básico de la fase actual de la desintermediación bancaria, de la ola de innovaciones y del magnetismo de los mercados de capitales, con la consiguiente presión que ello ejerce, además, a favor de la permanencia del movimiento desregulador o la ineficacia de las tendencias reguladoras. De ahí la insistencia en que, a medio y largo plazo, no es posible detener la dialéctica del cambio que nos ha tocado vivir y, por ello, el Interés del análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el negocio financiero.

No pensemos, sin embargo, que esta mutación va a tener un desarrollo lineal o exponencial, sin encontrarse con frenos en su evolución y con pro-

blemas específicos. Porque la utilización de capacidades más altas y vivaces de memoria, de gestión y de comunicación no está siendo acompañada de un desarrollo de los instrumentos de inteligencia. Las inversiones tecnológicas se están encareciendo en este último aspecto y, en general, están sometidas a un proceso de rápida obsolescencia. A su vez, los avances tecnológicos hacen emerger nuevos problemas, desde el de la confidencialidad, incluso por su frontera con la Intimidad personal³³, hasta los que suponen cambios de organización, de cultura corporativa o de carreras profesionales. La dialéctica del cambio sigue, sin embargo, con todo su empuje, en un proceso que, aunque más complejo de lo imaginado, acelera sin descanso su evolución.

En el análisis de la que hemos llamado “tercera revolución bancaria” se han descrito las principales modificaciones que generó la aplicación de la informática a la Banca de los sesenta. Fueron muy importantes aquellas modificaciones para el futuro de la Banca, pero las que ahora se están viviendo tienen aún mucha mayor trascendencia. Recordando una idea antes apuntada, hay que tener presente que la competencia y estrechamiento de márgenes en la actividad bancaria tradicional, la imperiosa necesidad de ampliar la gama de servicios no sujetos a la carga impuesta por los *ratios* de capital y el deseo de rentabilizar las fuertes inversiones realizadas en nuevas tecnologías, han llevado a las entidades bancarias a poner un mayor énfasis en la capacidad para generar ingresos. Estos factores de orden interno han venido a coincidir con una creciente demanda por parte de determinados clientes de información financiera y de modelos de apoyo logístico que les permitan optimizar en todo momento sus decisiones de ahorro e inversión. Y es este estado de cosas, que no cabe calificar de coyuntural, el que ha inducido a algunos Bancos a diseñar sistemas de gestión internacional de tesorería en tiempo real para las empresas multinacionales³⁴, y a iniciar experiencias similares en otros segmentos, incluido el de las economías domésticas³⁵. Puede decirse, por tanto, que hay una tendencia de fondo que arrastra a la Banca a ensanchar su campo de acción hasta introducirse de lleno en el sector de la producción y venta de servicios informativos. Pero esta forma de actuar, en la medida en que promueve la desintermediación y el estrechamiento de márgenes financieros, contribuye a acelerar el declive de su propio negocio convencional, produciendo, al menos en el corto plazo, un efecto perverso en el desarrollo del sistema.

La revolución tecnológica, por otra parte, al abaratar la obtención de lo que puede considerarse la materia prima del mundo financiero, es decir, la información, está alterando también la naturaleza y estructura espacial del proceso de intermediación. En efecto, y aun a riesgo de reiterar algo ya dicho, conviene recordar que dicha revolución está generando una progresiva disminución de los costes de información que conllevan las transacciones financieras, permitiendo a ahorradores e inversores de diferentes países entrar en contacto directo sin la mediación clásica de la Banca. Es preciso dejar constancia, pues, una vez más, de que la creciente importancia y la capacidad de negociación del emergente mercado global están estrechamente ligadas a la existencia de unas tecnologías capaces de mover infor-

mación instantáneamente a lo largo y ancho del mundo. Si éste es el escenario en que la Banca va a desarrollar su actividad en el futuro, pocas dudas caben de que el éxito de una institución va a depender del acierto de sus apuestas tecnológicas. En el actual entorno globalizado, este acierto dará la medida de la eficacia con que se procesen y distribuyan los flujos informativos, lo cual es una condición indispensable para poder colocar los productos a más bajo coste y de forma más satisfactoria que los competidores. La accesibilidad a las nuevas tecnologías no se limita, sin embargo, ni al restringido círculo de los Bancos ni al más amplio de los intermediarios financieros y, por consiguiente, no puede garantizarse hacia dónde va a inclinarse la ventaja en la aplicación de las mismas.

Todas estas transformaciones estructurales del mundo financiero constituyen los elementos que condicionan la respuesta global de la Banca ante el nuevo entorno. Respuesta que está consistiendo, cada día con mayor frecuencia, en la construcción de amplios conglomerados formados por múltiples instituciones financieras y no financieras, en los que el negocio bancario convencional no es más que una parte de las actividades encuadradas en ellos. No se trata, pues, del mero crecimiento cuantitativo basado en las simples fusiones de Bancos que buscan obtener economías de escala, sino de una adaptación cualitativa y diversificada de la oferta a la demanda. De esta manera, servicios y actividades que antes se concebían como piezas aisladas de una actuación exclusivamente bancaria, pasan a integrarse y a ser ofrecidas por un conjunto de instituciones diferentes, pero interdependientes, que aun siendo de muy distinto origen y naturaleza, tienen al cliente como nexo de unión. Los Bancos son así una pieza de esos conglomerados, pero no necesariamente la básica. Ello dependerá de la vocación del conjunto. Dependerá, aún más, de la estrategia del conglomerado, cuyos objetivos pueden exigir el predominio de la actividad de Banca, o su puesta en una posición secundaria, de acuerdo con los criterios de eficacia en el funcionamiento del todo, que serán siempre prioritarios. De acuerdo, en definitiva, con las sinergias, o reforzamientos recíprocos entre todas las instituciones del conglomerado, que pueden obtenerse de la estrategia adoptada.

Es importante señalar que estos conglomerados van mucho más allá del concepto de supermercado financiero, en su versión de Banco universal que ofrece todos los servicios que demanda el cliente. Esta estrategia puede ser elegida por muchas instituciones nacionales, mientras que su presencia internacional se limita a algunos segmentos, normalmente los relacionados con la Banca al por mayor y los mercados monetarios y de capitales. Pero, también puede tratarse de la extensión a negocios y mercados totalmente diferentes de su misión principal. Esto sucede sobre todo cuando la pieza del conglomerado es, por ejemplo, un gran almacén comercial, que complementa su actividad con ofertas de servicios financieros prestados por múltiples instituciones, o un agente o intermediario bursátil que completa el negocio de valores con otras actividades financieras y con algún Banco que forma parte del conglomerado³⁶.

La razón de fondo que posibilita el desarrollo de la estrategia del conglomerado financiero estriba en la caída de las barreras de entrada en los

diferentes sectores y subsectores, originada en último término por la desregulación nacional e internacional de las actividades emprendidas en las naciones financieramente más desarrolladas. En todo caso, y aunque ésta sea su causa genérica, no puede olvidarse tampoco el impulso derivado de la creciente evidencia de que, para los mejores prestatarios, los títulos son mecanismos más eficientes que la intermediación realizada a través de créditos y de depósitos, y de que la internacionalización de los mercados aporta muchas mayores oportunidades para satisfacer las necesidades del cliente. Así, pues, las estrategias de diversificación e internacionalización resultan plenamente congruentes con los cambios registrados en los mercados financieros, lo cual no significa que su implantación no plantee problemas ni que sea el único camino para el éxito.

Un escenario para el año 2000

La descripción de las transformaciones estructurales que está sufriendo el mundo financiero y el análisis de los rasgos más característicos de la actividad bancaria en otros períodos históricos permiten intuir ya con una cierta precisión la probable evolución futura de la función bancaria y de las fórmulas a través de las cuales ésta se va a manifestar.

Vamos a analizar los rasgos de esa dinámica, fijando para ello previamente un horizonte que situaremos a diez o quince años vista, lo que significa prever el desarrollo bancario hasta el año 2000. No debe parecer arbitrario ni milenarista este horizonte, porque a la luz del pasado puede razonablemente aceptarse que se necesitará un mínimo de diez a quince años para consolidar las actuales tendencias. Aunque no podemos olvidar que, dada la aceleración que están experimentando los procesos de cambio, la elección de ese período sí puede resultar arriesgada. La evolución de los sistemas financieros está sujeta a la influencia de una multiplicidad de hechos, claramente imprevisibles y de naturalezas muy diversas. Porque cambios en el entorno político o institucional que alteren fundamentalmente el marco económico y social pueden introducir direcciones imprevistas en el desarrollo de los sistemas financieros hacia su ajuste, siendo imposible formular un escenario que recoja y valore tales hechos. Por ello, supuesta la imprevisibilidad de estos factores, parece aconsejable optar por una hipótesis de evolución continuada, que no contemple la presencia de cambios bruscos. La adopción de esta alternativa significa, implícitamente, que no se admiten grandes novedades sobre las líneas evolutivas que han quedado apuntadas anteriormente, y que, en buena parte, aparecen hoy bastante consolidadas. En este escenario, y con las limitaciones apuntadas³⁷, vamos a considerar el desarrollo previsible de las fuerzas impulsoras del proceso de globalización, para poder determinar si éste va a continuar y, en su caso, bajo qué pautas. Superado este análisis previo, tendremos que dibujar las características esenciales y diferenciales que las organizaciones bancarias ofrecerán en el futuro respecto de la situación actual.

Como punto de partida para el diseño del entorno económico que puede ser operativo en ese año 2000 parece necesario recordar las tendencias que en estos momentos resultan ya claramente perceptibles. Una de ellas, obviamente, es la interdependencia de las distintas economías nacionales³⁸, con lo que conlleva de pérdida de autonomía para las políticas económicas nacionales. Esta situación se refuerza por la movilidad de los flujos de capital, propiciada por la continua búsqueda de más altos rendimientos en el emergente mercado financiero global. No es aventurado suponer, asimismo, la permanencia del desajuste entre oferta y demanda de materias primas³⁹, dadas las pautas de contención demográfica existentes en los países desarrollados y la progresiva reducción del consumo de las mismas por unidad de producto.

Este último hecho, si bien por una parte aleja el riesgo de alzas espectaculares en el precio de las materias primas, exige por otra a los países exportadores dedicar una mayor atención a la producción manufacturera. Todo ello hace prever que continuará el declive del empleo industrial en los países más avanzados, producido por el declive de desindustrialización que hasta ahora se ha mostrado difícil de frenar⁴⁰.

A pesar de que dentro del marco definido por esas tendencias contamos con dos escenarios futuros para la economía mundial, uno optimista y otro pesimista⁴¹, a los efectos de lograr una mayor concreción vamos a tomar como base de nuestros planteamientos un escenario que se situaría en un punto intermedio entre esas dos posiciones extremas y que, por sus rasgos cualitativos, puede calificarse de moderado.

En un entorno de estas características cabe suponer que los tipos de interés reales seguirán siendo elevados no sólo porque en un sistema desregulado el nivel de los mismos se ha convertido en un factor decisivo para el mantenimiento de la disciplina económica, sino porque, además, los ahorradores seguirán requiriendo altos premios para compensar la mayor volatilidad de los mercados. Este fenómeno se encuentra en estrecha conexión con el previsible aumento de la negociabilidad de los activos financieros, lo cual facilita las comparaciones entre los diferentes rendimientos y, en esa medida, promueve una continua sustitución de unos por otros.

Otra poderosa fuerza que condicionará la evolución del mundo financiero en ese escenario, y específicamente en el campo de la Banca que atiende a las necesidades de las economías particulares, será el ineludible recambio generacional, por lo que siempre supone de modificación en las pautas de comportamiento. El hecho de que las nuevas generaciones hayan crecido en el seno de sociedades de consumo maduras contribuirá a que su propensión al gasto y al endeudamiento sea mayor que la de sus predecesores. Cabe esperar, igualmente, un mayor interés por las fórmulas de ahorro-previsión en detrimento de otros instrumentos, ante lo que parece ser inevitable declive del papel benefactor del Estado. Estas actitudes se verán reforzadas por el aumento del número de familias en las que entre dos salarios, dada la creciente integración de las mujeres en el mercado de trabajo⁴². El alargamiento del periodo de estudios en los jóvenes, al que no es ajeno el problema del paro, les dotará de una mayor cualificación, lo que les permitirá alcanzar

puestos de responsabilidad. Y esta inyección de juventud en la actividad productiva, con todo lo que conlleva de agresividad y deseos de superación, tenderá a alimentar el proceso de innovación y el resurgimiento del espíritu empresarial, lo que ya se está registrando en muchos países desarrollados. Por otra parte, esta población nueva que se incorpora a los mercados financieros se integrará en una estructura en la que la población madura tendrá todavía un gran peso, con un menor dinamismo en su demanda, pero con una gran exigencia de servicios especializados y de calidad. Todo ello configurará un complejo panorama con predominio de demandas sofisticadas, más exigentes en cuanto a la satisfacción de sus necesidades específicas, y más consciente del grado de eficacia y de la ética profesional de las instituciones que las atienden. Como resultado de ello, el consumidor pasará a convertirse en el centro de gravitación en torno al cual girará la prestación de servicios financieros y no habrá otras variables para mantener su lealtad como cliente que el precio y la calidad.

En el escenario que contemplamos la demanda empresarial extremará sus actuales características de sofisticación y exigencia, en un proceso de transformación constante, lo que alimentará los cambios en la oferta, y a la inversa. Por otro lado, la distribución de una parte creciente de la actividad económica en pequeñas unidades productivas, familiares o individuales, sin la clásica configuración de empresa, dará sentido empresarial a una parte importante de los servicios exigidos por las economías domésticas. Todas estas demandas requerirán un importante componente de proximidad física al cliente, Y también exigirán un cambio de actitud profesional, en el que habrá de primar la capacidad, de comunicación, la sensibilidad respecto al entorno social inmediato y, en definitiva, un nuevo sentido humanístico que, paradójicamente, viene exigido por las mutaciones tecnológicas y sociológicas.

Toda la actividad financiera se realizará en una marca institucional en el que las reglas de la economía de mercado funcionaran con vigor. Quizá la huella más permanente que ha dejado la crisis es el retorno a la idea de que el mercado funciona, y es eficaz en la asignación de recursos⁴³. Porque se ha comprobado hasta la saciedad que el mantenimiento del proteccionismo y la intervención en el mercado interno son inconvenientes y añaden costes innecesarios. Desde el punta de vista financiero, el análisis de la evolución histórica de la función bancaria nos ha mostrado también con claridad cómo la intervención debilita la actividad de la Banca, hasta reducirla a una pasividad indeseable. Por otra parte, la experiencia se ha encargado de demostrarnos que cuanto mayor sea el grado de libertad de que gocen las instituciones financieras, tanto más fácil resulta su adaptación al cambio. Es evidente, sin embargo, que a necesidad de proceder a una menor intervención debe ser matizada con una adecuada actividad reguladora, al objeto de preservar la confianza en el sistema.

A partir de todo lo anterior, en un entorno económico mundial relativamente estable y cada vez más integrado, y en el marco de una sociedad más exigente y crítica, que confía en los valores de la competencia, tenemos que

preguntarnos cuál va a ser la previsible evolución de los fenómenos que configuran e impulsan el proceso de globalización.

No es aventurado pensar que la desregulación va a proseguir, en justa correspondencia con la mayor confianza atribuida al mercado como mecanismo de asignación eficiente de recursos. A ello contribuirá la presión que sobre las autoridades supervisoras ejercerá la competencia proveniente de otros centros financieros, en un contexto caracterizado por la creciente movilidad internacional de los flujos de capital. Otro factor que jugará en esa misma dirección partirá de las exigencias de reciprocidad procedentes de las entidades extranjeras y del deseo de que las nacionales no pierdan competitividad frente a ellas. Por otra parte, la estabilidad que proporciona a la generación de ingresos la diversificación geográfica y la necesidad de equiparar el terreno de la competencia entre las distintas clases de instituciones tenderá también a dotar de mayor flexibilidad al marco normativo. El mismo hecho de que la continua aparición de innovaciones da lugar a una erosión de la reglamentación vigente y propiciará la continuidad del movimiento liberalizador. Todo confluye, en definitiva, a asegurar el progreso de la tendencia desreguladora.

Ello no será obstáculo para que, paralelamente al avance de la desregulación, se refuerce la supervisión, al objeto de mantener el necesario equilibrio entre seguridad y eficiencia dentro de la industria financiera⁴⁴. Presumiblemente se dedicará especial atención al nivel de fondos propios y al control de riesgos, particularmente los relacionados con la liquidez, alteraciones del precio de los activos y operaciones fuera de balance. Estas preocupaciones no se circunscribirán obviamente a los Bancos, sino que, por el contrario, se harán extensivas a otras instituciones, tratando de que las exigencias sean suficientemente homogéneas. Desde un punto de vista más cualitativo, además de alentarse al sistema a establecer sus propios códigos de conducta, con penalizaciones para aquellos que los incumplan, se consolidará la tendencia al examen cuidadoso de la calidad de la gestión y de los controles internos establecidos por cada entidad. Será preciso, por otra parte, coordinar y racionalizar la labor desarrollada por los distintos organismos supervisores, especialmente en lo referente a los Bancos y a los mercados de capitales. Este esfuerzo no sólo vendrá impuesto por el proceso de desespecialización a que se ve sometido al conjunto del sector, sino por la realidad de los conglomerados financieros que por su propia naturaleza caerán bajo la órbita de varios organismos de control. En íntima relación con todo ello, los Bancos centrales tendrán que replantearse sus métodos de conducción de la política monetaria y el ámbito cubierto por su función de prestamistas en última instancia. En todo caso, las dificultades que entraña este proceso de adaptación se verán complicadas por el fenómeno de la globalización; en la medida que ésta exige que las reformas se adopten con una perspectiva internacional⁴⁵.

En lo que respecta al proceso de innovación, y teniendo en cuenta que estamos trabajando bajo el supuesto de un entorno relativamente estable, la experiencia del pasado nos debería llevar, en principio, a concluir que su ritmo se irá ralentizando con el transcurso del tiempo. Hay indicios suficien-

temente sólidos, sin embargo, como para albergar serias dudas sobre lo correcto de esa primera impresión. Porque la difusión de conocimientos sobre las diversas técnicas de cobertura de riesgos, y los relativamente bajos costes de su utilización, constituirán importantes alicientes para que su demanda no decaiga, aun cuando lo haga la magnitud relativa de los riesgos en ese supuesto entorno más estable. Por otra parte, las posibilidades que ofrece el emergente mercado global para negociar un número cada vez más amplio de instrumentos a lo largo de todo el día, así como el potencial de diversificación internacional existente en las carteras de los inversores institucionales, darán lugar con seguridad a nuevas exigencias en el terreno financiero.

A todo ello habría que añadir, desde el lado de la oferta, el incentivo que significa la posible elusión por esta vía del coste de las reglas supervisoras, sin olvidar las oportunidades que se abren para la realización de arbitrajes a escala mundial basados en las diferencias entre los distintos marcos normativos. Adicionalmente, los avances en el campo de la telemática y en el del diseño de modelos de apoyo logístico servirán de estímulo para procesos y productos cada vez más sofisticados. El aprovechamiento de las nuevas tecnologías se verá, a su vez, incentivado por el reforzamiento del clima de rivalidad, con lo que ello entraña de acortamiento del ciclo de vida de las novedades aparecidas en los mercados, débilmente defendidos por el actual derecho de patentes⁴⁶.

La propia institucionalización del proceso a nivel de cada entidad individual, como consecuencia del creciente volumen de recursos que en un contexto de fuerte competencia se destinan a la investigación y desarrollo, contribuirá a que la innovación tienda a auto alimentarse.

Todo ello hace pensar que la labor creadora futura del mundo financiero será menos dependiente de los acontecimientos económicos *y* se hallará más estrechamente ligada a la cantidad *y* calidad de recursos dedicados a producirla. Es probable, en consecuencia, que la ola de innovaciones, lejos de moderarse, acelere su desarrollo.

En cuanto a la "titularización", y dado que ya ha sido justificado el carácter estructural de este fenómeno, parece necesario evaluar los límites de su evolución futura y su previsible impacto sobre las entidades bancarias. En lo que respecta al primer aspecto, conviene tener presente que la posibilidad de titularizar una cartera crediticia está directamente relacionada con el riesgo de la misma y con la dificultad para evaluarlo. Obviamente, los costes de la operación variarán según los casos *y*, por tanto, no todos los créditos tendrán la misma probabilidad de transformarse en títulos. Sin duda, los principales candidatos serán aquellos que gozan de mejor calidad *y* de características más homogéneas, lo cual nos da una idea de la probable amplitud del fenómeno. De cualquier manera, esa sustitución, unida al ineludible aumento de las ventas de créditos, dará lugar a una reducción de los márgenes financieros, con el consiguiente declive de la rentabilidad de los fondos propios. Ante las dificultades que siempre se plantean para disminuir el volumen de estos últimos, *y* considerando la necesidad de lograr una adecuada remuneración para los accionistas, la Banca no tendrá otro remedio que lanzarse a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos fuera de sus activida-

des convencionales. Por consiguiente, la diversificación de las entidades bancarias, especialmente dentro del segmento de grandes empresas, tenderá a alimentarse por la "titularización" de los flujos crediticios.

Otra de las implicaciones de este fenómeno será su contribución a estrechar los lazos entre los ahorradores e inversores últimos, lo cual no significa que las entidades bancarias vayan a perder su razón de ser en el proceso de intermediación. Lo que ocurrirá es que su tradicional papel como proveedoras de fondos y transformadoras de plazos será sustituido, en parte, por el de colocadoras y negociadoras de instrumentos de deuda, cubriendo la necesidad de gestionar las asimetrías de información y riesgos existentes en los mercados⁴⁷. Entiendo que los Bancos, al igual que el resto de los intermediarios, podrán mejorar su gestión a través de las economías de escala generadas por su especialización y de las posibilidades de diversificación derivadas del amplio ámbito cubierto por sus actividades.

De todo ello se desprende que, desde el punto de vista del conjunto del sistema, el principal efecto de la "titularización" no será tanto el desplazamiento de las instituciones bancarias del proceso de intermediación como el endurecimiento del clima de rivalidad. A modo de corolario podría añadirse que en ese contexto la posición competitiva de los Bancos dependerá del éxito con que exploten sus ventajas comparativas a la hora de desarrollar nuevos productos destinados a satisfacer las crecientes exigencias del mercado.

Como es obvio, y como se ha ido viendo a lo largo de toda esta exposición, las transformaciones del mundo financiero se verán acentuadas por la influencia que los avances registrados en el campo de la informática y las telecomunicaciones ejerzan sobre los intermediarios⁴⁸. En este sentido, y considerando el inevitable aumento de la competencia, así como el carácter sinérgico existente entre innovación y tecnología, cabe esperar un acusado incremento de las inversiones destinadas a la adquisición de estas últimas⁴⁹. Esta situación, unida al rápido ritmo de obsolescencia del material, dará origen a una nueva clase de riesgo en el proceso de intermediación, cual es el riesgo tecnológico. Este puede ser entendido en el doble sentido de dotarse de un equipo incapaz de generar un volumen de negocio suficiente para distribuir adecuadamente los costes, o no hacerse con el que resulte imprescindible para operar en los mercados previamente elegidos. En otro orden, no podemos dejar de citar los importantes riesgos potenciales que existen, derivados de la posibilidad de fallos técnicos en los soportes tecnológicos que enlazan los sistemas de pagos a escala mundial.

En los grandes Bancos que aspiren a la globalidad, las principales corrientes de inversión irán hacia las telecomunicaciones. En la Banca europea la inversión tratará de recuperar su retrato en la automoción, para permitir el paso a una sociedad sin papel. El desarrollo de la Banca automática será prioritario en el periodo que consideramos. Un tercer campo de inversión estará dirigido a la reducción y transformación de oficinas, aunque el progreso aquí será lento por las implicaciones de diverso tipo que conlleva, incluidas las sociales. En todas las inversiones el riesgo tecnológico se agravará por el inevitable desfase que hay entre el

cambio de la tecnología y el social, lo que impide el pleno aprovechamiento de la primera en periodos cortos de tiempo. Este desfase es especialmente acusado en Banca por la dificultad que entraña alterar los hábitos del personal y de la clientela, lo que origina a veces reacciones inesperadas y frustrantes frente a la innovación.

Del análisis de la proyección futura que, bajo los supuestos anteriormente indicados, subyace en las fuerzas sustentadoras de la globalización, parece desprenderse sin ninguna duda la continuidad de este proceso, tanto en Banca al por mayor como en Banca al por menor⁵⁰. Es cierto que esta tendencia de fondo puede verse empañada por eventuales retrocesos, que dependerán del ritmo de asimilación por los mercados de los problemas que vayan surgiendo. Y conviene prever que durante algún tiempo viviremos instalados en un periodo de transición, lógica consecuencia del paso de un sistema fragmentado y rígidamente controlado a otro cada vez más libre e internacionalmente integrado. Pero este cambio originará, inevitablemente, un sensible aumento de la competencia entre Bancos de distintas nacionalidades, entre este grupo de entidades y el resto de los intermediarios, y de todos ellos con empresas procedentes de otros sectores. Los beneficiarios inmediatos de este reforzamiento del clima de rivalidad serán los consumidores, debido a la reducción de costes financieros y al aumento del abanico de productos destinados a servirles. Cabe esperar que esta dinámica configure un mercado más eficiente, cuyo resultado será la progresiva nivelación de los rendimientos obtenidos por las instituciones en inversiones de riesgos similares. De esta manera, los flujos de ahorro tenderán a orientarse hacia los empleos más rentables, contribuyendo con ello a promover el crecimiento sostenido de la inversión mundial.

Esta visión un tanto idílica no nos debe hacer olvidar que, como contrapartida, la globalización dará lugar a una intensa reestructuración en la industria financiera, y que aquellas instituciones que no alcancen un determinado nivel de eficiencia se verán rápidamente desplazadas por otras más eficaces y competitivas. En una primera fase es probable que se produzca un cierto grado de fragmentación dentro del sistema, alentado por una especialización en la eficiente asunción de los nuevos riesgos que conlleva el proceso innovador. Pero a medio y largo plazo esa tendencia coexistirá con un proceso de concentración⁵¹, dadas las oportunidades que la globalización ofrece a los más grandes para actuar simultáneamente en todos los mercados. Cabe esperar, en consecuencia, una nueva ola de fusiones y absorciones dentro del sector, debido tanto a la desaparición de las entidades más ineficientes como al entusiasmo despertado por la construcción de amplios conglomerados. Paralelamente, y con objeto de obviar las dificultades que siempre plantea la fusión entre iguales, no es aventurado pensar en un reforzamiento de la cooperación nacional e internacional entre Bancos y otras instituciones, a fin de complementar sus distintas capacidades en el orden geográfico, el diseño de productos y el acceso a los mercados de capitales.

Este proceso de reestructuración, que probablemente se encontrará muy avanzado al finalizar este siglo, dará paso a un sector más concentrado e interdependiente que el actual. Las entidades bancarias, por su parte, y

como consecuencia de su labor diversificadora, pasarán a transformarse en unidades productoras de servicios financieros. Paradójicamente, sin embargo, la globalización tiende a cuestionar el modelo de Banca universal en el sentido operativo del término., Téngase en cuenta que ese fenómeno abre tales oportunidades de expansión internacional y tal variedad de combinaciones entre líneas de negocio, que hasta los más grandes se verán obligados a establecer límites a su diversificación. Impresión ésta tanto más verosímil, por cuanto existen dudas razonables sobre la capacidad de generar sinergias por parte de los conglomerados. Consecuentemente, y a pesar de la existencia de una mayor homogeneidad entre los distintos sistemas nacionales, en el año 2000 el rótulo de Banca encubrirá instituciones muy diferentes. Al final del proceso, determinados Bancos se parecerán más a lo que hoy identificamos como actividades no bancarias que a lo que entendemos por un Banco.

NOTAS

1. El crecimiento económico en los países de la OCDE descendió del 5,4 por 100 durante el período 1958-1960, al 3,5 por 100 entre 1969 y 1979 (véase OCDE, "Economic Outlook", diciembre de 1971 y diciembre de 1981, y para la evolución anual, OCDE, "Comptes Nationaux des pays de l'OCDE"). En lo que se refiere a España, véase Fuentes Quintana, E., "La crisis económica española", en *Papeles de Economía Española*, núm. 1, pág. 84 y ss., 1980.

2. Las políticas monetarias tratan de cumplir su clásico papel antiinflacionista, pero, además, tienen que compensar el agravamiento de las tensiones de precios producidas por los grandes déficit públicos. La inflación promedio de la OCDE pasó del 3,3 por 100 en el período 1961-1970, al 9 por 100 entre 1971 y 1980. El saldo de la financiación de las administraciones públicas para el conjunto de los Estados de la OCDE evolucionó desde un signo positivo (capacidad de financiación) en 1973, a señalar continuos saldos negativos (necesidad de financiación), que alcanzaron su máxima expresión en 1983.

3. Sobre el cambio financiero que supone la globalización existen ya publicados diversos y valiosos informes. Entre ellos puede destacarse el elaborado por Vries, R., "Global Markets: Issues and implications", del que existe una versión abreviada en *World Financial Markets*, diciembre de 1986. Debe citarse también el documento editado por el Bank for International Settlements, "Recent Innovations in International Banking", cap. 7, abril de 1986.

4. Sobre el desmantelamiento de las fronteras financieras nacionales puede verse el *Financial Report*, publicado por "The Economist", 10 de julio de 1986, bajo el título "The deregulation decade, 1976-86". También resulta muy interesante al respecto el trabajo de Vries, R., op. cit., pág. 6.

5. Bank for International Settlements, op. cit., pág. 151, donde se constata la creciente presencia de la Banca extranjera en los principales Estados occidentales.

6. Lamfalussy, A., "Structural Changes in the International Financial Markets", conferencia pronunciada en el Six Purshotamdas Thakurdas Memorial Lecture, 1985 (véase *International Journal of Development Banking*, vol. 4, núm. 1, págs. 3 a 12, enero de 1986).

7. El mercado de Londres con su desregulación ha constituido el factor desencadenante de esa transformación que se ha denominado el *Big Bang*. Sobre este fenómeno véase el "Financial Times Survey", titulado "The City Revolution", de 27 de octubre de 1986. También son dignos de mención el informe "The City encounters its future", publicado por "Institutional Investor", junio de 1986; Bank of England, "City regulation after Big Bang", en el *Quarterly Bulletin*, marzo de 1986; y el suplemento de "Euromoney Corporate Finance", agosto de 1986. Hay que decir, no obstante, que por ahora solamente Londres es realmente abierto, aunque no es difícil prever que Nueva York y Tokio seguirán sus pasos.

8. No se trata, en efecto, de una expansión semejante a la registrada en los años sesenta por los euromercados, sino de algo cuya significación es mucho más importante en términos de volumen, y en términos de expansión geográfica, constituyendo un sustancial cambio cualitativo sobre la situación anterior.

9. Resulta obvio, sin embargo, que esta emergente realidad encubre situaciones muy dispares, aunque sólo sea por el distinto ritmo con que se está llevando a cabo la liberalización en cada uno de los países desarrollados. Basta considerar, a este respecto, las diferencias existentes en cuestiones tan concretas como el abanico de instrumentos financieros al alcance del público, el grado de apertura en los movimientos de capitales con el exterior, o las posibilidades de actuación de los Bancos en los mercados de valores.

10. La competencia efectuará, pues, una vez más, la "selección de especies". Sobre esta tendencia hacia una mayor competencia, véase OCDE, op. cit., págs. 29 a 34, 1985.

11. Resultan muy interesantes en este sentido las propuestas de reforma presentadas por Corrigan, G., en el Informe de la Reserva Federal de Nueva York para 1986, "Financial market structure: a longer view".

12. Existen experiencias empíricas, basadas en el comportamiento de industrias sometidas a un proceso de desregulación de similares características al que actualmente está sometida la industria financiera, que permiten definir un modelo de comportamiento afín al que probablemente se desencadenará en esta última.

13. La conclusión de esta disparidad de trato es que se requiere que la revisión del marco legal se base en criterios de equidad, lo cual es tanto como decir que la desregulación debe continuar. En justa correspondencia, en determinadas circunstancias debería ser aceptada la quiebra como mecanismo corrector, para obligar de esta forma a depositantes y accionistas a ejercer un mayor control sobre sus respectivas entidades. Una política de protección indiscriminada por parte de las autoridades podría alentar a algunas instituciones a llevar a cabo prácticas excesivamente arriesgadas, con grave peligro para la estabilidad del sector.

14. La desregulación, por otra parte, no tiene el simple valor de ampliar las posibilidades de juego de las fuerzas libres de mercado, sino que, al concurrir en el tiempo, potencia los otros elementos de cambio de la actividad financiera. En todo caso, detrás de esos aspectos fluyen una serie de interrogantes que pretenden dar una respuesta al problema general que plantea la filosofía de la libertad de mercado; porque ¿quién fija las reglas del juego, en especial en un sector tan implicado en la instrumentación de la política económica?

15. Es conveniente, no obstante, recordar que "las innovaciones solamente pueden distribuir el riesgo dentro del sistema. No pueden ni disminuirlo ni eliminarlo. Por tanto, los Bancos deben darse cuenta de la interdependencia del riesgo en el negocio interbancario". Guth, W., "Bank Strategy in an age of rapid change", en *The Banker*, abril de 1986.

16. Véase, a este respecto, Institute of European Finance, "European Banking: Trends and General Prospects up to the year 2000", cap. 4; Bank for International Settlements, op. cit., pág. 172.

17. Esta circunstancia, unida a la imposibilidad práctica de introducir un sistema efectivo de patentes, da lugar a que las innovaciones realizadas por cualquier intermediario financiero sean algo sumamente fácil de imitar.

18. La acusada volatilidad de los tipos de interés y de cambio, combinada con el deterioro de la calidad de los activos bancarios por los problemas de la deuda y la crisis de determinados sectores, han originado una notable demanda de técnicas que permiten transferir riesgos de precio y crédito. Por otra parte, la elevación de los tipos de interés en el curso de los años setenta, al aumentar el coste de oportunidad de mantener las formas convencionales de posiciones a la vista, estimuló la búsqueda de instrumentos capaces de anuar un adecuado rendimiento y una mayor liquidez. Simultáneamente a ello, el deseo de eludir el efecto expulsión promovido por el déficit público, así como la manifiesta inclinación de inversores y prestamistas por los títulos negociables, alienta la solicitud de nuevas formas de captación de recursos.

19. En el curso de los últimos cuatro años, los mercados internacionales de capitales registraron una elevación del 77 por 100 en la financiación obtenida en ellos, de forma que el volumen total de los capitales ascendió a 317,6 miles de millones de dólares en 1986. En esta

cifra global, los créditos bancarios internacionales ascendieron, en esa misma fecha citada, a menos de 50.000 millones de dólares, cifra absoluta que se encuentra, además, por debajo de las registradas en años precedentes, suponiendo aproximadamente la mitad de la alcanzada en 1982, unos 98.000 millones de dólares (véase OCDE, "Financial Statistics", enero de 1987, y "Financial Market Trends", marzo de 1986).

20. Una de las técnicas que más han contribuido a esa diversificación ha sido el *swap* o intercambio de activos en distintas monedas o diferentes tipos de interés, técnica que, además de permitir una protección similar a los futuros y opciones frente al riesgo de precios, se ha demostrado extraordinariamente eficaz para facilitar el acceso de prestamistas y prestatarios a mercados que, en otro caso, les habrían estado vedados por regulación, coste o riesgo.

21. Han aparecido así fórmulas como las euronotas, que permiten la adquisición de fondos a medio plazo mediante la colocación renovada de títulos a corto, o las más recientes de papel comercial, que ni siquiera precisan líneas de apoyo para su emisión.

22. Como cuasidinero hay que entender todas aquellas formas de deuda (pagarés, cédulas, etcétera) que poseen un alto grado de liquidez, y que fueron emitidas inicialmente por los intermediarios financieros no bancarios para serlo, después, también por los bancarios.

23: Sánchez Asiaín, J. A., "Lección inaugural del curso de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE)", octubre de 1984.

24. Los problemas planteados por el control de las nuevas figuras y actividades han producido, asimismo, un refuerzo de los órganos supervisores y de control en el seno de cada organización.

25. Otra de "esas maravillosas expresiones cautivadoras típicas del espíritu inventivo del lenguaje americano" (Lamfalussy, A., "Is change our ally?", en *The Banker*, septiembre de 1986). Sobre la *securitización* merece destacarse el informe del Federal Reserve Bank of Chicago, publicado en *Economic Perspectives*, julio/agosto de 1986, así como el documento del Bank Administrations Institute, bajo el título "The future of Wholesale Banking", 1986.

26. Desde un punto de vista técnico, la "titularización" supone la instrumentación del crédito en forma de títulos negociables (*securities*). De esta manera, es posible conseguir financiación emitiendo esos títulos en el mercado, que son suscritos por ahorradores últimos y así ahorradores y prestatarios se financian sin intermediarios. Pero también puede titularizarse un crédito antiguo, que se vende, titularizado, a otra institución. Los Bancos pueden, de esta forma, vender en cualquier momento sus carteras de crédito. De hecho, la venta de créditos en mercados financieros es hoy una práctica normal en casi todos los sistemas.

27. Durante 1986 los títulos negociables representaron más del 70 por 100 de la financiación obtenida en los mercados financieros internacionales, frente al 42 por 100 en 1982. Por el contrario, los préstamos sindicados descendieron su cuota de participación en esa financiación total desde el 55 por 100 en 1982, al 15 por 100 en 1986 (véase OCDE, "Financial Statistics", n.º cit., y "Financial Market Trends", n.º cit.).

28. Como los títulos pueden colocarse desde el principio de la operación, o con posterioridad, a terceros, las operaciones realizadas no tienen por qué aparecer registradas en los balances.

29. Es de señalar, sobre este particular, que la "titularización" plantea serios problemas en cuanto a la evaluación del riesgo por parte del inversor, sobre todo cuando, como en el caso de España, no existen agencias independientes que determinen el *rating* de las empresas emisoras. En estas circunstancias, la formación de tipos de interés no tiene suficientemente en cuenta la prima de riesgo, y el inversor poco sofisticado tiende a asumir una homogeneidad en la calidad del papel que no siempre existe.

30. Algo similar podría decirse de la demanda proveniente de las instituciones de inversión colectiva no sólo porque su dinamismo no es ajeno a la crisis permanente de los sistemas de cobertura pública de pensiones, sino porque, además, el volumen adquirido por sus carteras les está permitiendo realizar una diversificación del riesgo tan eficiente como la de los propios Bancos.

31. La rentabilidad de los Bancos comerciales estadounidenses ha decrecido, en efecto, en el curso de la primera mitad de la actual década, con respecto al nivel alcanzado en 1979,

aunque se pueda apreciar una cierta recuperación en 1985 (véase Federal Reserve Bank of New York, "Recent Trends in commercial bank profitability", septiembre de 1986).

32. El progreso no ha sido tan importante en la gestión de datos. Para que estas dos líneas de avance se acompañen, será necesario esperar la incorporación del proceso lógico humano a los programas. Hoy por hoy, en todo caso, las nuevas tecnologías parecen haber abierto una carrera hacia la mejor gestión de la comunicación de datos.

33 La introducción intensiva de la teleinformática está despertando la inquietud de diversos organismos y países, en orden a garantizar la protección de la vida privada, fijando pautas que hagan frente a este emergente problema colateral al desarrollo tecnológico. Véase, a este respecto, la "Recomendación de la Comisión", de 29 de julio de 1981 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º L 246/31), haciéndose eco del Convenio del Consejo de Europa sobre protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal; puede verse también, OCDE, "Guidelines on the protection of privacy and transborder flows of personal data", febrero de 1981. Puede consultarse también, Cowe, R., "Britain falls into line with the Data Protection Act", en *Banking Technology*, diciembre de 1984.

34. Los grandes Bancos han comenzado a facilitar las transacciones de las compañías multinacionales a través de las *treasury workstations* de gestión de tesorería, que permiten el acceso y tratamiento del dinero y la información, a la vez que generan registros de los negocios para la propia gestión interna del cliente (véase McGillicuddy, J. F., "Corporate Treasury Management and the New Banking", ponencia presentada en *Annual Conference Keynote Address*, Nueva Orleans, noviembre de 1986. Igualmente, Evans, J., "The Globalization of operations", en *The Bankers Magazine*, mayo/junio de 1986.

35. En el segmento de las economías domésticas se han desarrollado ampliamente los cajeros automáticos (ATM en las siglas anglosajonas), los EFTPOS o sistemas de transferencias electrónicas de fondos en los puntos de venta (comercios, grandes almacenes, gasolineras, etcétera) y comienza a extenderse la "Banca por teléfono" y el *home banking* como servicios a utilizar por el cliente en su propio domicilio (véase Revell, J., "Effects of new technology on the operations of financial institutions", en *The World of Banking*, septiembre/octubre de 1986. También resulta interesante el informe dedicado por "Financial Times", 16 de octubre de 1986, sobre "Information Technology in Finance").

36. Acerca de los conglomerados puede verse el trabajo de Rhoades, S. A., "The Implications for Bank Merger Policy of Financial Deregulation, Interstate Banking, and Financial Supermarkets", aparecido en el *Bulleting* de febrero de 1984, que edita Federal Reserve System. Asimismo, Buchta, C., "Who will survive to be a global bank?", en *Issues. The Journal for Management*, vol. III, número 1, 1986. No pueden dejar de citarse tampoco las observaciones que sobre los conglomerados financieros aparecen en el discurso del gobernador del Banco de Inglaterra publicado en el *Quarterly Bulletin*, Bank of England, con el título "Managing change in international banking: a Central Banker's View", diciembre de 1985. Puede consultarse, asimismo, Maycok, J., "Financial conglomerates: the new phenomenon", *Gower Studies in Finance and Investment*, 2, Cambridge 1986; y Commissions des Communautés Européennes, "Financial supermarkets: An initial reactions from the european commission", págs. 95-108, Bruselas, 1986. Las ventajas y desventajas de los conglomerados desde el punto de vista de gestión y sus implicaciones en el posicionamiento estratégico son tratadas de manera muy descriptiva por Rohlwick, A., "Is this the age of the universal Bank?", *The Banker*, enero de 1987.

37. En el escenario tendencia o continuista que se utiliza aquí se excluyen, en consecuencia, posibles cambios drásticos en los factores institucionales y políticos. Tampoco se contempla la hipótesis de incumplimiento por parte de los grandes países deudores de sus obligaciones con los Bancos. Este último hecho obligaría a importantes transformaciones en las políticas bancarias nacionales y haría perder dinamismo a los procesos evolutivos, aunque no parece que los detendría ni cambiaría sustancialmente su curso.

38. Véase Kashiwagi, J., Conferencia en "Per Jacobsón Lecture on International Finance", en George Washington University, Washington D. C., reproducida por *American Banker*, págs. 4 y 85, 18 de noviembre de 1986.

39. Véase Drucker, P. J., "The changed world economy", en *Foreign Affairs*, primavera de 1986.

40. Si en 1971 la mano de obra industrial en los Estados de la Comunidad Económica Europea, que en la fecha citada contaba con nueve miembros, representaba casi el 44 por 100 del empleo total, en 1984 con los nueve Estados anteriores y Grecia no llegaba al 35 por 100, lo que supone una disminución de nueve puntos porcentuales en esa tasa de empleo industrial (véase Eurostat, "Statistiques de base"). En un ámbito más amplio, el de la OCDE, la evolución de esa población ocupada en el sector industrial ha sido igualmente descendente, aunque a un ritmo menos intenso, de forma que aquélla ha pasado del 36 por 100 de la población ocupada en 1973 al 33 por 100, aproximadamente, en 1983 (véase OCDE, "Statistiques de la population active"). En lo que se refiere a España la cuota que significa la población activa industrial sobre la total se ha visto reducida en dos puntos porcentuales a lo largo de la primera mitad de la década de los ochenta, quedando así muy por debajo del 23 por 100 en 1986 (véase INE, "Encuesta de Población Activa").

41. El escenario optimista prevé como rasgos más destacables un crecimiento de la economía mundial del 3,5 por 100 en términos reales, una inflación del 0,5 por 100 anual, tipos de interés reales estables al nivel del 3 por 100 y estabilidad de precios de la energía, así como el mantenimiento de las políticas de ajuste. El escenario pesimista prevé un crecimiento del 1 por 100 anual, una inflación del 10 por 100, tipos de interés nominales del 13 por 100 y fluctuaciones de precios de la energía, con políticas económicas permisivas (véase Institute of European Finance, "European Banking: Trends and General Prospects up to the year 2000", 1986, edición mimeografiada).

42. La mayor participación de la mujer en el mercado laboral constituye uno de los cambios fundamentales de los últimos decenios y se produce prácticamente en todos los países desarrollados. En el conjunto de la OCDE, la proporción de mujeres con edades comprendidas entre quince y sesenta y cuatro años que trabaja ha aumentado desde el 45 por 100 en 1960 al 55 por 100 en 1984 (si bien esa cota llega, en esta última fecha, al 74 por 100 en Suecia o al 60 por 100 en Estados Unidos). Véase OCDE, "Labour Force Statistics".

43. Como ha señalado, "las dificultades de los últimos años han conducido, en resumen a una, mayor preocupación por el uso alternativo de los recursos escasos, tema, central de la economía que, con el largo periodo de prosperidad de la posguerra, parecía haber perdido importancia. Esas dificultades han tenido la gravedad suficiente para eludir cualquier solución a través remanipulaciones de la demanda ajena. Alguien ha dicho que hemos vivido el fin de una, ilusión es decir, el final de un periodo, en, el que podía pensarse que los economistas teníamos la clave de un crecimiento vivo y estable bajo la presión de la: realidad han vuelto a, imponerse los vicios, modestos y perennes problemas relativos a, la buena administración de la ciudad y del hogar (Rojo, L. A., "Discurso de recepción del Premio Rey Don Juan Carlos, de Economía" edición mimeografiada, pág. 24, 1986)

44. Entre los, documentos de interés sobre la "reregulación" cabe citar el "dossier" de "Euromoney", "The death of deregulation and the revival of supervision, survey and control" Junio de 1986. Así mismo, Cooke, P "Ponencia sobre supervisión en la IX Conferencia Bancaria Internacional de Barcelona", 26/7 mayo de 1986; y Bank of England, "Supervision and Competitive Condition", Quarterly Bulletin, junio de 1986.

45. En este terreno, y salvo en el caso concreto de la CEE, los problemas planteados por una eventual cesión de soberanía en los temas de supervisión harán que la solución pase por el estrechamiento de la cooperación y por el intento de compatibilizar los métodos nacionales de vigilancia y control. Todo esto sin olvidar el principio de que en las actuales circunstancias la eficacia de un cuadro normativo está estrechamente ligada a la aceptación de la disciplina del mercado como mecanismo corrector.

46. En relación a esta importante cuestión (por lo que supone de estímulo a la investigación) de los derechos de patente sobre los productos financieros, podemos recordar el hecho de que Merrill Lynch llevase ante los tribunales, en 1982, a Dead Witter Securities, por la supuesta infracción de sus derechos de patente sobre la "Cash Management:Account", registrados legalmente por la primera sociedad dos años antes. El caso fue posteriormente solucio-

nado fuera de los tribunales (Bank for international. Settlements, "Recent Innovations in International Banking", pág. 186, abril de 1986).

47. Sobre el papel de las instituciones bancarias en los mercados financieros, véase Santomero, A. M., "Modelling the banking firm", en *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 16, núm. 4, págs. 576 a 602, 1984; Artis, M. J., y Lewis, M. K., "Monetary control in the United Kingdom", págs. 94 a 102, 1981; y Bernanke, B., y Gerther, M., "Banking in general equilibrium", National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1985.

48. Esta será la época de la plena integración de la informática y las telecomunicaciones. Existirán grandes redes de ordenadores de diferentes proveedores gracias a la utilización de normas estándar. Los usuarios podrán acceder a estas redes desde sus ordenadores personales. En cuanto a comunicaciones, se integrarán en los mismos circuitos voz, datos, textos, facsímiles e imagen. Los satélites pasarán de ser un servicio de intercomunicación internacional manejado por los servicios públicos, a dar servicio nacional a empresas, así como servicios personales tales como correo electrónico, periódico electrónico y teléfono de bolsillo, entre otros. La revista "American Banker", en una edición conmemorativa de su 150 aniversario ("Banking past, financial services future", págs. 149 y ss., Nueva York, 1986), realiza un interesante ejercicio de futurismo, no exento a veces de un componente conscientemente fantástico. Así, por ejemplo, según la colaboración de Koehn, H. E., "en el año 2011 (...) sólo los historiadores de la Banca y los negocios recordarán lo que era el cajero de un Banco. De hecho, muchos encontrarán duro creer que los hombres alguna vez hubieran realizado tareas de servicios rutinarios (...). Los banqueros en el año 2011 serán unos asesores financieros *online*, sólo consultados cuando los clientes estén confusos sobre las operaciones ofrecidas por la red electrónica de servicios (...). Los clientes de esa época no podrán admitir fácilmente que alguna vez los humanos estuvieron asignados al papel de intermediarios entre ellos y la tecnología".

49. Sobre las inversiones crecientes en tecnología a realizar por los Bancos en los próximos años pueden examinarse los resultados de la encuesta llevada a cabo por Arthur Andersen Corp. entre los directivos bancarios europeos, publicados con el título "The decade of change. Banking in Europe. The next ten years", cap. 4, 1986 (hay versión española).

50. En Banca al por menor el proceso será más lento por la dificultad de cambiar los hábitos de los consumidores que todavía no ven grandes ventajas en el cambio. Es otra manifestación del desfase entre tecnología y sociedad que lleva a pensar, por ejemplo, que en el año 2000 el "banco en casa" tendrá todavía un uso bajo o medio por parte de los clientes nacionales (véase Institute of European Finance, *op. cit.*, cap. 2).

51. Según Arthur Andersen (*op. cit.*, cap. 1), el número de instituciones bancarias más pequeñas podría disminuir en los próximos años como consecuencia de que tanto esos pequeños Bancos como los de dimensión mediana serán objeto preferente de las absorciones bancarias que se realicen sectorialmente. En ese mismo informe se revela que los Bancos europeos muestran un gran interés, sobre todo en el Reino Unido, en adquirir instituciones financieras no bancarias y organizaciones comerciales.

Berlín: Un nacimiento, dos aniversarios

Jean-Paul Picaper

El DCCL aniversario de la fundación de la ciudad de Berlín da ocasión para reflexionar sobre el devenir de esta metrópolis. Berlín, en el corazón de Europa, constituye uno de los pivotes de la política europea. “El camino hacia Europa pasa por Berlín”, dijo Lenin. Encrucijada y punto de parada, en pleno centro del inmenso corredor Este-Oeste centroeuropeo, cimentada a orillas del Spree, sobre una landa de arena y marismas, el primer Berlín –la ciudad de Cölln, evocada en los archivos de 1237– se encontraba en el actual sector soviético, sector que la RDA considera hoy, en oposición con el estatuto cuatripartito del Gran Berlín, como su “capital”.

En los siglos XVII y XVIII, cuando el rey-soldado y su hijo Federico II el Grande, el rey-filósofo admirador de Voltaire, hicieron de Prusia, por el vigor de sus puños, una de las grandes naciones de la época, el centro de la ciudad se edificó en el barrio central, convertido en soviético en 1945 por la ceguera de Roosevelt y la confianza mal orientada que prestó a Stalin. Desgraciadamente, Churchill siguió también ese impulso.

Aparentemente esto no tiene consecuencias jurídicas ni sociológicas. Berlín Oeste no es, de ningún modo, la prisión rodeada de unos 150 kilómetros de muro y alambradas que con frecuencia se piensa, sino una villa aérea, muy cosmopolita, con 150.000 turcos, 10.000 franceses de las fuerzas de ocupación, algo más de americanos, un poco menos británicos y con actividades económicas y culturales asombrosas. Es también la mayor ciudad de Alemania: 2.000.000 de habitantes en el Oeste, 1.300.000 en el Este.

Fiesta y “antifiesta”

El Este organiza en el sector oriental una “antifiesta” tratando de escamotear todo lo posible la existencia del “muro”. Sin duda, se confía en que los “grepos” –guardas fronterizos– no tendrán ocasión de hacer uso de sus armas sobre posibles fugitivos, como ha ocurrido en varias ocasiones a lo largo de los últimos meses. Los policías visibles o invisibles, están equipados

Jean-Paul Picaper es corresponsal del diario francés *Le Figaro* en Bonn.

con radio. En las aglomeraciones tienen lugar controles puntuales de identidad. A la estatua ecuestre de Federico el Grande, repuesta en su lugar hace algunos años para demostrar que los comunistas respetan la historia nacional, se han agregado una estatua de Carlos Marx y otra de Federico Engels. Pero los remiendos efectuados sobre Berlín Este son superficiales. Para presentar un escaparate del socialismo se han arañado los fondos destinados al urbanismo de Leipzig y Dresde. Los revestimientos y las cimentaciones son frágiles. Siempre hay colas frente a los restaurantes, siempre hay escasez en las tiendas.

El orden reina en Berlín Este. Se puede estar seguro de que en las festividades, señaladas para octubre, se verá a las juventudes comunistas y a los grupos de combate de la clase obrera evolucionar magistralmente en un "ballet" de paso rítmico.

Ambigüedades políticas

¿Asistirá el burgomaestre de Berlín occidental, señor Diepgen, a las ceremonias de Berlín Este en octubre, atendiendo a la invitación recibida en octubre del año pasado? Su curioso interés por aceptar a toda costa ha sido frenado por una Prensa crítica y por alguno de sus amigos políticos, no todos. Tras la negativa del secretario general de Alemania oriental, Honecker, de contestar afirmativamente a la invitación recibida del Oeste, el "sí" del señor Diepgen se ha hecho más difícil. Pues, evidentemente, lo que quiere Honecker es hacer ratificar, por medio de la presencia del señor Diepgen en su tribuna, el estatuto de Berlín Este como "capital de la RDA". Estatuto al que se niegan los aliados occidentales. En junio de 1986, Diepgen advirtió a los ministros presidentes de los Lánders occidentales que ése era el objetivo de Honecker. Cuando recibió su invitación, sus reticencias desaparecieron de golpe.

Honecker ha rehusado, pues, asistir el 30 de abril a la apertura de las ceremonias en la zona occidental de la ciudad. Hubiera estado sentado junto al presidente de la República federal, Richard Von Weizsäcker, y al canciller Helmut Kohl. Eso, hubiera parecido una ratificación al derecho a la presencia oficial en Berlín de los gobernantes de Bonn, derecho que los comunistas de Alemania oriental discuten.. Honecker hubiera tenido, que escuchar un discurso del canciller Kohl. El desea por recibirle por parte del alcalde de Berlín Oeste y del "burgomaestre reinante.", Diepgen, era tal que contemplaron la posibilidad de proponerle pronunciar un discurso de contestación. Pero los rusos no han querido.

Las celebraciones duran varios meses. Fechas importantes son la llegada del señor Mitterrand, el 11 de mayo; la de la Reina Isabel II a final de ese mismo mes, y la visita del presidente Reagan el 12 de junio, que dará ocasión para un gran discurso del presidente de los Estados Unidos sobre política Este-Oeste. ¿Será este discurso comparable al pronunciado aquí por John Kennedy en 1963 o al posterior de Nixon en 1969, que preludieron las fases

de la “distensión”? Estas peregrinaciones acabarán con la llegada de Jacques Chirac el 2 de julio.

El Este no ha conseguido acabar con Berlín occidental ni por hemorragia ni por bloqueo, chantajes o provocaciones, entre 1948 y 1970; ni por asfixia y falsos abrazos, después del acuerdo de Berlín de 1972. La supervivencia y el esplendor de Berlín Oeste son uno de los grandes éxitos de Occidente después de la guerra.

El contexto internacional

Este triunfo debe mantenerse porque la significación simbólica y estratégica de Berlín es una evidencia tanto para la Alemania futura como para Europa. Más exactamente, es necesario para que los aliados de la RFA puedan intervenir algún día en un eventual proceso de reunificación. Si pierden Berlín, desaparecerá esa oportunidad. Desde el acuerdo de Berlín de 1972, la calma política, la magnitud de la ciudad, la variedad de sus paisajes forestales y lacustres, su diversidad arquitectónica, su vida cultural y la gran distancia entre el centro de la ciudad y el “muro” y las alambradas, todo ha contribuido a hacer olvidar las anomalías de la situación. Si no fuera por el ruido intermitente de los cazas soviéticos y de Alemania del Este, no se percibiría ninguna amenaza. Todo concurre a hacer olvidar el riesgo y el desafío. La tragedia es esa insidiosa “enfermedad del sueño” que anestesia lentamente a la República Federal en general y a Berlín en particular.

En Berlín la situación es particularmente paralizante. La gigantesca ciudad, como un Prometeo encadenado, está anquilosada en su inextricable malla de disposiciones restrictivas y contrariedades materiales. Los políticos alemanes del grupo Diepger preconizan la dinamización del estatuto. Aquella calma es perjudicial para el importante papel que ambicionan para ellos mismos. Estas ambiciones rebasan a veces las capacidades de aquellos que las alimentan. Y los soviéticos han entendido bien esa falla de su amor propio para el caso de que no dispongan de otros medios.

Sin embargo, sería imposible y muy arriesgado desembarazar de esas contrariedades a la zona occidental de Berlín, a pesar de lo que pesan sobre la vida política, en tanto que los adversarios de la democracia gozan de todas las libertades. Al reinado, no compartido, de una “socialdemocracia” omnipotente, la del SPD socialista, ha sucedido una situación regulada por una democracia cristiana, CDU, nada escrupulosa. Los **affaires** bordean el escándalo, y eso es sólo la “punta del iceberg”. Si hoy parece, que se dan las condiciones para un nuevo equilibrio –algo diferente del de los años cincuenta y sesenta–, ¿qué queda, sin embargo, de ese periodo (fin de los años cincuenta, principio de los sesenta) en el curso del cual la presión de los soviéticos sobre Europa se intensificó mientras que los americanos parecían dar signos de cansancio? En particular, la doctrina de los americanos fue menos tímida a lo largo de la segunda gran crisis de Berlín (1958-1962) que de la primera (1948-1949). Resulta vano, pues, que las reacciones de los americanos frente al muro (1961) fueran interpretadas como una

defección. Por parte del equipo de Kennedy se trataba de no comprometer las oportunidades para un arreglo global con la Unión Soviética a causa de una reacción excesivamente dogmática, localizada en un punto especialmente débil (Berlín). Pero ese malentendido –interpretado de manera diferente por aquellos a los que directamente afectaba– contribuyó mucho a deteriorar en Alemania la imagen de la democracia liberal y a desviar a los políticos alemanes de su apreciación sobre las esencias americanas. El antiamericanismo, ulteriormente recuperado por las tendencias que reprochan a los Estados Unidos su resistencia en Vietnam, hunde en realidad sus raíces en aquella demasiado débil resistencia de 1961 en Berlín. Adenauer y Franz Josef Strauss solicitaban entonces una codecisión europea, ya que no alemana, en materia nuclear, presintiendo tal vez la sumisión: no pudieron conseguirlo de Washington.

Hoy nos encontramos ante una situación muy parecida, una vez que el inflexible presidente Reagan haya aceptado un acuerdo nuclear con la Unión Soviética. Los americanos salvan lo esencial: la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE). Pero el Gobierno de Helmut Köhl pierde mucho: el esfuerzo desarrollado en 1983 para imponer a una opinión pública alemana, sobreexcitada o apática, el despliegue de los Pershing II habrá sido en vano cuando sean retirados esos misiles. Se objetará que los soviéticos retiran sus SS-20. Pero éstos habían dejado de ser interesantes desde que los Pershing II les hicieron frente. Con la desaparición de los Pershing II el territorio soviético deja de ser vulnerable desde la RFA, la cual se convierte a su vez en un “protectorado militar” de los rusos. Es lo que los especialistas alemanes llaman el “partnership” de seguridad con los soviéticos. Suponiendo que se eliminaran igualmente los misiles medios de corto alcance (entre 500 y 1.000 kilómetros), sólo la RFA quedaría en Europa bajo la amenaza nuclear táctica del Pacto de Varsovia. Y cuanto menor alcance tengan esos cohetes, más peligrosos resultan para la RFA, pues los tiempos de alerta se reducen. Poseer, por otra parte, pequeños misiles nucleares en el lado occidental no cambiaría nada.

Esta amenaza nuclear, hecha a medida para la RFA, va a resultar demoralizadora. Es un fenómeno del que apenas nos damos cuenta hoy día. El Gobierno de Bonn, que ha entonado el canto de la “opción cero”, empieza a adquirir conciencia de ello. Pero está contenido por los propósitos de su ministro de Asuntos Exteriores, Hans Dietrich Genscher, de aceptar la opción “doble cero” que pondría a Alemania a merced de las fuerzas convencionales soviéticas.

Por otra parte, ¿cómo rechazarla cuando con otras palabras fue desventuradamente incluida en la “doble decisión de la OTAN” de diciembre de 1979, que preconizaba el despliegue de los euromisiles? Para los alemanes conservadores, los textos hacen ley, aunque las situaciones cambien. Y con una rara unanimidad, todos los partidos de Alemania occidental representados en el Bundestag han solicitado, el 12 de marzo, un acuerdo rápido sobre la retirada de Europa de los misiles intermedios. Los Verdes (42 diputados) habían organizado sobre este tema la primera sesión del nuevo Parlamento salido de las elecciones, del 25 de enero. El ministro cristianodemócrata

(CDU) de Defensa, Manfred Wörner, haciendo alusión a la doble decisión de la OTAN de 1979, afirmó que “la firmeza de la RFA y el hecho de haber realizado el rearme que se le pidió han logrado que los soviéticos acepten hoy otorgar concesiones”. Afirmación que es justa, pero platónica. El hecho real es que el Bundestag va a la zaga de los Verdes y que resultará difícil dar marcha atrás. Por otra parte, tres cuartas partes de los alemanes del Oeste (78 por 100) están a favor de la solución “doble cero”, según un sondeo del Instituto Wickert, publicado el 24 de abril en el diario “Bild”. Según dicho sondeo, el 16 por 100 de los ciudadanos de la RFA están a favor de la retirada parcial de Europa de los INF y SRINF soviéticos y americanos. Y el 6 por 100 está contra toda clase de desmantelamiento. Es interesante subrayar que la generación del 68 está sumisa. Las personas entre dieciocho y veintinueve años son sensiblemente más reticentes ante la retirada completa de todos los misiles el 53 por 100 a favor, el 40 por 100 desean la retirada parcial y el 7 por 100 están contra todo desmantelamiento. Por contra, en el sector de edades comprendidas entre los treinta y los cuarenta y nueve años, el 89 por 100 quiere la retirada total, lo cual desea también el 78 por 100 de las personas de más de cincuenta años.

El Gobierno de Bonn está, pues, “succionado por la espiral del desarme”. Esto conduce el agua al molino de aquellos que desean a toda costa un arreglo con el Este. Tal es el caso en Berlín del Grupo Diepgen, el senador encargado del Interior, Wilhelm Kewenig, el presidente del CDU berlinés y otros. Los hilos conducen a Richard Van Weizsäcker, presidente de la República Federal, partidario de una tregua dinámica con el Este.

Los procedimientos soviéticos

Desde hace alrededor de dos años, los soviéticos buscan el volver a poner sobre el tapete la presencia de los aliados occidentales en Berlín. Para ello tienden la mano al Senado cristianodemócrata y liberal de Berlín Oeste, directamente o por intermedio de la RDA, y tratan de convencerle de que debe adoptar su propia política de “apertura” frente a la actitud “conservadora” de los aliados. Esto prepara el futuro.

En una primera fase, los soviéticos tratan de reducir el Estatuto cuatripartito de Berlín Oeste mientras que Berlín Este se convierte en la capital de la RDA. Presentes en el Berlín Oeste, en el que su Consulado general rebasa a veces los límites al que le circunscribieron los occidentales, tratan también allí de negociar con los alemanes y regentarles. Es el método adoptado por los chinos de Pekín para asimilar poco a poco a Hong-Kong.

Moscú tiene, pues, un objetivo maximalista y otro minimalista, escalonados en el tiempo.

Desde 1985 hay textos que definen estas ambiciones del Kremlin. Este puede ser el balance extraído por los soviéticos, a los quince años del Acuerdo de Berlín, al ver que la ciudad no desfallece. En 1985, la traducción de un libro soviético fue incluida en las ediciones estatales de la RDA. Título: “Yalta-Potsdam: Fundamentos del orden europeo en la posguerra.” Los

autores se llaman W. J. Sipols, I. A. Tchiychen y V. N.Bolezki. Rápidamente agotado, parece ser que no se ha reeditado.

Su línea directriz puede resumirse en dos etapas:

– Las conquistas de la Unión Soviética son “definitivas”, tal es el caso de la frontera polaca y de la línea de demarcación interalemana.

– La presencia de los aliados en Berlín es “temporal”.

Esta obra da expresión a una “guerra de conceptos”. Cuando se escribe la palabra “democrático” es en el sentido tradicional soviético: en el Este se ha “democratizado”, luego todo es allí “definitivo”.

He aquí la traducción de algunas citas de este libro:

“La consecuencia inmediata fue que esos territorios polacos, situados en territorio alemán, fueron desgajados y pasaron al Estado polaco. Como se había convenido en Potsdam, la transferencia legal de la población alemana que quedaba en Checoslovaquia, Hungría y Polonia, hacia Alemania (tal como quedó definida en el marco fijado en la Conferencia) fue realizada y está claro que no se trataba aquí de una solución temporal. El 20 de noviembre de 1945, el Consejo de Control Aliado en Alemania aprobó este plan, confirmando una vez más el carácter definitivo de las fronteras fijadas en Potsdam” (pág. 91).

La Kommandantur aliada de la ciudad de Berlín

“Para garantizar un trabajo normal del Consejo de Control se decidió considerar Berlín como un territorio particular en el interior de la zona soviética y crear para ello un régimen especial, poniendo a la ciudad bajo “una administración común” y una “ocupación común”. Para dar a las potencias occidentales la posibilidad práctica de ejercer las funciones que se derivaban de su participación en el trabajo del Consejo de Control, Berlín fue dividido en cuatro sectores, de los cuales dos fueron puestos, de momento, bajo la responsabilidad administrativa de las potencias occidentales. Estas transfirieron aquí su aparato administrativo del Consejo de Control junto con un cierto contingente de tropas, necesarias para su protección, el mantenimiento del orden y el cumplimiento de las decisiones de Potsdam” (pág. 98).

“Como no era necesario para garantizar el trabajo normal del Consejo de Control separar Berlín de su entorno, es decir, de la zona soviética, la ciudad no recibió el Estatuto de Quinta Zona de Ocupación; ello fue debido a que la Kommandantur no tenía más que funciones administrativas, estaba directamente sometida al Comité de Coordinación y no podía librar, a diferencia del Comité de Control, más que órdenes y directrices en lugar de legislar” (pág. 99).

“Desde antes de la Conferencia de Potsdam, los círculos dirigentes de USA y Gran Bretaña, que no abandonaban la idea de una restauración burguesa en los países del centro y sudeste europeos, estaban dispuestos a utilizar, esta reunión al servicio de sus objetivos. Churchill, en mayo de 1945, subrayó en sus conversaciones con el embajador extraordinario del presidente americano, Davies, la necesidad de examinar en Potsdam la situación

de ese sector. Como puede deducirse de la lectura del memorándum al presidente norteamericano del ministro de Asuntos Exteriores en aquel entonces, de fecha 14 de junio de 1945, los círculos dirigentes en los EEUU compartían en principio ese mismo punto de vista.

Esta línea de EEUU y de Gran Bretaña se hizo en seguida visible en Potsdam. Las dos potencias se esforzaron en utilizar cualquier cuestión relativa a los asuntos europeos para inmiscuirse en los asuntos internos de los países de la Europa del Este, para exportar la contrarrevolución. Esto se vio claramente al abordar la cuestión de la puesta en práctica de la declaración de Yalta sobre la Europa liberada. En ese momento, los representantes de EEUU y Gran Bretaña acusaron a la Unión Soviética de no haber cumplido sus deberes en los países liberados por ella en Centroeuropa y el Sudeste. La verdad es que en Washington y en Londres estaban descontentos de que esos países hubieran podido emprender la vía de una revolución realmente democrática dejando de ser estados reaccionarios, hostiles a la Unión Soviética; en una palabra; de que las potencias occidentales no hubieran conseguido construir un nuevo “cordón sanitario” antisoviético” (págs. 101 y 102).

Mientras que en la parte oriental de Alemania tenía lugar una revolución democrática profunda (se fundaron partidos y organizaciones democráticas que recibieron toda la ayuda posible; se realizó una reforma agraria; se puso en vigor una legislación democrática; el sistema educativo y en general todo el sistema de vida fue democratizado) que garantizase el paso del poder a las manos del pueblo, en el oeste del país, en donde en septiembre de 1949 se proclamó la creación de la RFA, se conservaron los pilares del capitalismo.

En lo referente a la unidad del país, las potencias occidentales practicaron una línea diametralmente opuesta a la de la Unión Soviética, lo cual se deducía lógicamente de sus objetivos militares y políticos. Comenzaron por bloquear la formación de una administración alemana centralizada, luego paralizaron el mecanismo de control, dividieron el país y Berlín y crearon, finalmente, un Estado alemán del Oeste separado. Pese a todos los esfuerzos de la Unión Soviética y de la RDA, en los primeros años de la posguerra, para obligarles a tomar medidas a favor de la unidad de los dos Estados alemanes, las potencias occidentales, asocia a los círculos dirigentes de Bonn, se opusieron con todas sus fuerzas y sabotearon aquellos esfuerzos.

“Al dividir Alemania, los círculos dirigentes de las potencias occidentales y de Bonn actuaron a favor de la separación total entre la RDA y la RFA” (pág. 147).

Tras haber arrojado sobre las potencias occidentales la culpa de la división de Alemania y de Berlín, los autores soviéticos concluyen que el problema está zanjado. Si los alemanes se quejan no tienen más que dirigirse a las potencias occidentales y a Bonn:

“La sedicente cuestión alemana está definitivamente solucionada de acuerdo con los principios de Derecho Internacional. Ante el noveno pleno del Comité Central del SDE (Partido Comunista de la RDA), Erich Honecker ha subrayado que “no hay más cuestión alemana en suspenso”. En otras palabras, al cabo de una lucha larga y tenaz, una de las estipula-

ciones importantes de Potsdam ha sido cumplida, lo cual es de una gran importancia para garantizar la paz y la evolución de un proceso de paz en Europa". (pág. 149).

Estas tesis fueron expuestas en Berlín Oeste hace dos años por representantes de la Unión Soviética. Por tanto, pueden ser consideradas como oficiales. Por ello, el 4 de noviembre de 1986, el historiador soviético Alexei Bitchkov declaraba, en el curso de una conferencia en la Universidad Libre de Berlín Oeste que sólo las potencias occidentales son las responsables de la división de Alemania. Su único objetivo en la posguerra fue debilitar económicamente a Alemania y hacer fracasar así el plan de creación de un Estado unitario y democrático. Tal como quería la Unión Soviética.

Al abordar los problemas berlineses este historiador soviético afirmó que los tres aliados occidentales no poseían ningún derecho soberano. El acuerdo firmado en Yalta en febrero de 1945 les concedía tan sólo un derecho de presencia hasta que se cumpliesen las condiciones de capitulación. El auditorio le preguntó si sabía que la presencia de los tres aliados descansaba sobre el protocolo de Londres de 1944. Como respuesta, el conferenciante recomendó que se lo preguntasen directamente a los representantes de los países del Este.

Esta recomendación no tradujo más que su embarazo. Los soviéticos desean que los alemanes cortocircuiten a sus aliados occidentales—declarados responsables de todos sus males, reales o imaginarios— para dialogar directamente con los dirigentes del Este. Mientras que la primera "fase" de la distensión partía de conversaciones entre los bloques, la segunda "fase", preconizada por Gorbachov en el momento de la visita de Willy Brandt a Moscú en mayo de 1986 supone, al margen de las conversaciones ruso-americanas, un "diálogo entre europeos"; es decir, entre europeos separados y soviéticos. Y Berlín es la palanca para el diálogo con los alemanes. Por eso hace falta que los dirigentes alemanes de Berlín Oeste, el burgomaestre y sus colaboradores, abran un diálogo con la URSS y la RDA saltándose a sus aliados occidentales. A ello se dedica activamente el señor Diepgen. El primer paso lo dio su predecesor en la alcaldía de Berlín, Richard von Weizsaecker, actual presidente de la República Federal.

En un documento dedicado al DCCL aniversario de Berlín, aparecido en enero de 1986 en "Neues Deutschland" (RDA), se puede leer que "Berlín Oeste es una entidad autónoma", con la, cual se pueden establecer "relaciones". "Por tres veces las fuerzas más agresivas del imperialismo" han utilizado Berlín para "liquidar el poder de los obreros y los campesinos" en la RDA. Sin duda es una alusión a la revuelta del 17 de junio de 1953 en Berlín Este, a la de Budapest en 1956 y a la que tuvo lugar en el muro de Berlín el 13 de agosto de 1961. Este escrito contiene nueve "tesis", publicadas sobre seis páginas de "Neues Deutschland", firmadas por un grupo de "historiadores". Se puede leer allí que la Unión Soviética "se opondrá resueltamente a toda tentativa de las fuerzas revanchistas de sabotear el acuerdo cuatripartito". Ya se sabe que la URSS limita la aplicación de ese acuerdo a Berlín Oeste. ¿Puede deducirse que toda "tentativa" de extender la aplicación de dicho acuerdo al Berlín Este 'es un "sabotaje" al mismo?

Este punto de vista ha recibido respaldo oficial a finales del año 1986 en un artículo de un alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores de la URSS. El artículo, firmado por Ivanov, se publicó en la revista de la Asociación para la Amistad Germano-soviética. Aparecía acompañado de otro artículo de un profesor de la Universidad Libre de Berlín Oeste.

Ivanov definía las relaciones de Berlín Oeste con la República Federal como “una estrategia anexionista larvada”. A lo largo del texto proclama que “esos señores de Berlín Oeste no tienen derecho a lanzarse a una política dirigida contra los intereses de la Unión Soviética y de sus aliados”. ¿No es esto una reafirmación de la tesis Krouchtcheviana de la “ciudad libre”? o, incluso, ¿no es la aplicación a Berlín Oeste del estatuto de Hong-Kong? En aquel mismo momento el Partido Comunista de Berlín Oeste organizaba en una Universidad de la ciudad una conferencia sobre la cooperación tecnológica de los sectores occidentales con la RDA. Berlín, ¿protectorado de los dirigentes germano occidentales?

Partiendo de Berlín, Moscú se propone que la República Federal se revuelva contra Occidente. El “partido de la sumisión” se constituye poco a poco en la ciudad. La Lista Alternativa (los Verdes berlineses) quieren hacer de Berlín “una entidad política autónoma”. Los socialistas del SPD aspiran a que Berlín ejecute “una función de puente” Este-Oeste; pero un puente es bien distinto que sus orillas. Por ambición personal o por mimetismo, los cristianodemócratas parecen fascinados por los cantos de sirena de Berlín Este. Actualmente la situación es inquietante. El ministro delegado americano en Berlín Oeste, John Kornblum, ha dicho que para demostrar su vinculación a Occidente sería necesaria una clara señal por parte de Berlín. Quiere decir que no se puede subestimar la seducción que las “ofertas de paz” de Gorbachov ejercen sobre el espíritu irracional de ciertos políticos alemanes.

La transición política exterior, asignatura pendiente

Leopoldo Calvo-Sotelo

En octubre de 1985 me invitó el Círculo de Economía de Barcelona a hablar sobre la política exterior en la transición. Analicé entonces el hecho notable de que la **transición interior** española, la que nos condujo desde un régimen autoritario a una Monarquía parlamentaria, se cumplió en un plazo más breve que la **transición exterior**, la que tendría por objeto situar a la España democrática en el lugar que le corresponde entre las naciones. Hecho notable, porque, a primera vista, parece este segundo proceso más fácil que el primero, o por lo menos así nos lo parecía a quienes, en torno a Adolfo Suárez, echamos sobre nuestros hombros hace diez años la tarea, interior y exterior, que se conoce ya en la historia reciente con el nombre de transición política.

En febrero del año pasado tuve ocasión de tratar este punto ante el Congreso de los Diputados, en el curso del debate de política exterior que precedió a la convocatoria del referéndum sobre la OTAN. Señalé entonces la responsabilidad que tiene el Partido Socialista, primero, y el Gobierno socialista, después, en ese **retraso** de la transición política exterior. El tiempo transcurrido desde entonces no ha quitado actualidad a la cuestión: la política exterior de la España que nace con la Monarquía parlamentaria, de la España que se estructura con la Constitución de 1978, es todavía una asignatura pendiente, como lo prueban, una vez más, las declaraciones que hizo el presidente del Gobierno al "Washington Post" el 9 de mayo de 1987.

Me propongo continuar ahora mis reflexiones de 1985 y 1986. Analizaré primero, con brevedad, la situación presente; luego, las razones profundas y lejanas de nuestra inmadura política exterior, para justificar, por fin, la atribución de responsabilidades políticas que acabo de hacer.

La confusión como norma

El período constituyente de la Monarquía parlamentaria se cierra, en sentido estricto, con la Constitución de diciembre de 1978: el desarrollo constitucional progresa muy rápido y sustantivamente en los cuatro años que siguen y, en una cuestión de tanta novedad e importancia como la estructura auto-

nómica del Estado, alcanza su madurez con la definición del mapa autonómico español en 1982.

El que cabría llamar período constituyente de la política exterior pudo haberse cerrado también en 1982, cuando la adhesión de España a las Comunidades es ya un hecho resuelto que sólo aguarda precisiones técnicas y oportunidad en el calendario electoral europeo; y cuando se formaliza la adhesión al Tratado de Washington, al Tratado que funda la Alianza Atlántica. Pero no sucede así: porque el Gobierno socialista, que continúa y lleva a su término las negociaciones con el Mercado Común, pone en suspenso primero, en diciembre de 1982, y reabre luego, a lo largo de 1983, la cuestión atlántica. Toda la política española de defensa y, por lo tanto, la política exterior misma, entran a partir de 1983 en una etapa de confusión que no sólo afecta a nuestra manera de estar en la Alianza Atlántica, sino también a nuestra relación bilateral con los Estados Unidos.

La confusión culmina en el imprudente referéndum sobre la OTAN, que tiene lugar después de uno de los carnavales políticos más extraños de la historia reciente: no es fácil olvidar aquel baile de disfraces en el que los políticos de la derecha pregonaban la abstención en el referéndum, e incluso el no a la OTAN, mientras que los políticos de la izquierda (excluida la extrema izquierda) pedían ansiosamente el sí. Nunca como a lo largo de esa campaña (que llenó el primer trimestre de 1986) fue tan patente para la opinión pública española, y lo que es mucho más grave, para la opinión pública internacional, que la política exterior sigue siendo una asignatura pendiente en la España nueva de la Monarquía parlamentaria. Hasta ahora no se ha hecho todavía la claridad necesaria, no se ha aprobado todavía aquella asignatura pendiente: lo que sucede es que los conflictos sociales han distraído la atención de la Prensa, la radio y, naturalmente, la televisión pública, de los problemas exteriores: y sólo la polémica internacional sobre la llamada opción cero ha atraído nuevamente sobre ellos el foco de la actualidad.

Las razones lejanas

Vuelvo a hacer, y no retóricamente, la pregunta de antes: ¿por qué tenemos los españoles pendiente esta importante asignatura exterior? Digo que la pregunta no es retórica porque voy a intentar responderla en las páginas que siguen. Y voy a intentar la respuesta refiriéndome primero a las causas remotas y luego a las inmediatas de ese retraso. Entre las remotas aludiré sucesivamente a la falta de tradición española en política exterior: a la existencia de una sesgada tradición del último medio siglo en la materia; a un cierto aldeanismo que nos aqueja todavía cuando nos asomamos a los problemas exteriores; a un desmedido afán de originalidad que suele acompañar a las actitudes aldeanas; a un electoralismo invasor ante el que cada vez es más difícil acotar una parcela reservada para la política exterior, y, en fin, al hecho de que España –pese a los extraordinarios cambios sociales y políticos de la última década– siga **siendo diferente**, como en el viejo eslogan de la propaganda turística.

En primer lugar, la falta de tradición. España está ausente de la escena política exterior desde hace casi dos siglos, y no ha habido durante ellos el debate continuo sobre las cuestiones internacionales que ha dejado en otros países una escuela de pensamiento y unos datos de partida sobre los que levantar un consenso. España sale de la escena internacional a finales del siglo XVIII, cuando todavía, aunque decadente, es una primera potencia mundial. He recordado alguna vez que fue precisamente en un conflicto sobre las islas Malvinas en 1770, cuando la voz de nuestro embajador en Londres bastó para obtener la retirada de los ingleses que habían ocupado la Malvina occidental. Y sólo la voz del embajador de una primera potencia, puede tener tanta eficacia. La España nueva que nace con la Monarquía parlamentaria tiene vocación de volver a la escena internacional; pero esa escena ha cambiado dramáticamente: hay en ella dos superpotencias y media docena de potencias de primera fila que pesan más industrial y militarmente que España. Lo primero que se impone es, por lo tanto, un ejercicio de realismo y de humildad. Con humildad y con realismo hay que empezar la reflexión sobre los problemas exteriores interrumpida o adormecida durante dos siglos.

Pero todavía más grave que la falta de una tradición seria es la existencia de una equivocada tradición reciente, la que se elabora durante los cuarenta años del régimen autoritario anterior. España está entonces internacionalmente aislada y apenas si puede hacer una política exterior que no sea la de las relaciones de familia con Iberoamérica, o las relaciones de vecindad mediterránea con el mundo árabe. Se alienta entonces el recelo hacia Europa, cuando no un extraño complejo de superioridad, que no, es nuevo, porque ya subyace en el “que inventen ellos”, de Unamuno, y ese complejo se cifra en aquella célebre sentencia: “España, reserva espiritual de Occidente”, que es el resumen de toda una frustración. Esta tradición reciente pesa sin duda, más o menos conscientemente, sobre muchos de los actores, a la derecha y a la izquierda, de la transición política española.

Tal actitud puede también aludirse con el adjetivo que me atreví a utilizar antes: es una actitud aldeana. El aldeano que llega a la ciudad procura, ante todo, no asombrarse de lo que ve en ella y aparentar una actitud desdeñosa de menosprecio de corte y alabanza de aldea. La clase política de la transición ha sido una clase poco viajada, más atenta a la política interior que a la exterior, y ha abordado con ingenuidad las relaciones internacionales. Hemos saltado irreflexivamente de la esperanza en una Comunidad Europea que iba a recibirnos como al hijo pródigo, degollando para el banquete el cordero cebado, a un desdén falsamente superior hacia una Europa que nos vendía cara la entrada en sus círculos institucionales. Hemos actuado a veces como si el Mercado Común o la Alianza Atlántica fueran calles de sentido único: en el Mercado Común la economía de **los demás** iba a ayudar a la nuestra; en la OTAN **nosotros** íbamos a ayudar a la seguridad de **los demás**. Empezamos a notar el doble sentido de la relación hispano-comunitaria: la Comunidad ha entrado también en España. Todavía no hemos visto con claridad, sin embargo, que la Alianza Atlántica es un escudo necesario de **nuestra** propia seguridad.

Y una actitud así se refuerza por el hecho de que España llega inevitablemente tarde a instituciones en las que hubiera estado presente desde su fundación, si no lo hubiera impedido el régimen autoritario anterior. España llega tarde a una Comunidad que se ha hecho sin ella y a una Alianza Atlántica que se ha hecho también sin ella. En el Mercado Común y en la OTAN las cartas están repartidas cuando llegamos, los juegos están hechos, y es muy difícil abrir espacio para un nuevo jugador, porque la generosidad no ha sido nunca rasgo de las relaciones internacionales, y porque España es un jugador de importancia no desdeñable al que sólo se puede hacer un lugar en la mesa con el sacrificio de otros comensales.

Todos estos elementos avivan un deseo de originalidad en la política exterior que lleva a España a presentar ante los foros internacionales análisis atípicos, pretensiones que no encuentran encaje en estructuras ya hechas. Así, la complicadísima trayectoria de nuestra negociación con la Alianza atlántica deja la impresión (como decía aquel personaje de una película de Buñuel) de que queremos hacer un originalísimo pastel de liebre sin liebre.

Y como coronación, al mismo tiempo que alimento, de estas actitudes hay un electoralismo que lo invade todo, hay una preocupación por los votos que se ganan o que se pierden y, especialmente desde el Poder, por los votos que se pierden haciendo en política exterior lo que hay que hacer. A veces tiene uno la tentación de resumir en una frase breve (y por lo tanto necesariamente exagerada e incompleta) lo que sucede en España desde 1982, diciendo que el Gobierno socialista, que pierde votos cuando hace en política económica lo que tiene que hacer (por ejemplo, la reconversión industrial), intenta recuperarlos haciendo en política exterior lo que no tiene que hacer (por ejemplo, la no integración en la estructura militar de la Alianza Atlántica).

Panorama desde Estrasburgo

Desde enero de 1986 he tenido conversaciones frecuentes con diputados del Parlamento Europeo que pertenecen a muchos países y muchos partidos políticos. Creo que puedo decir que el prestigio de lo que he llamado la transición política interior, el prestigio de la obra bien hecha entre 1976 y 1982, sigue intacto. El tránsito ordenado y pacífico de un régimen de autoridad a una Monarquía parlamentaria se juzga desde fuera de España con elogio y generosidad máximas, frente a los análisis cicateros y negativos que se hacen entre nosotros. Pero en cambio se percibe la impresión, a que antes me refería, de que España es diferente, de que España sigue siendo diferente, en su política exterior. Y he de confesar que eso a quienes, como a mí, ha preocupado la modernización de España, la europeización de España, nos resulta levemente penoso. (Acabo de leer un libro de Jean Cau que se titula "Sevillanas", en el que vuelve la España de Merimée, la España ya ida en el verso de Machado.)

Lo que asombró a nuestros vecinos europeos fue el curso ordenado y pacífico de la transición política. Nada más extraño al pretendido talante

ibérico que aquella ejemplar colaboración entre la izquierda y la derecha, entre los exiliados del franquismo y los herederos del franquismo; nada más lejano de nuestra historia de revoluciones o pronunciamientos que el consenso de los Pactos de la Moncloa. Para muchos observadores asombrados, la entrada a tiros de Tejero en el Congreso de los Diputados fue como un volver las aguas a su cauce turbulento. Gracias a la serenidad del Rey y a la firmeza del Gobierno que me tocó presidir después del golpe, el disparate de Tejero y de Miláns pasó muy pronto de ser dramático a ser grotesco, para quedar los dos en la Historia como epígonos anacrónicos de figuras y tiempos definitivamente pasados. En la política interior no somos ya diferentes. Pero lo seguimos siendo todavía en la política exterior, ciertamente, con menos riesgo y menos sobresalto.

La responsabilidad socialista

a) Los Acuerdos bilaterales con los EEUU

Sobre este paisaje trazado sin preocupaciones de rigor, casi de manera impresionista, quisiera analizar la responsabilidad del Partido Socialista al hilo de dos manifestaciones del presidente del Gobierno hechas al "Washington Post" el 9 de mayo último. He dejado un análisis más completo de esta responsabilidad en mi intervención de 5 de febrero del 86 ante el Congreso de los Diputados, que me permitiré citar parcialmente.

En primer lugar, y en cuanto a la situación de los Acuerdos de Cooperación y Defensa con los Estados Unidos, el presidente del Gobierno acaba de decir que quiere situarlos en un marco distinto del marco franquista en el que al parecer ahora están.

¡Pero si ese marco ya no existe! Los Acuerdos bilaterales se han renovado tres veces desde que murió el general Franco. La primera en 1976, por el Gobierno Arias. La segunda en 1982, por el Gobierno que yo presidía; y la tercera en 1983, por el Gobierno socialista. La primera revisión modificó ya radicalmente el marco jurídico de los Acuerdos, que pasaron a tener en los EEUU rango de Tratado. La segunda revisión modificó el marco político incluyendo, entre otras cosas, la defensa de la democracia y las necesarias referencias a la Alianza Atlántica en la que España acababa de entrar. La tercera revisión la hace ya el Gobierno socialista presidido por Felipe González y, curiosamente, añade el texto que se había negociado y acordado un año antes, un Protocolo que sólo pretende tomar distancia de la Alianza Atlántica: en ese momento, junio de 1983, el Gobierno socialista no ha iniciado aún el giro copernicano que le llevó al referéndum de 1986. Durante el breve debate que precedió a la aprobación por las Cortes del nuevo Tratado, el ministro socialista de Asuntos Exteriores respondió con vehemencia, y con razón, a quienes precisamente le recordaban lo que acaba de recordar al "Washington Post" el presidente del Gobierno: el origen franquista de los Acuerdos; y lo hizo explicando su radical novedad. ¿Cómo se puede ahora decir lo contrario? ¿Cómo se puede tildar de franquista un Tratado Internacional nuevo que ha sido votado en las Cortes democráticas por el Partido

Socialista mayoritario? No parece que este argumento pueda ser esgrimido seriamente en declaraciones políticas de tan alto nivel.

Tuve ocasión de referirme al problema que subyace a las diferencias actuales entre España y los Estados Unidos cuando hablé en el Congreso hace algo más de un año sobre seguridad y defensa. Extracto ahora lo esencial de cuanto allí dije porque me sigue pareciendo válido. Recordaba, hablando de América y del antiamericanismo, que en 1981 había propuesto yo la entrada de España en la Alianza como culminación de nuestra política europea. Y añadía: “Pero ni hace cuatro años ni ahora me he dejado seducir por la fácil y demagógica tentación antinorteamericana, como no me he dejado seducir por ninguna otra tentación sectaria y negativa. La memoria histórica nos debía bastar a los españoles para saber que a la púrpura de una responsabilidad universal acompaña siempre el peso de una leyenda negra. Colaborar a esa leyenda es demagogia, especialmente reprochable si quien la hace es el Gobierno.”

En este contexto seguía diciendo que “la reducción de las tropas americanas en España me parece una orquestación más para cubrir y acompañar la palinodia socialista sobre la Alianza. Y es una orquestación mimética y pobre. El general De Gaulle hizo en 1966 algo parecido, algo políticamente tan equivocado, pero técnicamente mucho mejor. El general De Gaulle puso a los americanos en la frontera –a todos, no a unos cuantos–; desahució a la OTAN de sus cuarteles cerca de París; retiró a las tropas francesas a la orilla izquierda del Rin y, una vez hechas estas cosas, se sentó arrogantemente sobre su propia fuerza nuclear. Frente a aquel “váyanse ustedes todos” –equivocado sin duda, pero no exento de grandeza–, es casi patética esa exhortación (del presidente del Gobierno): “Váyanse ustedes, al menos unos cuantos.” ¿Por qué unos cuantos? ¿Con qué ventaja y para quién?”

“Vista desde fuera de España, esa exhortación a unos cuantos soldados americanos para que se vayan tampoco se entiende. Cualquiera que haya seguido, aunque sea de lejos, las relaciones dentro de la Alianza entre Estados Unidos y Europa en los últimos tiempos y, sobre todo, desde la enmienda del senador Nunn a los presupuestos militares de 1985, sabe las presiones internas a que está sometido el presidente de los Estados Unidos para que reduzca la presencia de tropas americanas en Europa por razones presupuestarias y políticas. Y nuestros vecinos europeos, los del pilar europeo de la Alianza, presionan en sentido contrario, porque sospechan que la mejor garantía del compromiso americano de defender a la Europa libre es, precisamente, la presencia de un gran contingente americano en suelo europeo. Y mire usted por dónde España, miembro leal de la Alianza, el Gobierno español, miembro leal del pilar europeo, sostiene criterios diametralmente opuestos y se convierte en colaborador inesperado del Congreso y del Senado de los Estados Unidos en la presión sobre el presidente Reagan para que reduzca tropas y gastos en Europa... Y yo me pregunto: ¿Qué solidaridad es la del Gobierno español con los Gobiernos aliados cuando propone una reducción, aunque fuera simbólica, de tropas americanas en el suelo europeo de España, y ello probablemente para consumo electoral in-

terior? Eso no se entiende en Madrid, pero sospecho que menos aún se entiende en Bonn, en Roma, en Londres o en La Haya.”

b) **La opción cero-cero**

Después de la “cumbre” de Reykjavik y después de la opción cero-cero ofrecida por Gorbachov, y aceptada por la OTAN, añado ahora una observación crítica más. Si esa opción cero-cero se convierte en realidad, todo el mundo está de acuerdo en que habrá que aumentar la defensa convencional de la Alianza en Europa, para cubrir el vacío disuasorio que deja la reducción del arma nuclear. Pues bien: parece poco coherente que se pida a los Estados Unidos, a la vez, la reducción nuclear en el acuerdo cero-cero y la reducción convencional en la renovación del Tratado bilateral con España. Y no se diga que esa actitud corresponde al pensamiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica: porque, justamente, el pilar europeo de la Alianza teme tanto la reducción del paraguas nuclear como la reducción de las armas convencionales. Una vez más en este punto, España es también diferente, diferente del resto de Europa. Hago votos para que se imponga el buen sentido, y para que, cuando estas líneas se publiquen, se haya alcanzado un acuerdo que permita la renovación del Tratado bilateral, en los términos que convienen a los intereses reales de España y de la seguridad occidental.

c) **El Partido Socialista y la opinión pública**

La segunda cuestión es la de la contribución del Gobierno socialista a la solidaridad occidental.

Dice el entrevistador del “Washington Post” que el señor González “puso mucho énfasis a lo largo de la entrevista en la colaboración que su Gobierno ha dado a la solidaridad occidental consiguiendo que un electorado relucante avalara en un referéndum el año pasado la decisión española de entrar en la Alianza en 1982”.

Hombre, no. Esa no es una versión fiel de los hechos. No me sorprende el énfasis registrado por el periodista, porque la realidad no ha sido así; la realidad ha sido más bien todo lo contrario. En primer lugar, porque la convocatoria de un referéndum en materia de defensa no puede menos de haber inquietado a los países aliados en los que no ha tenido lugar nunca un referéndum semejante; y no han podido verla como un gesto de solidaridad. Las cuestiones de política exterior en general, y de política de defensa en particular, no suelen ser llevadas a referéndum por los Gobiernos prudentes: la misma Constitución española sugiere algo en ese sentido. En segundo lugar, porque no hacía falta un referéndum para avalar lo que había decidido ya el pueblo español a través de sus representantes legítimos en el otoño de 1981. Y en tercer lugar, porque si había una opinión pública contraria a la Alianza Atlántica en 1982 era, *precisamente*, por la eficacia que tuvo la campaña socialista en ese sentido.

Los datos disponibles de los sondeos de opinión dan en los primeros tiempos de la transición política un saldo favorable a los partidarios de la Alianza, ciertamente con muchas respuestas del tipo “no sabe, no contesta”. Esa situación empieza a moverse lentamente a partir de 1977, cuando co-

mienzan también a arreciar las manifestaciones del Partido Socialista, en sus Congresos o en la Prensa, a favor de la neutralidad y en contra de la Alianza Atlántica. Campaña que alcanza su apogeo en el curso de 1981, a raíz de haber yo anunciado en mi discurso de investidura que tenía el propósito de proponer al Congreso de los Diputados la adhesión de España al Tratado de Washington.

Han sido, pues, los socialistas (acompañados en este punto por el Partido Comunista y por la izquierda extraparlamentaria) quienes han movido a la opinión pública española contra la OTAN. Parece un poco desahogado que el secretario general del Partido Socialista presuma ahora en la Prensa norteamericana de haber servido a la solidaridad occidental cambiando una opinión que el propio Partido Socialista había metido antes en la cabeza de muchos españoles.

La autocomplacencia del Gobierno

Pero éste no es el núcleo de los problemas actuales. Lo esencial es, como ya advertí en el Congreso en 1986, que en ese mismo referéndum el Gobierno se ha atado las manos con dos condiciones nuevas que incluía la pregunta: la reducción de las fuerzas americanas en España y la no integración en la estructura militar de la Alianza. La primera, como ya he dicho, está complicando inútilmente nuestras relaciones exteriores y deja al Gobierno en una clara posición de fuera de juego ante las consecuencias de un próximo encuentro entre los dos grandes.

En cuanto a la segunda, estar en una alianza militar sin querer estar en la organización militar de esa alianza es, como antes decía, intentar el pastel de liebre sin liebre. Este es un hecho cegadoramente claro, por más que sutilezas lingüísticas, tomadas casi de las disputas teológicas medievales, quieran aparentar otra cosa. Reaparecen aquí las actitudes aldeanas, cuando se afirma con acento de patriotismo ofendido que ningún soldado español velará sus armas más allá de nuestras fronteras. (Citaba yo en el Congreso aquel espléndido endecasílabo fluvial de Quevedo, recordando las hazañas de Osuna: "La Mosa, el Rhin, el Tajo y el Danubio." ¿Por qué ese afán de quedarnos en el Tajo.) Y reaparece también el prurito de originalidad: vamos a hacer un traje atlántico especial para España, distinto de los muchos modelos que ya existen en la Alianza. Cuando en realidad lo que hay es un problema de ajuste de las zonas y mandos a la presencia de un país nuevo de la importancia demográfica y geoestratégica de España.

Si en España se hubiera mantenido una tradición de debate sobre cuestiones exteriores, no habrían sido posibles estas habilidades interiores de los últimos años. Alguna vez he dicho, y no me importa repetirlo aquí, que el Gobierno socialista ha dado ejemplo de responsabilidad cuando cambió radicalmente su posición respecto de la Alianza Atlántica en 1986. La cuestión es que en vez de dar media vuelta de verdad, en vez de girar 180° (que es lo que había que girar), ha girado sólo 178, y los dos grados que, por razones de política interior, ha dejado de girar, atan la manos del propio Gobier-

no socialista, y enredan su pies en complicadas y desgastadoras discusiones en Madrid, en Bruselas y en Washington.

Quiero terminar formulando un voto de esperanza. En 1992 España va a celebrar el V Centenario del Descubrimiento de América; va a celebrar el V Centenario del hecho que está en el origen del mundo moderno, que está en el origen de esta nueva escena internacional a la que España quiere ahora reincorporarse. Y lo va a celebrar con dos acontecimientos simultáneos en Barcelona y Sevilla, que van a situar a España durante meses en el foco de atención del mundo entero. Quiero creer, quiero esperar, que en 1992 hayan desaparecido la confusión, la incertidumbre, el aldeanismo de nuestra política exterior. Que en 1992 España haya dejado de ser diferente en el contexto de las relaciones internacionales; que en 1992 esté ya terminada nuestra transición política exterior. Quiero ver y quiero esperar que en 1992 España habrá encontrado el lugar que le corresponde en ese mundo nuevo que abrieron las tres carabelas. El resultado de las elecciones del 10 de junio “ya muestra en la esperanza el fruto cierto”.