

# POLITICA EXTERIOR



Vol. II - Núm. 6

Primavera 1988

## **La segunda victoria de Mitterrand**

*Daniel Amson* □ *Raymond Aron* □ *Jean Daniel*

## **España y el Acta Unica europea**

*Giulio Andreotti* □ *José Ramón Lasuén* □  
*Alvaro Azcárraga* □ *Daniel de Busturia* □ *Pedro García Alarcó*

## **La evolución de la URSS**

*Cornelius Castoriadis* □ *Valery Soifer* □ *Alexandre Zinoniev*

Actas de la reunión de Bruselas sobre Europa del Este

*Karl Popper*

Los partidos bisagra y el sistema mayoritario

*Rafael L. Bardají*

Compra-venta de armas

**800 ptas.**

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

# POLITICA EXTERIOR



## PRIMAVERA 1988

Carta a los lectores .....	3
<b>LA SEGUNDA VICTORIA DE MITTERRAND</b>	
Una victoria personal .....	<i>Daniel Amson</i> 6
La victoria socialista en Francia .....	<i>Raymond Aron</i> 11
Ideología e ideologías en François Mitterrand .....	<i>Jean Daniel</i> 28
Contra los partidos bisagra y la representación proporcional .....	<i>Karl Popper</i> 49
<b>ESPAÑA Y EL ACTA UNICA</b>	
Perspectivas de la unidad europea .....	<i>Giulio Andreotti</i> 60
Riesgos de indefensión de la economía española en la CEE ..	<i>José Ramón Lasuén</i> 69
El espacio, frontera y oportunidad para España .....	<i>Alvaro Azcárraga</i> 80
El proceso de integración europea: lento pero inexorable ....	<i>Daniel de Busturia</i> 100
El programa Eureka: ¿una oportunidad para España? .....	<i>Pedro García Alarcó</i> 117
La degradación de la biosfera y el concepto de sociedad sostenible .....	<i>Lester R. Brow y Edward C. Wolf</i> 133
Razones para la compra y venta de armas .....	<i>Rafael L. Bardají</i> 161
<b>LA EVOLUCIÓN DE LA URSS</b>	
Sobre los problemas nacionales en la Unión Soviética .....	<i>Alexandre Zinoniev</i> 175
El interludio de Gorbachov .....	<i>Cornelius Castoriadis</i> 185
Chernobyl: ¿fatalidad o accidente programado? .....	<i>Valery Soifer</i> 211
Por qué no avanzan las conversaciones de Viena .....	<i>Warren Zimmerman</i> 221
Las bases como proyección de fuerza y seguridad nacional ...	<i>Robert E. Harvaky</i> 227
La acción española de cooperación al desarrollo .....	<i>Françesc Granell</i> 257

**Notas: 275**

**Documentación: 301**

**Libros: 318**

# Carta a los lectores

**N**uestra portada de hoy se divide en cuatro apartados, pero conviene advertir al lector sobre otros trabajos de interés que se publican en este número. Creemos que conviene leer con atención el artículo de Lester R. Brown, director del Instituto Worldwatch. Este centro de investigación, establecido en Washington, trata de aislarse del ruido informativo diario para centrar sus estudios en problemas de medio y largo plazo. Su penúltimo informe (198 contenía enfoques y aportaciones nuevas sobre energía, medio ambiente, empobrecimiento de la capa vegetal del planeta, política de producción de alimentos y nuevas amenazas químicas a la biosfera. Se aportaban datos no poco inquietantes sobre el desequilibrio demográfico entre el Norte y el Sur y su vinculación a los problemas de fertilidad de los suelos, de control de energía y de estabilidad de los ciclos químicos.

El trabajo que publicamos hoy del profesor Brown resume las conclusiones de su último informe. El punto de partida es la advertencia que el instituto repite año tras año: no habrá posibilidad de dirigir una sociedad *sostenible* si los Gobiernos no modifican algunos criterios arcaicos y aceptan la internacionalización de ciertos problemas. El accidente soviético de Chernobyl –abril de 1986– y sus consecuencias en el norte y centro de Europa son sólo un ejemplo. Esa clase de problemas no pueden ser abordados ya con criterios y fronteras del siglo XIX. Si los Gobiernos no aceptan el carácter transnacional de esas amenazas –en la demografía, la lucha contra la enfermedad, las nuevas energías, los sistemas de armas– habrá situaciones de imposible control de aquí al final de siglo. El profesor Brown establece algunas conclusiones que deberían ser obvias en la política occidental y no lo son tanto: un mundo en el cual existen grandes áreas en las que desciende continuamente el nivel de vida junto a otras en donde la riqueza crece de modo constante es un mundo a medio plazo insostenible.

En otros capítulos de este número se abordan tres grandes cuestiones europeas: la evolución soviética, los pasos de la Europa de los Doce hacia el mercado único y las elecciones en Francia. Publicamos hoy un texto inédito de Raymond Aron, escrito después de la primera victoria de François Mitterrand en 1981. Creemos que es un documento de valor anticipativo, escrito por el historiador en su mejor momento de lucidez, ya amenazado de muerte. Aron redactó sus memorias personales unidas al curso del siglo. A última hora prefirió no mezclar los grandes debates que estudiaba su obra final –la libertad de la cultura, el racismo, el subdesarrollo, la coacción nuclear, las amenazas a la democracia, la crisis del comunismo– con una disputa de política interior (esto significaba para él el acceso de

Mitterrand a la presidencia de Francia). Estas páginas de actualidad, escritas hace seis años, contienen un análisis sutil sobre la evolución del socialismo clásico dentro del régimen presidencialista que fundara el general De Gaulle. Creemos que el retrato de Mitterrand realizado poco antes de su reelección por Jean Daniel –amigo del presidente y director del semanario *Le Nouvel Observateur*– completa desde otros ángulos, personales e ideológicos, la visión prospectiva de Aron. Un artículo escrito después del 8 de mayo por Daniel Amson describe la reelección de Mitterrand como una victoria personal: este jurista y profesor de la Universidad de París-2 pasa revista a la composición del nuevo Gobierno, a la disolución de la Asamblea Nacional y a las elecciones legislativas.

**E**l grupo de artículos sobre el Acta Única se abre con la colaboración de un nombre eminente en Italia y en Europa, Giulio Andreotti. El actual ministro de Asuntos Exteriores estudia en estas páginas una cuestión de especial interés para España: el peso de las regiones en la Europa de 1992. Cuatro artículos de autores españoles exponen los temores (caso del profesor Lasuén) y las expectativas optimistas (en el caso de Azcárraga, Busturia y García Alarcó) en torno a la Europa de 1992. Se escribe a veces con excesiva humildad sobre las aportaciones de España al conjunto europeo y se desconoce lo que ha supuesto, por ejemplo, la participación en el programa Eureka o lo que son capaces de sumar las empresas e ingenierías de este país a la Europa espacial. El trabajo escrito sobre este último asunto por Álvaro Azcárraga ha sido elaborado en condiciones muy difíciles: su padre, el general en la reserva de ingenieros aeronáuticos Luis Azcárraga, era asesinado en aquellas fechas por un grupo terrorista en Salvatierra de Álava.

Después de publicar en el número anterior los trabajos de dos miembros del Gobierno soviético (Dimitri Yazov y Boris Surikov), recogemos hoy los trabajos de tres escritores enfrentados a la experiencia de Gorbachov: los de Alexandre Zinoviev y Valéry Soífer, y el de Cornelius Castoriadis, uno de los primeros especialistas europeos en estudios soviéticos.

Hemos destacado en nuestra portada el artículo de sir Karl Popper. A sus ochenta y cinco años, Popper es una de las grandes figuras de la ciencia europea; como filósofo de la historia ha investigado durante medio siglo los orígenes del sistema democrático. Desde el final de la Segunda Guerra mundial a nuestros días, su tesis, constantemente renovada, sostiene que la democracia pluralista no será viable si no se libera de la debilidad congénita a todo sistema electoral basado en la regla proporcional. Hemos creído necesario divulgar este trabajo que publicó el pasado mes de abril el semanario británico *The Economist* y agradecemos a *Actualidad Económica* la cesión de sus derechos.

Un grupo de expertos y profesores españoles en asuntos estratégicos se incorpora hoy a POLÍTICA EXTERIOR para colaborar de modo regular

en la revista. El primero de ellos, Rafael L. Bardají, publica aquí un trabajo en el que se quiebran algunos lugares comunes sobre los problemas, mal conocidos, de la compra-venta de armas. Las dificultades con que tropieza la negociación sobre armamentos estratégicos en la Conferencia de Viena y los debates organizados en Bruselas por la Alianza Atlántica sobre la evolución de las economías de la Europa del Este completan la documentación de este número.

# La reelección de Mitterrand: una victoria personal

Daniel Amson

**L**a reelección de François Mitterrand reviste una excepcional importancia, tanto por el hecho mismo como por las consecuencias que pueda tener para Francia. Es ante todo en sí mismo un acontecimiento de gran alcance, en la medida en que los franceses han reelegido por amplio margen a una figura transformada por el **milagro de la cohabitación**, sin que pueda decirse, sin embargo, que los franceses se hayan hecho más socialistas.

Es sabido que una vez transcurrido el período del “estado de gracia” que siguió a las elecciones de mayo y junio de 1981, los franceses dejaron poco a poco de conceder su confianza al jefe del Estado. Este proceso de deterioro superó con mucho los efectos normales de desgaste del poder que padeció en su momento el anterior presidente, Valéry Giscard d’Estaing. Dicho proceso desembocó en un estado de hostilidad profunda que, en el verano de 1985, condujo a casi tres de cada cuatro franceses a declararse adversos al presidente de la República.

La cuestión parecía entonces clara, y si muchos examinaban el marco en que pudiera desarrollarse una experiencia de cohabitación después de las elecciones legislativas de 1986, eran muy pocos los que pensaban que el presidente en ejercicio pudiera alcanzar de nuevo la mayoría de los sufragios de los electores en 1988, al término de su mandato. Parecía evidente a los ojos de la mayoría que el huésped del Elíseo se había vuelto impopular, mucho más allá de la impopularidad que sufrieron en su día el general De Gaulle en 1969 y Valéry Giscard d’Estaing en 1981.

Sin duda, el resultado honorable del Partido Socialista en las elecciones de marzo de 1986 causó una cierta sorpresa. No hay, sin embargo, que olvidar que el PS perdía la mayoría en la Asamblea Nacional para cederla a la derecha clásica (RPR y UDF), cuyos líderes, Jacques Chirac y Raymond Barre, parecían ambos con probabilidades claras de ganar dos años más tarde la carrera del Elíseo.

Es entonces cuando se produjo el **milagro de la cohabitación**. Sin decidir sobre lo esencial –puesto que carecía de derecho para ello– y limi-

---

**Daniel Amson**, abogado, es profesor de la Universidad de París 2 y miembro del Secretariado del Conseil pour l’Avenir de la France, que preside Valéry Giscard d’Estaing.

tándose muy de vez en cuando a negar su firma en algún que otro decreto (aunque aceptara la promulgación de la ley sobre los asuntos inicialmente abordados en aquellos decretos), informando a los periodistas de las “reservas” que tal o cual iniciativa pudiera provocar en él, François Mitterrand acertó poco a poco a recuperar el favor de la opinión pública. Desautorizado en las elecciones legislativas como ningún presidente lo fue antes que él, no habiendo ejercido después más que una mera magistratura moral, el hombre del que desconfiaban en 1985 tres de cada cuatro ciudadanos se convirtió en el más popular de Francia a partir de los últimos meses de 1987.

Clemenceau y De Gaulle fueron apartados en otro tiempo del Poder después de haber salvado a Francia; François Mitterrand fue de nuevo llamado a la magistratura suprema cuando, después de haber fracasado como **presidente absoluto**, desempeñó correctamente el papel de Armand Fallières<sup>1</sup>.

François Mitterrand fue elegido en 1981 a pesar de –podemos decirlo así– su **ecuación personal**; fue elegido, asimismo, porque representaba a un **pueblo de izquierdas** separado del Poder durante un cuarto de siglo. Francia, que aspiraba entonces al cambio, había elegido así al primer secretario del Partido Socialista menos por sus cualidades personales que en virtud de las ideas que defendía. Hubiera podido elegir ya entonces para el mismo puesto al señor Rocard. Pero lo cierto es que la victoria de Mitterrand parecía sobre todo la revancha de la izquierda.

Hoy la situación es enteramente distinta. El jefe del Estado no ha sido reelegido, desde luego, como hombre de la izquierda, sino por sus cualidades personales, que han logrado seducir a un considerable sector del electorado moderado. Su victoria no se analiza ya como una revancha: no alberga esperanzas de un mañana mejor. Estamos ante una investidura personal que no se apoya en la ideología de izquierda que pudiera encarnar.

Tampoco puede existir la menor duda sobre la capacidad de François Mitterrand como único candidato de la izquierda capaz de obtener el voto del 54 por 100 de los franceses. Nadie puede asegurar que si los señores Rocard, Fabius o Mauroy hubieran sido candidatos hubieran podido vencer al señor Chirac.

No estamos por ello esta vez ante una victoria de la izquierda; es una victoria personal del señor Mitterrand. Los franceses no son hoy más socialistas que lo que eran en 1981. Puede incluso asegurarse que muchos de los que lo eran entonces ya no lo son hoy. Han considerado, en cambio, que el señor Mitterrand es un personaje con el que pueden identificarse con facilidad.

Los ciudadanos aspiran a encontrarse reflejados en aquellos que les representan. Esta razón explica la popularidad del señor Pinay, presidente del Consejo desde marzo a diciembre de 1952; de él escribió un día Jacques Fauvet que “se dotó a sí mismo de un semblante de elector”. Más recientemente los franceses se reencontraron en Georges Pompidou, en el cual reconocían mejor al notario de Saint-Flour que al “banquero baudelairiano” descrito por Pierre Viansson-Ponté. Pero no se identificaron ni con

el general De Gaulle, ni con Valéry Giscard d'Estaing, ni –bajo la IV República– con Pierre Mendés France. Reconocieron en el primero al salvador de la patria, al que pagaron, desde 1958 hasta 1969, la deuda que habían contraído con él durante la Segunda Guerra Mundial. En el caso de Giscard d'Estaing quedaron impresionados por sus excepcionales calidades, entre las que destaca de modo notorio el arte de hacer entender a sus interlocutores los problemas más arduos. Aceptaron, en fin, en el caso de Mendés France que resolviera el problema de Indochina, pero no quisieron seguirle en sus propuestas de austeridad.

Por el contrario, François Mitterrand, pragmático más que doctrinario, socialista casi por accidente, llegado a la edad de la serenidad, satisface el gusto natural del francés medio por un orden que no resulte excesivamente riguroso. Muchos de los que han votado por él el 8 de mayo último le han testimoniado así su simpatía personal antes que su esperanza de verle acometer reformas profundas. Reeligiendo un presidente de la República de adscripción socialista, los franceses han emitido paradójicamente un voto conservador.

Este voto puede originar, sin embargo, a corto plazo una situación política delicada.

Cometeríamos un error al pensar que un presidente de la República, incluso recién elegido, pueda actuar sin el apoyo del Parlamento. Sin duda, y a tenor del artículo 8 de la Constitución, el presidente nombra al primer ministro y, “de acuerdo con su propuesta, a los demás miembros del Gobierno”. Y así François Mitterrand ha nombrado a Michel Rocard el 10 de mayo, para decidir acto seguido con él la lista de los ministros y secretarios de Estado, definitivamente publicada tres días después.

Pero el artículo 20 dispone que el Gobierno “es responsable ante el Parlamento en las condiciones y trámites previstos en los artículos 49 y 50”. Esto quiere decir en términos más claros que la Asamblea Nacional tiene el poder necesario para derribar al Gobierno, sea espontáneamente, según el trámite previsto por el artículo 49, párrafo 2, sea porque el Gabinete haya comprometido su responsabilidad ante la Cámara en las condiciones previstas en los párrafos 1 y 3 del mismo artículo. A tenor de lo cual –y éste es un punto esencial– ninguna ley puede ser aprobada si la Asamblea Nacional se pronuncia en contra.

Nos encontramos, sin embargo, en una situación en la que el señor Mitterrand ha sido elegido a partir de un programa que, aunque resulte menos preciso que el de 1981, no deja de prever diversas medidas destinadas –como lo recordaba “Le Monde” el 12 de mayo – a “ayudar a los pobres a soportar la crisis”<sup>2</sup>.

Este programa implica la votación de un cierto número de leyes –especialmente la que se refiere al restablecimiento del impuesto sobre las grandes fortunas–, a las cuales se ha opuesto la actual mayoría de la Asamblea Nacional. Habrá, por tanto, que deducir una de estas dos cosas: o bien el RPR y la UDF darán marcha atrás aceptando el restablecimiento de un impuesto que suprimieron hace dos años y que han criticado desde entonces vigorosamente, o bien el Gobierno no podrá promulgar

una nueva ley. Y aun admitiendo incluso que no se produzca de inmediato un conflicto sobre esta cuestión, habrá que esperar que estalle inevitablemente el próximo año, con ocasión del debate parlamentario sobre el presupuesto nacional.

El señor Mitterrand se verá imposibilitado así para mantener las promesas que hizo a lo largo de su campaña si el Gobierno viera su acción paralizada por el Parlamento. Es, por lo tanto, legítimo que haya decidido la disolución de la Asamblea Nacional, tal como lo autoriza el artículo 12 de la Constitución.

Sin duda, los sondeos actuales dejan prever un éxito en las elecciones legislativas del 5 y 12 de junio. Pero como observaba recientemente Valéry Giscard d'Estaing en televisión, hay ya en Francia "decepcionados de la apertura" que no pueden admitir la decisión del nuevo primer ministro, Michel Rocard, de reponer en sus funciones a nueve antiguos ministros; especialmente a los señores Joxe y Lang, que encarnan distintos géneros de un mismo dogmatismo.

No es imposible imaginar, en efecto, que la derecha liberal acuda por fin unida a las urnas y obtenga un cierto favor de la opinión pública. Podría entonces conseguir un número de escaños que limitara la acción del presidente de la República y le incitara a gobernar apoyado en el centro. Lo cual le permitiría obtener, además, la adhesión sincera de un sector de ciudadanos.

Si no fuera así, y si el Partido Socialista recuperara la todopoderosa mayoría que mantuvo desde 1981 a 1986, se crearía con toda probabilidad un espíritu de revancha en muchos ciudadanos. Renacería así el clima de enfrentamiento que ha prevalecido largo tiempo entre las dos mitades de Francia.

En teoría al menos no cabría excluir esta hipótesis, tanto en un caso como en otro. Si la unión de la derecha y del centro obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara, el jefe del Estado perdería, en lo esencial, los beneficios de su reelección. Se encontraría enfrentado entonces a una oposición resuelta en la Asamblea Nacional, y no podría poner en práctica su programa. Podría llegar así, en último término, a la situación de Jules Grévy y de Alexandre Millerand, dos presidentes a los que los diputados forzaron a abandonar el Poder en 1887 y en 1924.

Hay, sin embargo, que considerar esta eventualidad como improbable: inmediatamente después de una elección presidencial –en 1981– o de un referéndum –en 1958 y en 1962– los franceses han tendido habitualmente a ceder ante un reflejo *legitimista* para dar al líder que acaban de elegir, o al que acaban de apoyar con sus votos, los medios para poner en práctica su política.

En resumen, François Mitterrand ha ganado, y ha ganado bien, la primera manga de su carrera contra la derecha, y se encuentra hoy bien situado para ganar la segunda. Ahora bien, sólo podrá obtener los frutos de su victoria si el día de mañana adopta, sin la menor pérdida de tiempo, las iniciativas necesarias para poner fin a la *guerra civil fría* que la nación padece desde hace treinta años.

**NOTAS**

1. Presidente de la República de 1906 a 1913, que, como sus predecesores y sucesores de la III República, desempeñó un papel irrelevante.
2. "Le Monde", 12 de mayo 1988, página 7.

# La victoria socialista en Francia

Raymond Aron

**D**espués de la sacudida de abril de 1977<sup>1</sup> empecé en el mes de julio la redacción de un largo artículo sobre las elecciones de marzo de 1978. ¿Lo hice por pasión política? Más bien al contrario, para defenderme de la indiferencia que suele rondar al condenado a muerte. De pronto, en pleno mes de agosto, mientras yo reflexionaba sobre la querrela abierta entre socialistas y comunistas, una evidencia se me vino a los ojos: los comunistas habían decidido romper con los socialistas sus acuerdos en torno al programa común; la izquierda se presentará dividida en marzo del año próximo. En mi primer artículo de *L'Express*, en septiembre de 1977, que titulé “La gran ilusión”, anunciaba yo el fracaso entre socialistas y comunistas. Unos días más tarde, R. G. Schwartzenberg, del movimiento de los radicales de izquierda, dijo a Iván Levai, en un programa de la emisora europea número 1, que yo confundía mis deseos con la realidad.

La ruptura prevista de la izquierda me incitó primero a renunciar a este artículo que algunos amigos me empujaban a escribir. “Sólo usted –me decía– tiene la autoridad moral y la competencia para advertir a nuestros conciudadanos sobre los peligros del programa común de la izquierda, sobre la crisis política que abriría la derrota de la actual mayoría.” Dudé largo tiempo antes de ponerme a escribir<sup>2</sup>: el folleto fue compuesto y publicado en pocos días, a finales de enero de 1978; demasiado tarde para que pudiera ser distribuido y comentado. Jacques Attali, desde la izquierda, me atacó en un tono deliberadamente escogido para herirme. “Un libro de más”, lo cual era tanto como decir: “Ha llegado el momento de que se calle usted.” Habíamos tenido, algunos años antes, relaciones cordiales. A propósito del “Círculo cuadrado” me escribió para decirme que aquel artículo, con el que no estaba de acuerdo, era la mejor crítica, publicada sobre el programa común. Yo le invité a presentar una comunicación en la Academia de Ciencias Morales y Políticas. El me invitó a un programa de televisión donde era a la vez crítico y criticado. Un coloquio mantenido en la radio canadiense transcurrió, si la memoria no me falla, en un tono de discrepancia casi amistosa. Llegó a afirmar incluso, en una entrevista, que

---

En la vasta obra del filósofo e historiador **Raymond Aron** (1905-84) puede encontrar el lector español su admirable volumen de “Memorias” (Alianza Editorial, Madrid, 1986).

había soñado en su juventud en convertirse en el Raymond Aron de la izquierda. ¿Cuál era el motivo de su indignación?

Había yo expresado en aquel folleto algunas opiniones mantenidas anteriormente por mí, en el curso de un debate con los empresarios. Por ejemplo, citaba la frase siguiente: “La razón fundamental de la inflación generalizada, tal como la padecemos hoy, debe hallarse en un fenómeno nuevo: la totalidad de las relaciones entre los hombres pasa hoy por la compra y la venta de relaciones sociales convertidas en mercancías.” Frase que escribí al margen de Marx, desprovista de sentido filosófico, a pesar del tono pretencioso que se le pueda atribuir. ¿Podría considerarse injurioso mi comentario entendido como una alusión *ad hominem*?” *Sus amistades, sus amores, sus trabajos, sus ambiciones, ¿pasan todas por la compra y la venta de relaciones sociales... convertidas en mercancías? ¿Podemos ver a los demás como prisioneros de un mundo de mercancías creyéndonos a nosotros a salvo?*” Traté incluso de atenuar esta polémica con una nota al final del capítulo: “No consigo releer sin incomodidad ciertas páginas de la polémica contra Jacques Attali, cuyo pensamiento merece algo más que mis fáciles críticas. Pero esperaba y espero todavía mucho de él: mi decepción explica quizá esta agresividad.” Estuve, en efecto, subyugado en otro tiempo por su inteligencia; decepcionado después por sus libros, típicamente parisinos, escritos a medida de los *mass media*, por ejemplo, “Bruits”, sociología de la música trazada a partir de una investigación difusa y superficial.

El lector responderá quizá que mi folleto no merecía nada mejor que la réplica de Attali. No concedo, desde luego, ninguna originalidad a este texto mío: acepto que algunas de mis críticas se prestaban también a la réplica. Dicho lo cual, insisto en el punto que me importa: la crítica del proyecto a corto plazo y del proyecto a largo plazo de la izquierda me parece todavía hoy pertinente: ¿de qué vale un relanzamiento de la economía en la coyuntura de 1978 o de 1981 por medio del aumento del poder de compra; en particular del poder de compra de los asalariados de nivel económico más bajo? ¿Qué clase de sociedad saldría de la realización de todas las reformas previstas? En 1982 los acontecimientos confirmaron la mayor parte de mis llamadas de atención.

Lo que me sorprende más cuando releo hoy este folleto es mi rechazo de la *politique du pire*. En el último capítulo describía yo correctamente la situación casi imposible en la cual Mitterrand, primer ministro de Giscard d’Estaing, se encontraría..., a menos que el Partido Socialista se asegurara él solo una mayoría en la Asamblea Nacional. (Mencioné esta eventualidad en una nota no poco dubitativa: en 1978, como demostraron los resultados de las elecciones, no hubo lugar para tales hipótesis.) Ese primer ministro intentaría aplicar su programa dentro del cuadro trazado por la Constitución. Hostigado por el Partido Comunista, sería vigilado por Giscard d’Estaing, atento al momento más favorable para disolver la Asamblea o para presentar su dimisión a fin de provocar una elección presidencial. Quizá un verdadero Maquiavelo hubiera podido reflexionar de modo enteramente distinto al mío.

Un día u otro la izquierda acabaría por ganar las elecciones: la victoria más peligrosa para la derecha o para los liberales sería la elección de un presidente socialista; la menos temible, la elección de una corta mayoría parlamentaria<sup>3</sup>. El presidente ocupa desde 1958 un espacio de poder tan amplio en Francia que la llegada al Elíseo de un socialista haría inclinarse hacia la izquierda al cuerpo electoral. François Mitterrand lo había previsto con razón. Si los comunistas, socialistas y radicales de izquierda hubieran obtenido en 1978 una mayoría en la Asamblea, incluso sustancial, de 50 a 100 escaños, el Gobierno socialista hubiera dependido de los votos comunistas. El PC reprochaba entonces al PS su deslizamiento hacia la derecha: ¿hubiera jugado después de las elecciones el mismo juego? Ni en 1974 ni en 1978 consiguió François Mitterrand establecer una estrategia capaz de conducirlo al éxito: si hubiera accedido al poder lo hubiera ejercido difícilmente.

### **Las elecciones de 1981**

Llegué al convencimiento –me pregunto hoy por qué– de que el año 1978 era el de la prueba decisiva. Pensé que una vez pasado ese cabo la reelección de Giscard saldría, por así decirlo, por sí sola. Alain Touraine, desde la izquierda, concluyó a partir de estos hechos que el viejo socialismo, las antiguas consignas (nacionalización de los medios de producción) no servían ya; el recurso al Estado para solucionar los problemas sociales –añadía– pertenece a una etapa definitivamente muerta. Michel Rocard, por su parte, bajaba al ruedo como si François Mitterrand hubiera dejado pasar su oportunidad y no fuera a probar suerte una tercera vez. De todos nosotros el más irracional resultaba ser, después de todo, Michel Rocard: ¿cómo hacer campaña dentro del partido contra Mitterrand declarando al mismo tiempo que se retiraría si éste, como primer secretario, solicitaba la investidura? Aun suponiendo que Mitterrand en 1979 hubiera dudado, las insinuaciones contra los arcaísmos ideológicos debían reanimar en él la ambición al mismo tiempo que la animosidad ante su joven rival. Los primeros sondeos después de la eliminación de Rocard dieron a Giscard como fácil vencedor. La elección europea no revelaba un movimiento de opinión hacia el socialismo. La mayor parte de los observadores no concedieron demasiada importancia a las elecciones parciales de 1980, todas ellas con signos de avance del PS, después de unas elecciones cantonales y municipales en el mismo sentido. Durante los últimos meses de 1980 las expectativas, del presidente cayeron al mismo tiempo que las del primer ministro. La segunda crisis del petróleo desarrollaba sus consecuencias. La inflación rebasaba el nivel del 10 por 100 mientras el paro continuaba en alza.

La campaña de 1981 fue más rara todavía que la de 1978. Tres años antes, el PC atacaba infatigablemente el PS, culpable de “inclinarse hacia la derecha”, con lo que muchos se preguntaban si el objetivo consistía todavía en una mayoría de izquierda. La aparición en televisión del buró

político del PC cuando adoptó la decisión de respetar la “disciplina republicana” en la segunda vuelta (dicho de otro modo, de ordenar el desistimiento de sus candidatos en favor del candidato de la izquierda mejor situado) no animó ciertamente a los electores indecisos a unirse al campo de la oposición<sup>4</sup>.

En 1981 el PC llevó hasta el extremo el doble juego del que finalmente resultó ser víctima. Georges Marchais atacó a Giscard d'Estaing con vehemencia, con mayor vehemencia que ningún otro, mientras repetía su consigna: sin un resultado suficiente el PC no podría ejercer sobre Mitterrand y el Partido Socialista la presión necesaria para atraerles de nuevo hacia la izquierda. No se comprometió a un desistimiento incondicional en favor del candidato socialista. Este, por el contrario, contaba por anticipado con el desistimiento incondicional del PC y no se equivocaba.

Giscard d'Estaing se declaró candidato muy tarde: no dispuso más que de algunas semanas, y se encontró de pronto convertido en blanco de los ataques de sus nueve adversarios. De ellos, tres se declaraban gaullistas: Maire-France Garaud lanzó un mensaje antisoviético: el que los gaullistas en el poder, de 1958 a 1974, nunca habían lanzado. Michel Debré acusó de laxismo a los gestores del país durante el último septenado; Jacques Chirac titubeó entre las tesis del liberalismo que habían resultado tan útiles a Ronald Reagan y los temas opuestos del “voluntarismo” y el relanzamiento a través del gasto y la actividad estatales. Concentró sus ataques contra Giscard d'Estaing, y al negarse a recomendar a su clientela el voto en la segunda vuelta a favor de éste le dio el golpe de gracia.

François Mitterrand había trazado sobre el papel 110 proposiciones que le desmarcaban un tanto respecto del *Proyecto* socialista y del *Manifiesto* socialista<sup>5</sup>. A lo largo de la campaña insistió en los fracasos de la antigua mayoría no sólo en las cifras de inflación y paro; también se refirió a la visita de Giscard d'Estaing a Varsovia, a la reunión de Venecia, a la ley sobre Seguridad y Libertad. Aconsejado por los especialistas, se preocupó ante todo de los problemas de imagen: “une force tranquille”.

Giscard d'Estaing contaba con el legitimismo de los franceses. Aunque se llamara a sí mismo *el candidato saliente*, acudió poco a la calle François I<sup>er</sup> y continuó ejerciendo su función presidencial. Los electores debían, esperaba él, marcar las diferencias entre el presidente y los políticos. No defendió el balance del septenado, ni las reformas de los primeros años (que una parte de su propia mayoría detestaba), ni la gestión de Raymond Barre, considerado impopular. Trazó un plan contra el paro y sugirió distintas fórmulas de corrección. Defendió apasionadamente su política exterior, centrada en la paz, en el diálogo con todos los demás Estados y en la defensa de las instituciones. “Si queréis un presidente débil no votéis por mí.”

¿Cómo batirse por Giscard d'Estaing cuando él mismo no lo hacía? Recordar que Francia se situaba en la media de los países europeos en niveles de inflación y de paro, que el consumo global de la población había aumentado más del 25 por 100 en el curso de los siete últimos años son datos que *L'Express* se encargó de recordar. Lo que yo no podía hacer era

aprobar globalmente la diplomacia de Giscard, que me había ocupado de criticar en distintas ocasiones. Supe y divulgué que se inquietaba ante el armamentismo soviético, ante los movimientos pacifistas o neutralistas en la RFA, que aprobaba la modernización de los euromisiles. Todo esto es lo que defendía ante su Consejo de Ministros sin decírselo a los franceses. François Mitterrand explotó estos silencios para insinuar que él sería menos complaciente con la Unión Soviética, a pesar de su coalición con el PC; fue más claro, en definitiva, a la hora de reiterar su fidelidad a la Alianza Atlántica.

Ahora, cuando ya es tarde, me pregunto sobre mi alejamiento o más bien sobre el alejamiento de todos aquéllos –personas individuales o representantes de fuerzas sociales que habían temido la victoria de la izquierda en 1978 y se resignaron por anticipado a ella en 1981. Por lo que a mí respecta no lo atribuyo a mi embolia: en 1978 me movilicé, no sin esfuerzo.

El poder, con razón o sin ella, se preocupaba mucho más de mis artículos en *Le Figaro* que de mis editoriales en *L'Express*. Quizá perdí, al dejar el periódico, una parte de la influencia que los hombres de la mayoría, fueran de Giscard o de Chirac, me atribuían. Aparte de los editoriales de Jean-François Revel y de los míos, los textos del semanario se inclinaban, según fuera el firmante, hacia los socialistas o hacia la mayoría; más frecuentemente hacia los socialistas. Ante lo cual me sentí ajeno a la batalla que se libraba ante mí.

## Las proposiciones socialistas

De no abogar por Giscard d'Estaing no me quedaba más que abogar contra el *Proyecto* o el *Manifiesto socialista*, contra las *Proposiciones*. La mayoría de los franceses no son hostiles a las nacionalizaciones; refunfunan contra el Estado en cada ocasión que se presenta, pero descansan en él; no se sienten partidarios de la libertad de precios o de mercado. François Mitterrand había eliminado las proposiciones más excesivas y absurdas del programa de 1972. Ofreció a los franceses una justicia menos represiva, una Administración más descentralizada, la nacionalización de los Bancos y de algunos grupos industriales y un relanzamiento de la economía basado en el poder de compra de las masas. Yo no creía en el programa económico a corto plazo (una inflación en aumento no reduciría el paro), no esperaba nada de las nacionalizaciones, aunque no se podía afirmar que condujeran inevitablemente al desastre; desconfiaba del modo de descentralización elegido, aunque no me sintiera hostil al principio político en sí. Que un Gobierno socialista-comunista propugnara con el tiempo una ampliación de las libertades personales me parecía cuando menos improbable. ¿Pero cómo demostrarlo?

Muchas de las proposiciones de François Mitterrand provocaban la inquietud. ¿Qué forma adoptarían los *servicios nacionales* de educación o sanidad? El candidato socialista apenas habló de ello en el curso de la

campana. Giscard leyó demasiado tarde la lista de proposiciones para que la polémica del último momento pudiera influir sobre la decisión de los lectores.

Los resultados de la primera vuelta debilitaron aún más los argumentos contra el primer secretario del Partido Socialista. Abandonado por una parte de su clientela, el Partido Comunista estaba obligado a la capitulación. François Mitterrand necesitaba los votos comunistas en la segunda vuelta, pero los obtuvo sin prometer nada; Georges Marchais no podía negárselos sin acentuar la derrota de su partido. El presidente de la izquierda, una vez en el Elíseo, contaba con una mayoría de izquierda en la Asamblea: el cuerpo electoral le otorgó una mayoría socialista.

## **La alternancia**

¿Qué significaba para mí este acontecimiento, cuando llevo cuatro años en “suspensión de sentencia”? Personalmente no me siento afectado por la alternancia, por el *cambio*. Durante los últimos años del reinado gaullista pasé por ser un “intocable” a los ojos de los incondicionales del general, siempre aficionados a ir más allá de los sentimientos de su señor. Después de la carta amistosa que me escribió al principio de su campaña electoral, Georges Pompidou no mantuvo ninguna relación personal conmigo, al considerarse rozado por uno u otro de mis artículos “desatentos”. Durante el septenado de Valéry Giscard d’Estaing me sentí menos alejado del Príncipe que lo habitual<sup>6</sup>. Después de 1977 mantuve algunas conversaciones telefónicas con el presidente, fui invitado a algunas comidas oficiales, a las que acudí en dos o tres ocasiones; el presidente nos hizo saber su “pena” con ocasión de un número de *L’Express* en el que J. F. Revel y yo mismo criticábamos su viaje a Varsovia. Tengo la vieja costumbre de suscitar la animosidad de un poder por el cual suelo votar y al que respaldo en principio. Espero con curiosidad la nueva experiencia: la animosidad de un poder al que combato por principio.

## **Sobre François Mitterrand**

No siento ninguna antipatía por el presidente actual. He hablado con él en varias ocasiones, hemos mantenido un diálogo en televisión –diálogo aceptablemente académico–, primero sobre algunos problemas del socialismo, luego sobre los acontecimientos recientes, en particular sobre el golpe de Estado chileno. En vano he tratado de convencerle de que los grandes grupos industriales que quería nacionalizar no constituían monopolio ni cumplían funciones de servicio público. Volvió a su ofensiva sobre la caída del presidente Allende: yo deploré la toma del poder por el general Pinochet, pero expliqué que el “golpe” de un Ejército reconocido hasta entonces por su lealtad a la legalidad debía analizarse también a la luz de los errores del Gobierno de izquierda y de sus incómodos aliados de ex-

trema izquierda más que por la supuesta intervención de Estados Unidos. En un debate en televisión los matices suelen quedar mal reflejados: François Mitterrand, por su parte, no rechazó las ventajas de una versión en blanco y negro; por un lado, los malos, los hombres del sable, que habían asesinado a su presidente y a la democracia; por otro, los héroes valerosos que habían querido introducir un poco más de justicia en una sociedad desgarrada.

Sentado lo anterior añadiré que no veo en Mitterrand al presidente que conviene a Francia en la actual situación internacional. Con su mayoría de diputados socialistas, nos devuelve a las repúblicas precedentes, a un partido hexagonal, a la política literaria, a la ignorancia del mundo exterior. La alergia de Mitterrand a los problemas de gestión es una característica del personaje comúnmente admitida, incluso en los medios que le son próximos. Acierta muchas veces a manejar el vocabulario económico y a desarrollar una tesis preparada por alguno de sus consejeros. Pero si su interlocutor le contradice a lo largo de una discusión, no encuentra los argumentos para sostener su criterio. Recuerdo el diálogo mantenido con Giscard en 1974, en el que sugirió una revalorización del franco respecto del marco (lo cual no era en aquella fecha absurdo en modo alguno). Pero no llegó a contestar cuando su interlocutor hizo comentarios irónicos sobre su propuesta. El actual presidente se parece a los “grandes hombres” de la Tercera y de la Cuarta Repúblicas, aficionado a las letras, con un talento de escritor que no deja de cultivar. No creo que los *enarcas* sean, por definición, los mejores gobernantes o los políticos mejor dotados. La formación basada en las humanidades no excluye el entendimiento inteligente de la realidad moderna. Georges Pompidou compuso una antología de la poesía francesa... lo cual no le impidió ingresar en la Banca ni alcanzar una gran competencia económica y financiera. Lo que me preocupa en el caso de François Mitterrand es su conversión tardía al socialismo, que considero desgraciadamente sincera e ideológica.

Nacido de una familia de la burguesía media, detestó desde muy joven a la gran burguesía del Charente, que le inspiró su horror al “mercantilismo”<sup>7</sup> como tal. Nunca llegó a fundar su doctrina de las nacionalizaciones sobre argumentos, más allá de las vaguedades o los lugares comunes. Las nacionalizaciones pertenecen a la vulgata socialista y constituyen una condición necesaria de la alianza con el PC. Una vez que las nacionalizaciones se encuentran inscritas en el programa permanecen en él, puesto que figuran en el proyecto del Partido Socialista, sean cuales fueren las relaciones entre los dos partidos de izquierda.

## El cambio me entristeció

Después del fin de la última guerra, a lo largo de la Cuarta República *y* también durante la Quinta, los franceses *y* su clase dirigente han reaccionado a la decadencia que culminó en 1939, y se han trazado el objetivo de transformar “la Francia de campanario” en una colectividad moderna,

industrial, científica. La recuperación económica empezó bajo la Cuarta República. El general De Gaulle y sus consejeros hicieron aprobar una Constitución que salvaguardara las libertades personales y recortara los poderes de las instituciones parlamentarias sin excluir su reconocimiento en circunstancias favorables. Yo compartí los sentimientos, las aspiraciones, las esperanzas que animaron a las generaciones que hicieron la Francia de 1981; una Francia frenada en su gran aliento por la crisis mundial, pero fiel a sus anhelos de modernidad e industrialismo en un régimen democrático-liberal (a pesar del poder excesivo del presidente).

No desconocía yo las razones en favor de la alternancia. Catorce años de presidencia es mucho. ¿Qué hombre puede resistir tan largo tiempo la soledad a que está condenado el mando supremo a pesar de los cortesanos que le rodean? La izquierda, excluida del poder, se hace más y más radical en el terreno verbal, menos y menos capaz en el terreno de la gestión del país. La derecha, por su parte, pierde poco a poco la capacidad de reforma, hostigada, como en nuestro caso, por una oposición irresponsable sin la esperanza de acceder pronto a las responsabilidades de gobierno.

Estas razones, por fuertes que fueran, no se imponían sobre los argumentos de signo contrario: acepté, sin dudar, que se me incluyera en la lista de personalidades del comité de apoyo a la candidatura de Valéry Giscard d'Estaing. Los acontecimientos sucedidos después no me animan a lamentar mi decisión. En mayo de 1981, el cambio que se extendió en bálsamo sobre el corazón de tantos franceses –¡por fin la izquierda!– me entristeció hasta el extremo de arriesgarme a provocar alguna frase irónica cuando reconocí que sentía pena por Francia.

El programa coyuntural –relanzamiento de la economía por aumento del poder de compra de las masas y aumento del déficit presupuestario– no podía desembocar en otro resultado que el que todos los observadores, incluidos los socialistas, comprobaron al cabo de un año. La producción no había aumentado; la demanda, inflada, había conducido a la adquisición de mercancías extranjeras. En 1982 el déficit comercial se aproximó a los 100.000 millones de francos, tal como lo anunció Valéry Giscard d'Estaing en su último debate con el candidato Mitterrand. Este último replicó con indignación que la derecha no comprendería nunca la “nueva lógica” que la izquierda portaba en su seno: la expansión atenuaría los males paradójicamente unidos de la inflación y el paro. Yo no dudé que el déficit de pagos exteriores acabaría por poner término a la experiencia de la nueva lógica al cabo de dieciocho meses. Pequé por optimismo. A partir de la primavera, el ministro de Finanzas tuvo que recurrir a la congelación de los precios, y restableció el control de cambios mientras que el ministro del Presupuesto retrasaba la aplicación de partidas inscritas en el presupuesto.

## De nuevo, los errores de Léon Blum

Se ha cometido un error coyuntural que los gobiernos de derecha (por ejemplo, en 1975) cometieron también. No basta, por tanto, objetar al lector, con condenar el *cambio*. Un gobierno de izquierda debe celebrar su victoria con libaciones de elocuencia, marchas al Panteón y distribución de beneficios a las masas. Pero habrá que regresar cuanto antes a la realidad prosaica, bajo la impronta del mercado mundial, del que Francia no puede salir sin empobrecerse a sí misma.

Podríamos disculpar los errores iniciales del gobierno de la izquierda: costo del aprendizaje, concesiones inevitables a la leyenda progresista. La izquierda ha de inaugurar su reinado con un aura de liberalidad, aunque deba emprender de inmediato las medidas necesarias para llenar las cajas, medio vacías. Pero el programa del Partido Socialista, a largo plazo, no vale más que su programa a corto. En uno como en otro descubro un florilegio de ideas falsas.

Para luchar contra el paro, el candidato Mitterrand prometió crear 200.000 funcionarios más: dicho de otro modo, aumentar el número de franceses protegidos por los franceses de a pie, aquellos que consiguen los niveles de producción y de exportación indispensables para mantener a todos. Reducir la jornada de trabajo sin reducir la paga semanal; bajar la edad de jubilación... Todas estas propuestas tienden a distribuir el trabajo, pero no a crear empleo. J. Attali me reprochaba, en su réplica a mi folleto sobre las elecciones de 1978, mi resignación ante el paro, como si me declarara impotente ante los males de la crisis mundial. La izquierda ha llegado mucho más allá en su confesión de impotencia: creación de funcionarios y retiro anticipado caracterizan sobradamente la mediocridad intelectual y moral de un partido de funcionarios.

Más aún que por sus consecuencias, estas medidas resultan desastrosas por su significado simbólico. Cuando Francia se encuentra en medio de una áspera batalla para defender su industria, ¿qué clase de aberración impulsa a la izquierda a convencer a los franceses de que la salvación llegará, milagrosamente, de los cambios que satisfarán sus aspiraciones más egoístas: trabajar menos y ganar más? Simultáneamente, cuando nos encontramos con un índice de natalidad que no basta ya para cubrir la renovación de las generaciones, la trivialización de la interrupción del embarazo, defendida por el ministro socialista, así como las medidas fiscales sobre modificación del cociente familiar, revelan la indiferencia, si no la hostilidad, ante la política de promoción de la natalidad. Históricamente, en efecto, es en la derecha y no en la izquierda donde se ha manifestado la preocupación por el número de niños, por el número de franceses.

Más allá de las larguezas propias de la festividad inaugural, la mayoría socialista ha querido demostrar su izquierdismo por medio de nacionalizaciones a la manera de Léon Blum en 1936. ¿Por qué la nacionalización del conjunto del sistema bancario? Nadie conoce los motivos del gobierno, aparte de los compromisos adquiridos y de la vieja confusión entre socialismo y nacionalización (de hecho estatificación) de los medios de pro-

ducción. ¿Por qué unos grupos industriales y no otros? Nadie dará una respuesta razonable, porque la elección se ha hecho de modo arbitrario o más bien accidental, y no es más que el resultado de las negociaciones mantenidas hace diez años entre el Partido Socialista y el PC. Las nacionalizaciones, tal como se han realizado, revelan, en efecto, todos los arcaísmos que Michel Rocard no ha dudado en desaprobare (aunque sea a su pesar, es cierto).

Las nacionalizaciones no originan necesariamente consecuencias desastrosas; después de todo, los mismos hombres u hombres procedentes del mismo grupo dirigen grupos empresariales privados y públicos. Sin embargo, a partir de un cierto volumen, el sector nacionalizado se convierte en un peso insoportable para el funcionamiento de una economía abierta hacia el exterior.

Trátase de la educación o de la sanidad, los proyectos socialistas desembocan todos en el mismo punto: estatalización y poder sindical. Todas las sociedades modernas mantienen, entre otras tendencias, una en esa dirección, pero la sociedad francesa es, entre todos los países industrializados, una de las más avanzadas en esa vía que Tocqueville llamaba despotismo tutelar, sistema que puede conducir a una democracia popular. El precio que hubo que pagar para ofrecer a los franceses la experiencia de una alternancia bajo la Quinta República me parecía y me parece aún demasiado alto; Jacques Chirac aceptó bizarramente ese precio con tal de eliminar a Valéry Giscard d'Estaing.

He escrito varias veces que no existe un socialismo original y viable entre la fórmula soviética y la socialdemocracia (o economía mixta). Mantengo hoy esta afirmación. La Francia de Mitterrand, como régimen económico, no difiere esencialmente de la de Giscard d'Estaing. La apertura de fronteras y la participación en el sistema monetario europeo obligan a los gobernantes, sean de derecha o de izquierda, a aceptar las mismas servidumbres; o, si se prefiere, la participación en la Comunidad Europea y en el mercado mundial condicionan a la Francia de Mitterrand igual que a la de Giscard y sancionan a todo país que trate de esquivar esas servidumbres.

Los socialistas han nacionalizado los Bancos sin saber si se trata de salvaguardar su autonomía o de utilizarlos para sus propios fines. Han nacionalizado algunos grupos industriales sin concebir previamente una política industrial. La fórmula de los entramados ha sido sustituida por la de las ramificaciones: sistema equívoco y peligroso que no constituye propiamente una política y que permanece, en todo caso, hipotecado por las incertidumbres del mercado mundial y del desarrollo tecnológico.

La comparación entre el Gobierno del Frente Popular y el de 1981 hizo acto de presencia en el ánimo de todos aquellos que habían vivido con los ojos bien abiertos los años treinta. Había, en efecto, una cierta similitud entre el programa de Léon Blum y el de François Mitterrand. Uno y otro prometían un aumento del poder de compra de las masas, una disminución de la jornada laboral y un conjunto de leyes sociales (vacaciones pagadas, convenios colectivos). A despecho del fracaso económico

del Frente Popular, y aún cuando la Asamblea Nacional elegida en 1936, votara los plenos poderes para el mariscal Pétain en 1940, el Gobierno de Léon Blum conserva en la memoria de la izquierda y en la mitología nacional un puesto aparte. Jean Lacouture, cuya biografía sobre Blum roza a veces la hagiografía, menciona apenas los errores cometidos por el líder socialista de entreguerras. Las vacaciones pagadas cuentan mucho más en el ánimo de sus admiradores que la ley de las cuarenta horas.

### **El sentido histórico de los años socialistas**

¿Por qué François Mitterrand ha vuelto a cometer ciertos errores sin lograr el éxito moral o mitológico que obtuviera en su día Léon Blum? La ley de las treinta y nueve horas no fue aprobada siquiera por los sindicatos no comunistas. En esta ocasión la opinión pública descubrió que un gran número de asalariados, empleados y funcionarios, trabajaban bastante menos de cuarenta horas. Reivindicaron, aun así, una reducción de la jornada laboral y la obtuvieron. Los Gobiernos de derecha, desde 1958 a 1981, no actuaron de modo muy diferente a los Gobiernos socialdemócratas en otros países de Europa occidental. La legislación social, y en particular la Seguridad Social, resiste aceptablemente la comparación con las legislaciones extranjeras. Entre 1974 y 1981 la parte del Estado en el producto interior bruto (gasto público y transferencias) aumentó alrededor de siete puntos (desde 36 a 43 por 100 aproximadamente). En el curso de su campaña, el candidato socialista se comprometió a no sobrepasar ese porcentaje: sin embargo, lo ha rebasado ya. Todavía en 1936 Léon Blum hubiera podido renovar la legislación social elevando simultáneamente el nivel de vida de las masas y relanzando la economía; François Mitterrand no ha podido porque heredaba una economía inmersa en la crisis mundial. Sin olvidar que la Administración precedente, a pesar de lo afirmado por la propaganda socialista, había pecado por debilidad y no por exceso de austeridad.

En un sentido hay que reconocer que la calma en la que se ha producido el cambio demuestra la madurez de la democracia francesa. A pesar del despliegue verbal sobre el cambio y la ruptura con el capitalismo, los franceses continúan viviendo sin angustia y sin entusiasmo la nueva era, como si el cambio de mayoría no significara más en Francia que en Gran Bretaña o en Estados Unidos. ¿Debemos atribuirlo al estado letárgico o a la sabiduría del pueblo? No lo sabemos, pero lo cierto es que el Gobierno ha cometido tantos errores, ha pronunciado tantas frases demagógicas en un año que todavía no se ha demostrado que la coalición socialista-comunista ofrezca una alternativa normal a la mayoría de la derecha y los liberales.

Las peripecias del septenado Mitterrand no me interesan demasiado. Me pregunto sobre el sentido histórico de los años de gobierno socialista que Francia está viviendo. ¿Renunciará a sus ambiciones nacionales?

¿Quedaré paralizada mañana por el poder sindical, al que el Poder no deja de adular? ¿Cuándo y cómo saldrá el país de la experiencia socialista, abocado a una decadencia de tipo británico, o resuelto, por el contrario, a liberarse del corsé administrativo y estatalista, que no data de 1981, aunque se cierre todavía más desde mayo de 1981?

### Cuando miro hacia atrás

Cuando miro hacia atrás me acuerdo de mi primer artículo de análisis político-económico sobre el Frente Popular y las razones de su fracaso. En 1946-47 me pronuncié contra la primera Constitución, que fue rechazada por el cuerpo electoral. Apoyé con muchas dudas la segunda, que fue la de la Cuarta República. Nunca entré en ninguna batalla de partidos bajo la Cuarta República. Ni siquiera durante los años del RPF: mis artículos en *Le Figaro* trataban de problemas económicos, de la inflación y el crecimiento, etcétera. El librito titulado "Inmutable y cambiante"<sup>8</sup> a partir de las conferencias que di en la Universidad de Harvard en 1957, establecía un balance de la Cuarta República que todavía hoy me parece equitativo. Seguí con un prejuicio favorable los primeros pasos de la Quinta. Progresivamente me inquieté por la ocupación de la República por un solo partido y por el duelo derecha izquierda resultante. De tres artículos escritos en 1973 sólo el primero, "El círculo cuadrado", fue reproducido, difundido, utilizado. Los otros dos eran una advertencia frente a la "carta forzada": una vez que se elige un presidente de derechas, éste pide al país que le conceda una asamblea con la cual pueda colaborar. Se pide luego un presidente de acuerdo con la mayoría parlamentaria, y así sucesivamente. Un día u otro los electores rechazarán la carta forzada y harán la experiencia del cambio. Y, sin embargo, mientras ese cambio sea representado por el programa común y la coalición socialista-comunista habrá recelos y se temerá por el equilibrio del país.

Los dos folletos sobre Argelia no pretendían tener un valor científico; tendían a influir sobre la opinión pública, y eran, por tanto, actos políticos. "La révolution introuvable"<sup>9</sup> no se inserta en ninguna categoría, ni análisis científico, ni acto político. Es un libro espontáneo en el que el lector puede encontrar todavía hoy análisis no desmentidos, según creo, sobre emociones apagadas hace ya tiempo y sobre inquietudes excesivas. Quizá mi mejor contribución a la ciencia política consagrada a Francia se encuentre en dos artículos publicados en la *Revue Française de Science Politique* y reeditados en "Etudes politiques"<sup>10</sup>. Traté de la tradición Siegfried de sociología electoral utilizando simultáneamente los resultados de los sondeos y los de las elecciones; propuse un análisis sociológico frente al análisis geográfico. (Algunos vuelven hoy a este último y explican a su vez, las tendencias políticas de diversos departamentos o regiones por su pasado; incluso por su pasado lejano y sus tradiciones familiares.)

## El monopolio del patriotismo

Esta participación, a veces ardiente, en la vida nacional no me ha deparado vanidad ni insatisfacción. He tenido confianza en la recuperación de Francia, en la modernización del país, en el crecimiento de la economía. A diferencia de muchos observadores no he subrayado la quiebra padecida entre las dos guerras mundiales, sino que he puesto un mayor énfasis en el contraste que podemos encontrar entre la reconstrucción de 1919-1929 y la prolongación de la crisis durante los años treinta por culpa de los Gobiernos sucesivos (con la sola excepción del Gobierno Daladier-Paul Reynaud en 1938) incapaces de comprender la coyuntura de Francia en la coyuntura mundial: mantenimiento de la tasa de cambio de 1931 a 1936, deflación feroz con su cortejo de sufrimientos humanos; después, en sentido contrario, los errores del Frente Popular. Nada de todo esto pudo, sin embargo, confirmar el malthusianismo enraizado en la burguesía y en la misma nación francesa (el mismo malthusianismo que Jean-Paul Sartre seguía enarbolando incluso cuando el producto nacional crecía a un ritmo del 5 por 100). Desplegada en condiciones normales, la economía francesa debería desarrollarse como las demás. Mi optimismo fue confirmado por los acontecimientos.

Ni la curiosidad científica ni las pasiones de partido guiaron mi pluma. A pesar de que esta confesión parezca coincidir con la frase hecha, ridícula incluso, escribía acerca de Francia desde los primeros años treinta como ciudadano, como defensor de mi patria cuando la creí en peligro de muerte. Peligro acentuado por la impotencia del régimen, por la violencia de las querellas de partido frente a las marejadas de fondo que aparecían en el horizonte. No reconocí jamás a grupo alguno de franceses, ni siquiera en 1940, el monopolio del patriotismo. El historiador Robert Paxton ha comprobado con sorpresa, y a veces con indignación, cómo los grandes Cuerpos del Estado atravesaron esos años de desgarramiento apenas divididos. La depuración llevada a cabo durante los primeros meses o el primer año después de la liberación golpeó en todos los sentidos y abrió heridas que todavía no han cicatrizado del todo. Son innumerables, sin embargo, los oficiales y funcionarios que obedecieron al Gobierno de Vichy y que después de 1944 siguieron en sus carreras. Desde que me quité el uniforme no acerté en Londres a comportarme como un verdadero gaulista, quizá a causa de mi repugnancia por el sectarismo, incluso por el sectarismo más honorable.

Adopté sobre Argelia posiciones categóricas, pero, a diferencia de otros, no escribí ni una línea contra los *pieds noirs*, ni contra su antisemitismo, ni contra su ceguera. Estaban abocados desde 1955 ó 1956 a convertirse en las víctimas de unos acontecimientos que les sobrepasaban. Parcialmente responsables de tales acontecimientos, desde luego, si hubieran presentado su desenlace no lo hubieran impedido. Hubieran perdido todo, incluso su patria: la tierra que consideraban suya y sobre la cual vivían diez millones de musulmanes.

Cuando sostuve con mi pluma desde 1973 a 1981 a la mayoría, no consideraba a la izquierda como tal. Sigo siendo un enemigo irreductible del Partido Comunista porque es un partido nacionalista extranjero (Léon Blum *dixit*) representante de un régimen que me produce horror. Combato con la pluma al Partido Socialista, sin ataques personales, porque rechaza las lecciones del siglo, recupera viejas ideas y desconoce ciertas evidencias del interés nacional.

Vémosle hoy forzado a tomar decisiones que le dividen y que aborrece. No deseo que los socialistas pierdan el rumbo –ni el de Francia con su propio rumbo– por preferir sus ideologías a las obligaciones impuestas por la lógica económica. El porvenir de la Humanidad no depende sólo del porvenir de Francia. Pero es el porvenir de Francia lo que me preocupa. Y cuando las razones para la inquietud se imponen en mi espíritu sobre los motivos de esperanza, me repito a mí mismo las últimas líneas de *El antiguo régimen y la Revolución*: “... y de este modo Francia llegaba a comportarse peor o mejor de lo que se esperaba (...), más capaz de concebir inmensos designios que de concluir grandes empresas”.

Para nosotros los viejos, el renacimiento de Francia parece un milagro cuando recordamos el hundimiento de 1940, las ruinas de 1945, la caída de la Cuarta República en 1958. No conoceré el alcance histórico de la experiencia socialista, pero no consigo convencerme de que este episodio pueda privar de oportunidades por largo tiempo a nuestro país.

## NOTAS

1. Raymond Aron sufrió entonces un grave accidente vascular. A consecuencia de aquella enfermedad moriría seis años después, en 1983 (n. del E.).

2. Bernard de Fallois fue probablemente el responsable de mi decisión final (n. del A)

3. Y esto vale para la actual oposición: ¿qué podría hacer con su victoria si ganara en 1986?

4. La imagen de Georges Marchais rodeado por los otros miembros del buró político hacía pensar inevitablemente en las fotografías del Politburó soviético.

5. El *Proyecto* más inspirado en el marxismo expresaba la filosofía y la doctrina del PS. El *Manifiesto*, formulado después del Congreso de Metz, precisaba el programa de Gobierno en caso de victoria socialista.

6. Para no pecar por omisión, debo mencionar que el presidente me nombró comandante de la Orden del Mérito. No pudo concederme una promoción en la Orden Nacional de la Legión de Honor por razones de estatuto. Yo no había cumplido suficiente número de años en el rango de oficial de la orden.

7. No me refiero con este término al mercantilismo del siglo XVII; aludo más bien a la noción de lo comercial, con acento peyorativo.

8. Calmann-Levy, 1959.

9. “La Révolution introuvable”. “Réflexions sur les événements de Mai”, Fayard, 1978.

10. Gallimard, 1972.

# Ideología e ideologías en François Mitterrand

Jean Daniel

**L**o que atrae hacia el poder a los más precavidos espíritus, a los menos preocupados por tener un papel en él, es la esperanza de poder presenciar el proceso de creación de la Historia. Pero ¿cuándo están los grandes capacitados para hacer Historia? Ni siquiera Dios, que daba al rey su legitimidad, le garantizaba esa capacidad. No dota de mayor capacidad el sufragio universal. Por lo menos, como dice Ernst Kantorovicz, el rey es el “cuerpo místico” con el que se identifica el reino, antes incluso de ejercer la más mínima autoridad. Servidor de un principio divino es al mismo tiempo la representación de la realidad del poder. A semejanza de Cristo, tiene una doble naturaleza y, cuando menos, su existencia podría bastarse a sí misma. En la democracia, sólo la soberanía popular legitima el poder, y esta soberanía se encarna en todos y en nadie. Aquéllos en los que ésta es delegada deben, durante el corto tiempo en que la ostentan, dar constante prueba de que no la usurpan. Esta prueba puede darse mediante el alejamiento y la ausencia. El presidente de la República, antes de De Gaulle, ocupaba ese “lugar vacío” del que habla Claude Lefort. Ahora bien: es evidente que lo que la V República ha querido ofrecer al presidente es una especie de “trono lleno”. El presidente se convertirá pronto en un monarca republicano, que obtiene su legitimidad del pueblo, pero concierta con él, gracias a la posibilidad de hacer consultas, un lazo particular que expresa la añoranza del equilibrio del antiguo régimen. El presidente y el pueblo encarnan juntos los “dos cuerpos” que el rey encarnaba por sí solo. En estas condiciones, el nuevo monarca, aún más que los otros, se ve obligado a declararse conforme, por una parte, con la Constitución de la que es garante (junto al Consejo Constitucional, cada vez que a él se recurre) y, por otra parte, con la soberanía popular, de la que resulta ser la más directa expresión. Esto conduce a una presidencia imperial en los Estados Unidos, pero sólo

---

**Jean Daniel**, director del semanario de París *Le Nouvel Observateur*, ha mantenido en los diez últimos años un contacto privilegiado con François Mitterrand. Este texto, traducido de su libro recién publicado *Les religions d'un président* (Ed. Grasset, 1988) refleja desde una óptica personal las últimas evoluciones ideológicas del reelegido presidente de la República Francesa.

durante cuatro años, mientras que en Francia se traduce en una monarquía presidencial de siete años.

Cuando se discuten estos temas con François Mitterrand, se observan reflejos contradictorios. Durante los tres primeros años de su mandato sólo supo convencer a los ingenuos de la libertad que dejaba a su gobierno: la verdadera dirección de los asuntos económicos, sociales, diplomáticos y culturales había que buscarla, en lo esencial, en el Elíseo. Y no digamos la dirección del Partido Socialista, pues un desayuno semanal reunía al presidente, al primer secretario y a veces a los ayudantes de éste. Por otra parte, François Mitterrand estima, por razones tanto de comodidad como de principios, que el presidente de la República sufre un exceso de poder y se encuentra por ello demasiado expuesto. El papel que desempeña hace que cada contrariedad, cada error en el ejercicio del poder le ponga en entredicho. Cuando en julio de 1984 instala a Laurent Fabius en Matignon es con la idea –no reconocida– de sustituir la estrategia de ruptura por el “consenso republicano”. Pero cuando el joven primer ministro adopta un perfil de administrador riguroso y no ideólogo, conforme a su verdadero temperamento, los éxitos que obtiene tratan de ser ignorados por quien le ha designado. Laurent Fabius no sabe aún que gobierna para la futura cohabitación. El presidente, incapacitado por sus “años negros” (1983-1985) y replegado en un silencio que parece enterrarle, adquiere conciencia de los inconvenientes que supone una concentración de poderes.

Apasionado por la Historia, François Mitterrand no lo es ya sólo por afición, como ha dicho siempre, sino, a partir de ahora, por el deseo personal de dejar huella en ella. Cada vez que sus interlocutores tienen ocasión de halagar esta afición, no la pierden. Yo, por mi parte, tampoco la he desaprovechado con la esperanza de descubrir una clave del presente en la evocación del pasado. ¿Qué papel desempeña un hombre de Estado? ¿Qué se le puede imputar? El debate de los historiadores sobre este tema es, como se sabe, interminable. Pero nunca falto de interés. He oído al presidente observar que, de Voltaire a Lavissee, los gobiernos han sido considerados estrictos responsables de la acción política y administrativa, incluso de la prosperidad de sus pueblos y hasta de la gloria de sus reinos. “La Eneida” se incluye entre los éxitos de la época de Augusto; el “Tartufo”, del reinado de Luís XIV. Se cita a menudo el texto en que Voltaire se refiere a cuatro siglos de Historia, resumiéndolos mediante nombres de los poetas, escultores, arquitectos e historiadores que los marcaron. Además, no duda en atribuir a Luís XV el poder real; a Francisco I, el comercio, la navegación y las artes; a Enrique IV, la civilización de la tolerancia, y a Richelieu, la decadencia de la Casa de Austria, del calvinismo y del feudalismo. Concepción esta que hará sonreír a Marx en su obra sobre el 18 Brumario, cuya lectura sorprendió tan vivamente a François Mitterrand: “Los hombres hacen su propia Historia, pero sería absurdo pensar que la puedan hacer arbitrariamente, en condiciones elegidas por ellos. La hacen en condiciones dadas y heredadas del pasado.”

Con esta brecha relativista abierta por Marx, hice notar al presidente que los historiadores de la Escuela Analista dieron prioridad en la determinación de la Historia a las fuerzas demográficas, económicas y sociales. El Estado aparece entonces prisionero de evoluciones seculares, a las que no se podía oponer eficazmente. Además, el desarrollo de la historia de las ideas y de las mentalidades ha contribuido a devaluar el peso de los grandes hombres. Cuando todo es evolución –lo que Tocqueville sostiene a propósito de la Revolución de 1789– no queda sitio para los padres fundadores. François Mitterrand me pareció inclinado a suscribir esta tesis, salvo en lo que concierne a los agentes de la ruptura revolucionaria. Por lo demás, como Michelet y como Jaurés, haría suyo de buena gana este texto de los “Souvenirs” de Tocqueville: “Odio aquellos sistemas absolutos que hacen depender todos los acontecimientos de la Historia, de las grandes causas primeras, uniendo los unos a las otras por una cadena fatal, y que suprimen, por así decirlo, a los hombres de la historia del género humano. Los encuentros estrechos en su pretendida grandeza y falsos bajo su aire de verdad matemática. Creo, sin ánimo de molestar a los escritores que han inventado esas sublimes teorías para alimentar su vanidad y alimentar su trabajo, que muchos hechos históricos importantes no podrían ser explicados más que por circunstancias accidentales y que muchos otros son inexplicables. En fin, que el azar, o más bien ese embrollo de causas segundas que no se puede aclarar, entra en gran medida en todo lo que vemos sobre el Teatro del Mundo. Pero creo firmemente que el azar - no hace nada que no esté preparado con antelación. Los hechos anteriores, la naturaleza de las instituciones, el rumbo del pensamiento, de las costumbres, son los materiales de los que se componen esos imprevistos que nos sorprenden y asustan.” Texto de una singular riqueza, en torno al cual la discusión con un jefe de Estado en funciones suscita un gran placer intelectual. Texto ambiguo en cuanto, pretendiendo salvar la parte del hombre, Tocqueville da importancia a esos imprevistos supuestamente fabricados por el azar. Texto que, de hecho, define el papel del hombre de poder como una sutil inserción en la pluralidad de las causas. Nada más moderno si se piensa en el camino recorrido por los adeptos a la Nueva Historia, que consienten de nuevo en no despreciar el género biográfico; es decir, valorar el peso de un personaje.

En 1981, François Mitterrand intuye todos sus límites como jefe de Estado; por eso quiere hacer todo, convencido de que todo lo que no sea hecho inmediatamente, no lo será jamás. No es solamente el “estado de gracia” lo que le impulsa, es la percepción de los obstáculos lo que le precipita. Lo reconocerá durante los “años negros”: inmovilizado por el peso de la herencia, las tradiciones de la sociedad, los caprichos de la sanción popular y las supuestas obligaciones de programa que un presidente tiene que afrontar apenas accede a su cargo, se apresuran a quitarle toda ilusión. Es un prisionero al que se consagra cuando entra en el Elíseo. Pasará el tiempo liberándose de sus cadenas. Cuando François Mitterrand llega al poder, su país está atado por sus compromisos en el seno de la Alianza Atlántica y de la Comunidad Europea, por imperativos de la economía de

mercado y de la situación internacional, por contratos a largo plazo y por acuerdos de asistencia concluidos por sus predecesores, por obligaciones resultantes del mantenimiento y desarrollo de la fuerza de disuasión, así como de nuestra situación de interdependencia con nuestro vecino y mejor cliente, Alemania, que también es nuestro mayor proveedor. Sin olvidar, por último, lo que sigue siendo esencial: la sociedad francesa tal como es; los franceses tal como son desde que fueran descritos por una pléyade de autores de memorias históricas que va de Julio César a Charles de Gaulle como “Un pueblo tan inalterable en sus instintos principales que se le reconoce todavía en los retratos que se le hicieron hace dos o tres mil años, y a la vez tan cambiante en su forma de pensar cotidiana y en sus gustos, que termina convirtiéndose en un espectáculo inesperado para él mismo.” Francia es “un viejo país cuya unidad es un milagro reciente” y, detrás de las fallas aparentes, los franceses viven sus ocultas divisiones como turbulencias edificantes. Dentro del agarrotamiento de los pequeños feudalismos y de los grandes corporativismos, está el reino de lo dividido, lo fragmentario, lo conflictivo.

¿Qué hacer entonces sino gobernar los conservadurismos? ¿Dónde está el margen de libertad? ¿Qué iniciativa tomar que no lleve dentro de sí, desde el principio, las razones de su casi inmediato fracaso? Dos Gobiernos, el segundo de Pierre Mauroy y el de Jacques Chirac, separados por la gestión hábil y lenitiva de Laurent Fabius, han sido marcados a la vez por el gran número de reformas efectuadas y el número no menos grande de proyectos de reforma retirados. Las escasas autocríticas que François Mitterrand ha tolerado conciernen a la subestimación de las cargas internacionales y al conservadurismo de los franceses. ¿Está este país contento de lo que consolida o de lo que renueva? Es equivocado, decía Andrés Siegfried, considerar a los franceses un pueblo de revolucionarios: no son más que conservadores sediciosos. François Mitterrand rechazaba este diagnóstico para un pueblo que ha hecho las revoluciones de 1830, 1848, la Comuna. No sé si hoy seguiría estando de acuerdo. Además, está hecho a imagen del pueblo que encarna: cambia. Y puede echar la culpa de sus errores doctrinales a las rigideces de la sociedad. Pues, como los demás, lo olvida: la resistencia al cambio puede estar justificada, ser saludable, oportuna. ¿En qué puede entonces consistir la libertad de acción de un jefe de Estado? Los más optimistas creen poder fijar un porcentaje: entre el 13 y el 5 por 100.

Si hay una resistencia de la sociedad francesa al cambio, cien veces descrita y confirmada, el hombre que ostenta el poder no puede alegrarla como coartada de su impotencia. Cuando Charles de Gaulle dijo a Michel Debré “qué quiere usted, estos franceses son así y no hay nada que hacer”, no expresaba más que una resignación activa: un pesar porque los franceses no estén a la altura de la idea que uno se hace de Francia, pero un pesar acompañado de una voluntad de evitar el obstáculo –incluso de vencerlo–. Se mide entonces el peso del gran hombre por la legitimidad de sus ambiciones, por la firmeza con que las mantiene, por su forma de llevarlas a buen término, si lo consigue. De hecho, dos o tres éxitos impor-

tantes en el haber de un hombre es algo considerable. No todas las épocas son de ruptura. No se puede inventar una declaración de derechos humanos en cada siglo. Hablo de las rupturas “activas”, ya que hay rupturas “pasivas”, como las de la Revolución Industrial, que basta con saber acompañarlas. Se apunta a favor de Charles de Gaulle el fin de la guerra de Argelia, la constitución de la V República y la estrategia de disuasión. Por lo que respecta a Argelia, es cuestión de opinión, ya que se puede sostener que el general tuvo, sobre todo, el mérito de vencer las conspiraciones de las que se había servido como trampolín para volver al poder, y que no hizo sino sufrir, a fin de cuentas, una descolonización que habría querido dominar. También puede sostenerse –sin pretensión de rehacer la Historia– que nadie lo habría podido hacer mejor en su lugar, ni alcanzar la paz por caminos menos tortuosos. En compensación, Francia vive hoy bajo la Constitución y la estrategia de disuasión creadas por el general, como vive aún con el Código Civil y los grandes Cuerpos constituidos por Napoleón. En favor de Mitterrand, sus adversarios de buena fe incluyen dos grandes decisiones: el apoyo concedido por Francia el 20 de enero de 1983 (discurso en el Bundestag) al canciller Kohl respecto al problema de la instalación de los misiles Pershing 2 destinados a compensar los misiles soviéticos SS20, y la política de rigor finalizada en marzo del mismo año. La primera decisión fue presentada como una saludable intervención de Francia en un período de incertidumbre en Occidente. La segunda, como una rectificación inesperada tras una serie de graves errores. Sería el resumen “consensual” de un balance positivo. Lo que tiene de particular es que reúne dos manifestaciones de poder de las que no se puede decir que constituyan lo esencial de las ambiciones de un líder socialista.

Sin duda, es muy raro que los jefes de Estado o de Gobierno hagan exactamente lo que habían proyectado hacer cuando no estaban todavía en el poder. En primer lugar, por la sencilla razón de que no pueden prever los acontecimientos que tendrán que afrontar –y su mérito consiste también, incluso sobre todo, en saber enfrentarse a ellos–. Se pide al capitán de la nave llegar a buen puerto a pesar de las imprevisibles inclemencias, no se espera que invente un nuevo método de navegación. En el caso de Mitterrand, no obstante, hay que tener en cuenta una ambición casi obsesiva, en la que no se puede decir que haya fracasado: hacer entrar en los espíritus, en las costumbres de los franceses la idea de que es completamente legítimo, incluso banal, que la izquierda llegue al poder y se mantenga en él gobernando en beneficio de los intereses de la nación. Al igual que todo tiene en Mitterrand una raíz histórica, esta ambición se funda en la convicción de que, desde la Revolución, la derecha siempre ha considerado, de manera consciente o no, que los que le arrebataran la responsabilidad de dirigir los asuntos del país no eran más que unos usurpadores. Aun cuando los conflictos de clase llegaran a calmarse momentáneamente, el Gobierno de la izquierda representará siempre –en el espíritu de la derecha, de los conservadores, de los hombres de la nueva ola liberal–, cuando menos, la generosidad irresponsable, o si no, el despilfarro autoritario. La situación creada por De Gaulle era una especie de sueño para ellos. No es

que la derecha tuviera nunca pasión por ese general planificador, centralizador y dirigista, pero se sentía tranquilizada viendo la clase trabajadora fuertemente contenida por una CGT responsable y un Partido Comunista fuerte. Estaba segura de que los comunistas, sabiéndose incapaces de unificar la izquierda, no eran candidatos verdaderos al poder y se contentaban, en último término, con ser los únicos interlocutores sociales del Gobierno. Por las razones exteriores que se conocen, teniendo el general y sus sucesores fama de antiatlantistas, los comunistas ejercían perfectamente su papel y contribuían a un cierto equilibrio. En estas condiciones, el poder estaba vetado para la izquierda, la mitad de Francia nunca estaba representada en las instancias de poder, nunca era responsable de la conducción del destino nacional. Y este bloqueo circunstancial, junto a bastantes otros más históricos, tomaba a veces carácter, en una cierta imaginaria popular, de reconstrucción suavizada y parlamentaria del antiguo régimen.

Pero –un punto más en común con De Gaulle, quien permitió a un gran número de Estados africanos tener por fin un nombre, una bandera y Embajadas– el presidente socialista mide bien la importancia simbólica de la frustración. Esta se manifiesta cuando los ciudadanos de zona B, por así decirlo, saben y se hacen a la idea de que nunca estarán representados en el Gobierno. Entonces la toma del castillo se convierte progresivamente en un objetivo para los excluidos. Mitterrand escucha siempre con mucho interés a los que hablan de contrapoderes, y piensa que son indispensables, pero sobre todo cree que no se hará nada en Francia mientras todas las familias políticas no tengan las mismas posibilidades de llegar al poder verdadero. Esta convicción es suficientemente fuerte y enraizada para permitirle, en determinados momentos, dar giros, llamémosles tácticos, ya que él rechaza llamarlos ideológicos. Durante los “años negros”, cuando bate todos los récords de impopularidad, cuando su partido es vencido en las elecciones, cuando tiene que optar por la “cohabitación”, lo que le anima, le retiene y le motiva es la voluntad obstinada de ser el presidente de izquierdas que dure el septenato entero, que no se deje expulsar del poder por nadie, que dé la prueba de que los socialistas constituyen en Francia, como en Suecia, en Austria, en Alemania o en España, un partido de gobierno. Su ambición es dar a la izquierda una nueva legitimidad, sin limitar la virtualidad de la soberanía popular.

Queda por ver el precio que François Mitterrand ha pagado para realizar sus ambiciones. Es, evidentemente, el quid de la cuestión, por lo menos desde el punto de vista ideológico. Si seguimos en la lógica que consiste en crear una situación en la que la alternancia entre conservadores y socialistas sea banalizada, es fundamental que los hombres y mujeres que se declaran de una de las dos Francias no se sientan excluidos. Pues en la experiencia mitterrandiana de la exclusión, que se remonta a su infancia, no sólo son recusadas las ideas de izquierda, sino la clase que forman entre ellos, a ojos de los demás, los franceses de todas las izquierdas. Si esta clase es introducida por sus representantes en el club de los que tienen vocación de gobernar se habrá alcanzado una meta importante, un gran

progreso. Independientemente del precio pagado y de las concesiones hechas para realizar esta ambición.

Este precio es sencillamente el abandono a lo largo del camino, ante las dificultades, de una parte del ideal socialista y de las recetas dogmáticas para alcanzarlo. No parece que haya que detenerse de nuevo en la obstinación de François Mitterrand en negar este o aquel abandono de su inspiración inicial. ¿Es semántica su obstinación? ¿Revela una convicción íntima? ¿Una necesidad de fidelidad que se tradujera en el mantenimiento simbólico de la misma bandera? Allí donde la psicología tiene que ceder el paso, los hechos más simples tienen virtudes esclarecedoras. Basta, por ejemplo, plantear esta pregunta a François Mitterrand: en la hipótesis de que usted fuera reelegido para un nuevo septenato, si decidiera nacionalizar de nuevo, ¿lo haría usted como en 1981? ¿Cree usted aún que el poder económico de los grupos privados constituye el único obstáculo para la expresión de la soberanía popular? ¿Estima usted que la economía mixta y la nacionalización del crédito han jugado el papel que esperaba? Si el presidente responde que juzgaría caso por caso, que no se siente prisionero del método de expropiación total, que de todas formas estos asuntos dependen de una táctica..., entonces, con todos los respetos que me merece el presidente, le escucharemos con menos interés.

Algunos ven en Mitterrand las virtudes de flexibilidad “radical” y de realismo republicano que tan importante papel han desempeñado en los hombres de esta generación. La visión de Mitterrand, entonces, no sería en absoluto ideologizada. Y en este caso no se puede considerar que se haya pagado un precio por la conversión de los socialistas a la realidad ni por la banalización del hecho de que la izquierda acceda al poder. Flexible, retorcido, capaz de cualquier adaptación y dispuesto a cualquier ajuste, Mitterrand se habría contentado con gobernar lo mejor posible, con, claro está, algunos principios de referencia, algunos discursos de circunstancias y algunos reflejos republicanos.

Con el pretexto de reducir al hombre a sus “verdaderas” dimensiones, fijándose tan sólo en la desmitificación que sigue siempre a las explosiones unanimistas, esta tesis conduce a un callejón sin salida en el análisis de la soledad política a la que son condenados, por lo menos provisionalmente, aquellos que derrumban las barreras ideológicas tradicionales de una sociedad. En el caso de François Mitterrand, admito que introduce en el socialismo un perfume republicano muy de la IV República. Pero esto no es nuevo. Lo verdaderamente interesante, lo que constituye su aportación más original, es evidentemente la fusión que hace, y que se opera en él, entre una tradición de origen cristiano y una tradición socialista. Se han visto sus efectos en la constancia con que Mitterrand se ha esforzado en limitar el poder del gran capital, principalmente mediante las nacionalizaciones de Bancos: En este tema ofrece el mejor ejemplo de la convergencia de las dos tradiciones, desde el lugar de origen –el Congreso de Tours y la trayectoria que lleva desde allí al programa común– hasta el momento de los ajustes: el viraje de 1983, durante el quinquenio de poder socialista. François Mitterrand ha realizado mejor que ningún otro la sín-

tesis entre las grandes corrientes –planificadora aquí, religiosa allí, moralista allá– que han hecho la historia del socialismo francés. Tan bien lo ha hecho que, con Mitterrand, a las dos fuentes habitualmente señaladas del socialismo, a saber, la Revolución de 1789 y el marxismo, hay que añadir una tercera: la influencia de la antigua tradición católica, fortalecida recientemente por el desarrollo del cristianismo social. Estos tres componentes lo son también de una gran parte de la sociedad francesa. Son los que han constituido la fuerza de concentración en ciertos temas como el del capital. Por esta razón, cualquiera que sea la idea que se hace uno de la “flexibilidad” de François Mitterrand, el efecto de los cambios producidos sigue siendo enorme. Ha conducido a buena parte de la sociedad francesa por una nueva vía. Se le ensalza, se le vitupera. Pero él pone cara de no inmutarse.

Si su primera ambición fue la de hacer entrar a la izquierda en el club de los presidenciables, la segunda, como consecuencia, era la de invertir la relación de fuerzas con el Partido Comunista. Nunca fue tan clara, tan explícita la voluntad de François Mitterrand de quitar, decía, “por lo menos cinco millones de votos al PCF”. Era una empresa de gigante, y de buena gana se burlaron del quijotismo del primer secretario del Partido Socialista. Después, para quitarle mérito, se habló a menudo de lo “inevitable” del declive del Partido Comunista. Las cifras y los resultados indican, en efecto, un progresivo descenso en la última década. Pero el Partido Comunista habría podido frenar el proceso de declive, incluso invertir la tendencia. No todo estaba jugado desde el principio. La única cosa segura era que no podía haber dos partidos de izquierda de igual o parecida fuerza. Hacía falta que uno de los dos tomara la delantera, obligara al otro a unirse y organizara en torno suyo la coalición de toda la izquierda gracias a la elección presidencial. Los comunistas, que se hubieran contentado con administrar su hegemonía con la indudable eficacia de que siempre había dado prueba su dirección, fueron continuamente neutralizados por las iniciativas de Mitterrand.

Todos los problemas que sufre la sociedad francesa no son nada comparados con el constituido por la hipoteca comunista de la izquierda. Expliquémoslo de otro modo: ninguno de los problemas, ninguno de los bloques podía ser levantado con la persistencia de un Partido Comunista que no había comprendido nada, nada de la evolución del mundo, nada del renacimiento del PC italiano, nada de los desastrosos fracasos de la sociedad soviética. Después de haber influido en todos los sectores de la sociedad, de haberse introducido en las instancias de decisión, de haber penetrado en la Universidad y en los sectores más jóvenes, católicos o no, los comunistas creyeron que podían conservar por mucho tiempo la aureola que le habían valido sus combates y sus mártires de la Resistencia. Se sabe que, hasta 1974, Francia era el país en que la “Intelligentsia” estaba más profundamente influida por las tesis marxistas-leninistas. Durante mucho tiempo fue tal el “terrorismo intelectual” que incluso los adversarios del PC estaban acomplejados. Ante cualquier análisis hacía falta protestar de modo que no se pudiera sospechar del más mínimo anticomu-

nismo. Al inicio de la unión de la izquierda, los comunistas consiguieron que se aceptara este slogan “La unión de la izquierda pasa por la lucha contra el anticomunismo.”

¿Por qué este recuerdo? Es que, durante una treintena de años por lo menos, la izquierda había perdido ese rostro a la vez incierto y tradicional que a menudo le hacía merecer el nombre de “familia”, “patria” o “segunda Francia”. Había dejado de ser esa entidad genérica de grandes referencias y múltiples manifestaciones: se encerraba cada vez más en una de sus diversas herencias: el neomarxismo. Frente a los estudios sobre el tema de antiguos stalinistas o nuevos “liberales”, faltos de serenidad y simplificadores de la figura de Marx, un sociólogo británico, Tony Judt, se dio cuenta de que la “cultura de izquierdas” era mucho mayor que su dimensión política. “Es la izquierda –escribe– la que proporciona a sus adversarios el terreno común, sin el cual los antagonismos religiosos, regionales y personales les dividirían profundamente.” Dicho de otro modo, la izquierda es indefinible, pero los demás se definen contra ella. Desde el principio habrá dos corrientes de pensamiento en la democracia, como las habrá en el socialismo. Esto es muy claro cuando se enfrentan, a menos de dos años del bicentenario de la Revolución, los herederos del 89, los del 93 y los que continúan pensando que la Revolución es un todo y que si no se absuelve el Terror, no se puede comprender nada de la ruptura inicial de la Revolución. Todas estas corrientes distintas se han expresado, a veces en puntos esenciales, en nombre de una misma comunidad. He aquí la explicación que justifica la ambición de François Mitterrand de dar a esta comunidad grande y no definida esa legitimidad gubernamental. Son individuos y una comunidad los que toman posesión de un destino de gobierno más, en todo caso, que las ideas y los programas. Tal es, en mi opinión, el avance fundamental del mitterrandismo, aunque Mitterrand no lo admita.

Pero mientras que en otros países las experiencias socialdemócratas proporcionaban a los obreros, a las clases medias y a los intelectuales un incomparable progreso social y una participación constante en el ejercicio del poder, los socialistas más responsables señalaban con altivez que, en Francia, el capitalismo no había sido aún atacado en el corazón. En pocas ocasiones de la historia reciente la puesta en marcha de una opinión pública –ha sido tan eficaz. La rica mitología de la Francia de izquierda se empobreció de pronto hasta convertirse a la exclusiva religión marxista, practicada bajo la vigilancia de los grandes padres del PC.– La izquierda se hallaba ideológicamente colonizada. Con los métodos tortuosos, complicados, a veces indescifrables pero tenaces que han sido descritos, François Mitterrand consiguió levantar la hipoteca comunista. Esta empresa no podía llevarla a cabo más que un socialista o, en todo caso, un hombre de izquierda. Me inclino a pensar que nadie, salvo François Mitterrand, había podido conseguirlo, al igual que (¿acaso por la fuerza de los hechos consumados?) es difícil imaginar qué otra persona distinta de De Gaulle hubiera conseguido poner fin a la cuestión argelina. El levantamiento de esta hipoteca libera a la izquierda, le devuelve su virtualidad, su riqueza de expresión. Al mismo tiempo, libera a toda la sociedad fran-

cesa. Cualquiera que sea la renovación que los franceses desean para su país, y a pesar de que la aguja de la balanza, una vez desbloqueada, oscilará en un primer momento hacia la derecha, nada era posible sin esta descolonización.

Lo que se suele oír es que el presidente no ha conseguido lo que quería, y ha conseguido, a su pesar, lo que no tenía intención de hacer. Espero haber dejado claro que una parte de esta afirmación es falsa. François Mitterrand quería devolver la legitimidad a la izquierda y hacer que la hegemonía socialista sustituyera a la comunista. Lo había proyectado y organizado desde tiempo atrás. Y lo primero que hizo fue servirse del poder para alcanzar esos dos objetivos. Es verdad que, llegado al Elíseo, intentó, mediante una avalancha de reformas sociales –casi todas importantes, y algunas irreversibles–, así como mediante nacionalizaciones, poner en marcha una estrategia titubeante basada en un principio en la “ruptura con el capitalismo”. Es, sin embargo, lo contrario de lo que ha ocurrido: el capitalismo se ha renovado con la izquierda. Alain Minc, que ha tratado el tema con precisión, añade que raramente tuvieron los empresarios tantos estímulos, ni fueron tan activos y eficaces, como con Mitterrand. ¿No es esto lo que deseaba Jean Ribaud, que profesaba que antes de cualquier reforma relativa a la redistribución de la riqueza convenía poner a los responsables económicos en situación de producir más riqueza? Sin duda, se habría resignado a la nacionalización de los Bancos si éstos hubieran desempeñado, bajo control estatal, sus funciones incitadoras. Lo que de verdad faltaba en Francia, en su opinión, era el alcance de un dinamismo capitalista. Sólo entonces podrían los socialistas ponerse a reformar el capitalismo, si así lo deseaban.

François Mitterrand puede evocar la “lentitud de la Historia”, puede decir que el camino de un socialismo de crisis está lleno de trampas, de emboscadas que nos obligan a mil desvíos. Queda por decir que ha tenido lugar una evolución seria, no sólo en los comportamientos, lo que podría ser estimado provisional y táctico, sino también en los espíritus, que es lo fundamental. Para legitimar a la izquierda ha hecho falta tomar en cuenta la situación internacional y las leyes de mercado. La izquierda no ha perdido el alma, pero, sin reconocerlo, equivocada por no estar orgullosa de ello, se ha liberado de su mitología. En todo caso, la era del postsocialismo ha comenzado. Corresponde al futuro presidente de izquierdas, si llega a haberlo, inaugurarla.

Aún se pueden decir muchas cosas en favor y en contra de François Mitterrand. En él subsiste una preocupación moral y un empeño vigilante de defender la justicia social. Sus adversarios y sus partidarios no olvidarán jamás que su septenato fue el de la abolición de la pena de muerte. Es en este tema en el que la izquierda se merece más el epíteto de “moral”, cuyo monopolio se le niega. (Los hombres de izquierda, evidentemente, no son más morales que los demás: simplemente, tienen que intentar serlo, pues pretenden que es esta vocación –y no esta realidad– la que les distingue de los demás.) La abolición de la pena de muerte es el resultado de un combate sostenido desde hace mucho tiempo por un personaje atra-

yente y singular, Robert Badinter, presidente del Consejo Constitucional en el momento en que, por primera vez desde su fundación por el general De Gaulle, esta institución juega un papel esencial para la democracia.

He aquí, pues, junto a las leyes sociales, la legitimación y la descolonización de la izquierda, el éxito menos discutido del presidente, pues es el más visible. En cambio, se ha visto que en el Oriente Próximo el balance no es en absoluto para alegrarse. ¿Lo ha sido para alguien en el mundo? Por supuesto que no. Pero Francia no sabría presentar argumentos en favor de su actuación, pues tuvo pretensiones que se transformaron en presunciones. Si el conflicto entre Irán e Irak excede ya todas las previsiones, es evidente que su perpetuación va a plantear a Francia, tarde o temprano, problemas más importantes que a otros países. En cuanto al conflicto israelita-palestino, la intervención de Francia, aunque moralmente justificada, se ha saldado con dos fracasos: Claude Cheysson no obtuvo de Yasser Arafat el gesto que habría aislado a la derecha israelita en Occidente y, en todo caso, en Europa. François Mitterrand no obtuvo de Simon Peres las iniciativas de ruptura que habría podido provocar en Israel la crisis indispensable para hacer cesar la ocupación de Cisjordania y Gaza. Con todo, los palestinos deben mucho a Francia y lo reconocen de buen grado. En cuanto a Israel, que raramente tuvo en París un Gobierno más favorable, lo menos que se puede decir es que no le ha facilitado la labor durante este septenato. Si la situación de los territorios ocupados continúa deteriorándose, es de esperar un abandono de las posiciones francesas. Si no hay cambios se harán las cuentas, y esto será seguramente tras las elecciones presidenciales de 1988.

Los objetivos de política exterior los ha ordenado François Mitterrand en torno a "algunas ideas simples: la independencia nacional, el equilibrio de los bloques militares en el mundo, la construcción de Europa, el derecho de los pueblos a la libre determinación, el desarrollo de los países pobres". No es muy original, pero tampoco hay posibilidad de serlo: todos los presidentes de la V República han tenido, salvo contadas excepciones, las mismas ambiciones, con libertad de dar prioridad a uno u otro objetivo. Mi propósito no es proceder a un análisis exhaustivo de todos los aspectos de la política exterior de François Mitterrand. Pero creo que se puede encontrar en ella la explicación de la impresión de maestría y seguridad que dio, al parecer, incluso a aquellos franceses que afirmaban en las encuestas no querer votarle. La cuestión del Chad, pese a ese lamentable encuentro con Ghadafi en Creta (de cuya utilidad no me ha conseguido convencer el presidente), es un buen ejemplo de habilidad y prudencia. Cualidades necesarias cuando se trataba de resistir a las ofensivas libias, pero también a las presiones americanas y a las temeridades del chadiano Hisséne Habré. Baste señalar, de momento, la clara voluntad de los Estados Unidos de dictar a Francia su comportamiento (había que terminar de una vez por todas con Ghadafi y, como los franceses parecían considerar el Chad como una zona reservada, eran ellos los que tenían que tomar las medidas expeditivas que se impusieran), así como la resolución, a veces manifestada con impaciencia por François Mitterrand, de resistir frente a

Washington. Esta impaciencia llegó a ser tal en un momento dado que se podía creer, leyendo los comentarios de entonces y los comunicados del Elíseo, que Francia no tenía en Chad y en Libia más que problemas suscitados por sus aliados americanos. El recuerdo de este episodio permite subrayar otra cosa: el descubrimiento que entonces cree hacer Mitterrand de la insuficiencia, por no decir otra cosa, de los servicios secretos franceses. En las notas ultraconfidenciales que llegan al Elíseo, muchas veces no se descubren más que resúmenes de informaciones británicas, israelíes, alemanas, incluso egipcias. El presidente se volverá cada vez más duro en sus juicios hasta el día en que en privado expondrá esta conclusión: los servicios secretos sólo tienen finalidad y utilidad en el plano interior. Están orientados, politizados, en función de los intereses de una tecnocracia compleja, pero sus agentes en el extranjero son bastante inferiores a los de los otros países citados, así que técnicamente dependen de ellos. Parece como si los franceses sólo estuvieran preocupados de defenderse de la Unión Soviética. Así, en la cuestión libia, en la que los soviéticos evitaron echar leña al fuego, mientras que el Gobierno francés se inquietaba sobre todo por conocer las intenciones de los dirigentes libios y los movimientos de sus tropas, todos los mensajes secretos que llegaban al Ministerio de Defensa y al Elíseo contenían sabios detalles sobre la presencia de los "rusos". Hecho mucho más significativo en cuanto existía entre la Unión Soviética y los Estados Unidos una especie de *modus vivendi*, como testimonia el hecho de que las autoridades del Kremlin fueran informadas del bombardeo americano de Trípoli de abril de 1986, y que, en vez de oponerse, la flota soviética que navegaba por aguas territoriales libias salió de ellas, dejando toda libertad a los pilotos americanos y evitando deliberadamente cualquier incidente con ellos.

Se debe decir también que el presidente francés quiso que la intervención de Francia nunca se pareciera a la antigua diplomacia llamada de las "cañoneras". Igual que fracasó —en ocasiones lamentablemente— en el Líbano, tuvo éxito en África. Los franceses no intervinieron aquí ni demasiado pronto ni demasiado tarde; no lo hicieron allí donde podía ser arriesgado y no se dejaron llevar ni por el triunfalismo de los chadianos ni por la provocación de los libios. Todos los países limítrofes fueron informados, e incluso implicados en la expedición militar en algunos casos, con la suficiente discreción como para sentirse comprometidos, pero con la claridad suficiente para que un día les fuera imposible volverse contra Francia. En la cuestión del Chad, François Mitterrand se opuso a Claude Cheysson, quien, continuando con su política árabe, se habría resignado ante una hegemonía libia en el Chad; a Roland Dumas, que terminó creyendo en la lealtad libia (de ahí el encuentro de Creta, del que fue en parte responsable); a Charles Hernu, por último, que se mostraba partidario de la respuesta militar. No se ha sido lo suficientemente severo en la crítica de sus faltas de apreciación en la dirección de nuestra política libanesa. Se ha faltado a la equidad, en cambio, subestimando el mérito que tuvo en el control de la intervención en el Chad. La imagen de Francia ha mejorado en África tanto como se ha deteriorado en el mundo árabe. Por último,

digamos que Francia ha mostrado en el Chad lo que puede ser una política acertada de autonomía e independencia frente a las superpotencias, y los ejemplos no son hoy muy numerosos. Se encuentra otro ejemplo, sin embargo, en el mantenimiento tenaz de nuestra estrategia de disuasión. Aliado con esta estrategia –gaullista como la que más– unos años antes de llegar al poder, François Mitterrand se apropió de su filosofía y de su esencia, hasta el punto de hacernos olvidar que no la inventó él. A fuerza de valorar su ortodoxia, llegó a disimular que él sólo era un neófito. La razón principal de esta actitud es que supo comprender que no bastaba con la continuidad para ser fiel a una idea. Poco a poco, en efecto, los problemas evolucionaron hasta hacer pensar a algunos –incluso muy gaullistas y deseosos de seguir siéndolo– que la nueva situación obligaba a efectuar revisiones.

Como se trata de uno de los grandes debates del siglo y uno de los temas fuertes del septenato, intentemos resumir lo esencial de forma sencilla. La estrategia de disuasión consiste no en prepararse para la guerra, sino en evitarla persuadiendo a todo eventual agresor de que un ataque contra Francia sería un suicidio. Esta estrategia reside únicamente en la credibilidad. Conviene reunir las condiciones necesarias para que no quede ninguna duda al agresor sobre nuestra voluntad y nuestros medios de respuesta, y de hacerlo de forma devastadora. Son lo que se llama “represalias masivas”. Hasta aquí, todo está claro. Lo estaba, por lo menos, hasta el día en que los nuevos misiles soviéticos hicieron vulnerable el territorio americano. Los Estados Unidos, con John Kennedy y MacNamara, imaginaron e hicieron prevalecer entonces la concepción de una respuesta no ya total, sino gradual. Las coordenadas de la cuestión se habían alterado.

La nueva concepción implica una gradación en la respuesta según la gravedad del ataque. También supondrá, más tarde, que la agresión pueda tener por blanco las fuerzas del enemigo, y no ya sus ciudades. El equilibrio del terror ya no depende entonces del temor a una respuesta total contra las ciudades y sus habitantes, sino de la paridad de armas “anti-fuerzas” de los supuestos adversarios, lo que trae consigo una carrera armamentística y una competición desenfrenada en la puesta a punto de nuevas tecnologías, no sólo para intimidar y disuadir, en lo que reside el espíritu inicial de la estrategia francesa, que pretende contentarse con un “mínimo disuasivo”, sino en el caso de una guerra real. En tal caso, no sólo se quiere evitar el enfrentamiento, sino que se pone uno en situación de defenderse. ¿Cuál puede ser entonces la opción de naciones que, como Francia, Gran Bretaña o China se oponen (y carecen de medios) a entrar en la carrera armamentística? Por doquier se dice a los franceses y a su jefe de Estado que están perdiendo su credibilidad, base de su estrategia. ¿Cómo quieren persuadir a un agresor que se contentaría con destruir una de sus bases de que van ustedes a responder de forma total contra su población, con el riesgo de ser ustedes mismos, a su vez, objetivo de una réplica que aniquile su pequeño país? Además, ¿no se es más creíble cuando el enemigo sabe que se puede adaptar la respuesta a su agresión,

sea ésta nuclear, química o convencional? Y además, en Europa, donde los soviéticos tienen unas fuerzas convencionales cuatro veces superiores a las de la OTAN, ¿no deberían los Estados Mayores disponer de armas nucleares ligeras como complemento?

Segunda dificultad grave: nuestras relaciones con Alemania. Los alemanes, que sólo tienen fuerzas convencionales, están, en principio, protegidos por la OTAN, o sea, por los Estados Unidos. Pero cada vez creen menos en la automaticidad de esa protección, a pesar de la presencia en su suelo de fuerzas militares americanas. Incluso creen en la eventualidad de que los Estados Unidos no respondieran a una agresión nuclear soviética de la que los europeos serían víctimas. Además, temen que las únicas armas nucleares susceptibles de ser utilizadas un día sean las armas de corto alcance desplegadas en su territorio. Ante ello, se muestran tentados por una neutralidad favorecida por el hecho de que la nación alemana está dividida hoy en dos Estados de los que uno está en el campo occidental y el otro en el soviético, o -aunque hay división de opiniones en este tema- por la obtención de la certeza de ser protegidos por la fuerza nuclear francesa. Ahora bien, esta certeza no la pueden alcanzar a pesar de todas las declaraciones, ambiguas por lo demás, de los políticos franceses. Y ello porque la filosofía de la disuasión requiere un mando único que no sabría ser compartido y porque los alemanes se encontrarían en la misma situación de incertidumbre, que con los Estados Unidos. Los franceses declaran que estimarían, llegado el caso, si una agresión -eventualmente nuclear- contra Alemania debe provocar una respuesta de Francia. Pero todos los testimonios de solidaridad sobre la utilización de fuerzas convencionales, de la que no pueden dudar como miembros de la OTAN, no bastan para convencerlos.

Callejón sin salida más vergonzante y grave tras la tardía pero profunda conversión de los franceses al "europeísmo". No hay un sólo discurso que no termine con una incitación a la unión de los hombres, los recursos, las armas y las tradiciones que han creado la civilización europea, madre de las artes y de las leyes, como se decía antes de Francia. Todos saben que esta Europa sólo puede existir a partir de una *entente* íntima y organizada entre los vecinos complementarios, los enemigos reconciliados: los franceses y los alemanes. Mitterrand está convencido de ello: la amistad francoalemana, como núcleo central de Europa, es un imperativo (incluyendo desde su realización a Gran Bretaña, conocida por su capacidad de revisión estratégica). Sin Alemania, no hay Europa, y sin Europa, Francia corre el riesgo de provincializarse.

Cuando François Mitterrand llega al poder, no reniega ni un ápice de la herencia giscardiana en relación con ese plan, al contrario. Incluso parece un poco molesto por las buenas relaciones que su predecesor conservador mantenía con el canciller socialdemócrata Helmut Schmidt. Siente, por esta razón, la necesidad de preparar a su modo el diálogo con el sucesor de Schmidt, el cristianodemócrata Helmut Kohl, dotándose de un áurea desdeñada por Valéry Giscard d'Estaing. Sabe que el diálogo con Alemania será también una relación de fuerzas: cada uno de los socios

debe medir el peso del otro. Para adquirir ese áurea suplementaria, el presidente francés va a tejer pacientemente los lazos de una red europea de la que, sin decirlo, desea ser el portavoz, si no reconocido, sí voluntario. Se entrega, en primer lugar, a toda una empresa de seducción de cara a latinos y mediterráneos. Será el campeón de la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea. Estaba en el programa y el cumplimiento de las promesas se lleva a término. Hay una cita en 1984: durante seis meses, la presidencia de la Comunidad será francesa. Cuando se haga dentro de unos decenios la historia de la unidad europea, habrá que recordarlo. ¿Se siente Italia abandonada? Roma se convertirá en uno de sus objetivos predilectos.

Construir Europa significa saber adoptar una línea: política con respecto a la Unión Soviética, sin perder nunca de vista a Alemania. François Mitterrand se propone, no ver en los soviéticos más que a los representantes de una gran potencia; a decir verdad, de un gran imperio que sólo se sensibiliza ante la fuerza. Las emociones que sus dirigentes, su régimen y su ética suscitan, deben ser tomados en consideración en la medida en que ponen en marcha una opinión pública. Dicho de otro modo: la existencia del Gulag, la intervención de Afganistán o la asfixia de Polonia no pueden provocar un comportamiento de Estado a Estado. Hay que resignarse ante la lentitud de la Historia. Sobre todo, hay que evitar gesticular cuando no se puede actuar. No se debe instigar al lobo si no se le puede abatir. En cambio, cuando la Unión Soviética se vuelve amenazadora, hay que hacer todo para neutralizar esa amenaza.

En 1981, François Mitterrand llevaba cuatro años denunciando el desequilibrio de fuerzas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Lo que ha garantizado la paz durante treinta años ha sido el equilibrio de fuerzas nucleares. El desequilibrio puede conducir a la guerra o a una intimidación que, a veces, se llama erróneamente “finlandización”. Cuando, además, ese desequilibrio se acompaña de una amenaza sobre Europa y sobre Francia, François Mitterrand lo juzga inadmisibles. La política de Estado conduce esta vez a posiciones de rechazo radical y de resistencia organizada. Cuando en 1977 –todos los jefes de Estado y de Gobierno occidentales (Carter, Schmidt, Giscard, Callaghan) son cooperativos y “laxistas”– Breznev decide instalar sus misiles SS-20 de alcance medio apuntados únicamente a Europa, con la evidente intención de intimidar a Alemania, de dividir Europa y de colocar una trampa a los Estados Unidos. Mitterrand adopta una actitud que, malinterpretada, le hará aparecer como una especie de militante antisoviético, nuevo campeón de un impopular y audaz “atlantismo”. Viene después el famoso discurso del 20 de enero de 1983, en el Bundestag, y más tarde (en octubre del mismo año) la frase: “Los misiles están en el Este. Los pacifistas, en el Oeste.” La frase dará la vuelta al mundo. ¿Qué hay de las convicciones del presidente? ¿Habría sido él pacifista si el desequilibrio de fuerzas hubiera sido a favor de los Estados Unidos? ¿Era más sensible al peligro de la superioridad soviética que al simple desequilibrio de fuerzas?

Así, volviendo al punto de partida, François Mitterrand debe responder a las dos interpelaciones fundamentales del final de los años 80 sobre la respuesta gradual y sobre la protección de Alemania. Se ha producido un acontecimiento de cuyo carácter histórico todo el mundo habla: la firma, por Mijail Gorbachov y Ronald Reagan, el 7 de diciembre de 1987, de los acuerdos de Washington. Estos acuerdos suponen la destrucción bajo control de los misiles de alcance medio americanos desplegados principalmente en Alemania y de los soviéticos con Europa Occidental, aproximadamente el 9 por 100 de la potencia nuclear de los dos grandes. Proporción, dice Mijail Gorbachov, lamentando que se critiquen los acuerdos, suficiente para destruir el planeta. (¿Y el resto, qué?) De cualquier forma, estos acuerdos son saludados (con sobriedad) por François Mitterrand, que se jacta de recordar a quienes los encuentran peligrosos que no dijeron nada cuando pronunció su discurso en el Bundestag. Y recuerda a los que hoy encuentran obsoletos los SS-20, que ayer encontraban esas armas aterradoras. Por lo demás, lo único que se discute es que los acuerdos acentúan el peligro de “desajuste” al que nos hemos acostumbrado sin dejar de temerlo desde hace cuarenta años. ¿Entonces?

Ante esto, el presidente francés opta en ambas cuestiones por el inmovilismo. “La estrategia de la disuasión, soy yo”, proclama, quizá, imprudentemente. En todo caso, no quiere oír ni hablar de respuesta gradual. Lo que no es total, no es disuasivo. No hay progresión ascendente o descendente que considerar. Tampoco respuesta “proporcional” a la agresión.

¿Y con respecto a Alemania? Tampoco cambia nada, o casi nada, en la concepción de la protección nuclear del territorio alemán. Sencillamente, se proclama que, en lo sucesivo, la respuesta “en profundidad” de Francia apunta hacia la Unión Soviética y que nunca se llevará a cabo en territorio alemán: nunca se destruirá Alemania con el pretexto de defenderla, como temieron los pacifistas, y como puede hacer temer la respuesta gradual. Además, se van a estrechar los vínculos con Alemania en todos los planos. ¿Seguirá siendo el sector nuclear un coto privado? ¿Con qué cuenta Mitterrand? Como de costumbre, con el tiempo. Hay que hacer que éste trabaje para Europa y prepararla para el Acta Única de 1992, momento europeo que deberá ser tan fundamental como el Tratado de Roma. ¿Es completamente convincente? ¿Hay otra solución? Sí, dicen unos: el desarme unilateral. Respuesta: significa ponerse bajo una protección americana en la que no se cree y hacerse vulnerables a la intimidación soviética; porque Gorbachov quiere ganar la guerra sin hacerla. Otros dicen: podemos situar nuestro umbral de respuesta en Alemania y decir que atacar Hamburgo es atacar Estrasburgo. Respuesta: primero, los alemanes no lo piden. Además, el espíritu de la disuasión consiste en el mantenimiento de la incertidumbre sobre cuál sería la reacción de Francia ante un ataque lanzado fuera del santuario francés. El eventual agresor no debe saber dónde puede atacar sin provocar la respuesta.

Vamos a terminar aquí con los socialistas y la izquierda observando que, si quieren beneficiarse de forma duradera de la legitimidad y de la vocación de gobierno que este septenato les ha proporcionado, tendrán

que evitar a cualquier precio las rupturas que ocasiona normalmente la búsqueda de una nueva identidad. Es difícil vivir el fin de una utopía. Pero es superable si se asume, si se ve el mundo tal como es: duro, inquietante, incierto. La crisis más grave que atraviesa el mundo, de la cual se habla poco, es sin duda la crisis de la esperanza. León Blum escribía en 1941: “¿Por qué se muestran la raza humana y la nación francesa indignas en el futuro de lo que han conseguido en el pasado? La raza humana ha creado la sabiduría, la ciencia, el arte, ¿por qué se muestra impotente para crear la justicia, la fraternidad y la paz?”

Por otra parte, por primera vez en la historia de los Estados Unidos, es decir, en la historia de la civilización fundada sobre el optimismo industrial y filosófico, los sondeos del año 1987 revelaron que la mayoría de los ciudadanos pensaban que serían menos felices en el futuro de lo que lo son hoy. Perciben el presente como una cima desde la que uno sólo puede venirse abajo. Desde lo alto de la cima, contemplando el futuro, dicen tener vértigo. También por primera vez, pero de la historia de la Humanidad, los sabios, los hombres de ciencia, manifiestan la necesidad de frenar sus descubrimientos, a veces incluso sus investigaciones. La razón es que nunca había llegado el hombre a tener el poder de destruir su propia especie: se contentaba con destruir a sus enemigos... Tampoco había llegado nunca el hombre a recrear a sus semejantes: se contentaba con intentar curar los males de la especie. En el campo de la energía nuclear y de la biología, los hombres han llegado a sustraer su papel al Creador.

El declive de la idea de progreso se suele manifestar con el progreso de la idea de declive. Esta idea fue lanzada en Francia de una manera muy edificante unos meses antes del año 1987. Pero, en ese momento, Jean Boissonat señalaba con exactitud: “Si el declive es el déficit, éste es francamente superior en los Estados Unidos. Si es la caída de la natalidad, ¿qué decir de Alemania? Si es la infraproductividad, ahí está la Unión Soviética. Si es el paro, España está hundida. Si es el déficit público, Italia está en declive. Si es la desindustrialización, Gran Bretaña ha perdido hasta la industria del automóvil. Si es el envejecimiento, el Japón va a llenarse de jubilados.” El comentario de Valéry Giscard d’Estaing fue: “Los franceses saben bien que son una nación media, pero no les gusta que se lo digan.” Dicho de otro modo, se explica el sentimiento de declive por la realidad de la decadencia: Francia ya no está en el “pelotón de cabeza” y los liberales que presintieron este declive sólo se preocuparon de hacer que volviera a ese pelotón.

Pero en un sentimiento de ese tipo se aprecia también una duda, simple y profunda, sobre el sentido de una civilización: la interrogación sobre el futuro, los medios de dirigir su curso, la posibilidad de llegar a él, conciernen a Europa, a Occidente y por supuesto al bloque soviético liberado del optimismo marxista inicial. Como si de pronto renaciera la idea de que una civilización puede ser mortal, a pesar de los brillantes signos que da de vitalidad cultural y científica, mientras que, por lo general, eso no ocurre más que tras los grandes desastres. Tras la horrible carnicería de 1914-18, Francia tenía la sensación de haber conseguido una victoria tal que

De Gaulle escribía: “Un pueblo capaz de imponerse tales sangrías no sabría desaparecer.” Pero la euforia nacionalista no consiguió ocultar la duda profunda que atenazaba al hombre, y se vio la idea del declive moral en los mismos que se embriagaban con el triunfo. El refugio en la exaltación de las virtudes de la raza y de la salud de la nación aparece entonces como una huida para ocultar la herida incurable infligida a la noción del progreso moral. Sabemos, además, que, aparte de las guerras, los periodos de terror que acompañan a las revoluciones y el consiguiente fracaso de sus ideales provocan un hundimiento, una especie de prohibición de crear. Es una fe negativa, un voluntarismo de rechazo.

Hemos de imaginar entonces cómo se puede tener fe en la Humanidad y sufrir por los hombres (León Blum), creer en Francia y desesperarse con los franceses (De Gaulle), fundar su filosofía en la creencia en el progreso y en su comportamiento frente al pesimismo. En resumen: cómo un François Mitterrand puede inspirarse en Jaurés y Barre cuando piensa, en Lamartine y León Blum cuando habla, en Jules Renaud y Montherlant cuando escribe, en “Mazarino” y De Gaulle cuando actúa. Si se le añade una pincelada de desconfianza, provinciana, un curioso interés por lo popular, un algo de don Juan casi profesional, y una nota reciente de profetismo europeo, uno se encuentra con un gran número de síntesis con las que sólo los padres –maristas, en este caso– saben preparar a nuestros grandes hombres.

# Contra los partidos bisagra y la representación proporcional

Karl Popper

**M**i teoría sobre la democracia es muy fácil de entender por todos. Pero su problema fundamental difiere tanto de la secular teoría de la democracia aceptada por todo el mundo, que me parece que esta diferencia no ha sido asimilada, precisamente por la simplicidad de la teoría. Mi formulación evita conceptos altisonantes y abstractos como “soberanía”, “libertad” o “razón”. Naturalmente, creo en la libertad y en la razón, pero no creo que nadie pueda construir con estos términos una teoría simple, práctica y fructífera: Son excesivamente abstractos y se corre constantemente el riesgo de utilizarlos de modo indebido, y, naturalmente, la definición no conduce a ninguna parte.

Este artículo se ha dividido en tres partes principales. La primera define, brevemente, lo que podría llamarse la teoría clásica de la democracia: la teoría de la soberanía del pueblo. La segunda es un breve esbozo de mi teoría más realista. La tercera constituye, principalmente, un esquema de ciertas aplicaciones prácticas de mi teoría, en respuesta a la pregunta “¿Qué diferencia práctica supone esta nueva teoría?”.

## La teoría clásica

La teoría clásica es, en síntesis, una tesis según la cual la democracia es la soberanía del pueblo y por tanto el pueblo tiene derecho a gobernarse. La afirmación de que el pueblo tiene este derecho puede apoyarse en múltiples y variadas razones; sin embargo, no será necesario que entre aquí en estas consideraciones. Por el contrario, examinaré brevemente algunos antecedentes históricos de la teoría y la terminología empleada.

---

**Sir Karl Popper** es autor del libro “La Sociedad Abierta y sus Enemigos”, publicado en Inglaterra en 1945. En este artículo, el filósofo austriaco-británico revisa ese texto, ya clásico, y se pregunta si su teoría cardinal de la democracia ha sido verdaderamente entendida.

Platón fue el primer teórico que elaboró un sistema basado en las distinciones entre las que consideraba principales formas de las ciudades-estado. Según el número de gobernantes distinguía entre: (1) monarquía, el gobierno de una sola persona, y tiranía, como forma distorsionada de la monarquía; (2) aristocracia, el gobierno de unos cuantos hombres buenos, y oligarquía, su forma distorsionada; (3) democracia, el gobierno de muchos o de todas las personas. La democracia no tenía dos formas, pues la mayoría siempre la formaba la plebe, con lo cual la democracia estaba en sí misma tergiversada.

Si analizamos esta clasificación con mayor detenimiento y si nos preguntamos qué subyacía tras el pensamiento de Platón, descubriremos que lo que sigue vale tanto para la clasificación y la teoría de Platón como para todas las que se han formulado después. Desde Platón a Carlos Marx y a los pensadores posteriores, el problema fundamental ha sido siempre quién debería gobernar el Estado. (Uno de mis argumentos principales es que este problema debería ser sustituido por otro totalmente diferente.) La respuesta de Platón era simple e ingenua: deberían gobernar “los mejores”. Y a ser posible “el mejor de todos”, solo. A falta de ello, los pocos mejores, los aristócratas. Pero en ningún caso la mayoría, la plebe, el *demos*.

La norma ateniense había sido, incluso desde antes del nacimiento de Platón, precisamente la opuesta: el pueblo, el *demos*, debía gobernar. Todas las decisiones políticas importantes –como la guerra y la paz– eran tomadas por la asamblea de todos los ciudadanos. Esto se denomina ahora “democracia directa”; pero no debemos olvidar que los ciudadanos formaban una minoría de los habitantes, e incluso de los nativos. Desde el punto de vista aquí adoptado, lo importante es que, en la práctica, los demócratas atenienses consideraban su democracia como una alternativa de la tiranía, del gobierno arbitrario. De hecho sabían bien que un caudillo popular podía investirse con poderes tiránicos mediante el voto popular.

Sabían, pues, que el voto popular puede ser torpe y erróneo, incluso en los asuntos más importantes. (La institución del ostracismo lo reconocía: la persona desterrada lo era sólo por motivos de precaución; ni había sido juzgada ni se la consideraba culpable). Los atenienses tenían razón: las decisiones adoptadas democráticamente, e incluso los poderes conferidos a un gobierno por el voto popular, podían estar equivocados. Es difícil, si no imposible, redactar una constitución que nos salvaguarde contra todos los errores. Esta es una de las razones más sólidas para apoyar la idea de la democracia en el principio práctico de la evitación de la tiranía, más que en un derecho divino o moralmente legítimo del pueblo a gobernar.

El –en mi opinión perverso– principio de la legitimidad juega un importante papel en la historia europea. Mientras las legiones romanas eran fuertes, los césares fundaban su poder en el principio de que el ejército legitima al gobernante (por aclamación). Pero con la decadencia del Imperio, el problema de la legitimidad se hizo acuciante; y esto lo advirtió claramente Diocleciano, quien trató de apoyar ideológicamente la nueva estructura del Imperio de los dioses-césares con distinciones tradicionales y religiosas y la

correspondiente atribución de diferentes títulos: César, Augusto, Hercúleo y Jovio (relativo a Júpiter).

Pero aún así parece que existía la necesidad de una legitimación más autoritaria y más profundamente religiosa. En la generación siguiente, el monoteísmo representado por el cristianismo (el más ampliamente extendido de todos los monoteísmos) se ofreció a Constantino como solución del problema. A partir de entonces, el gobernante gobernó por la gracia de Dios, del Dios único y universal. El rotundo éxito de esta nueva ideología de la legitimación explica tanto los lazos como las tensiones entre los poderes espirituales y seculares que se tornarían mutuamente subordinados, y por consiguiente rivales, a lo largo de toda la Edad Media.

En la Edad Media, por consiguiente, la respuesta a la pregunta “¿quién debe gobernar?” se transformó en un principio: Dios es el gobernante, y El gobierna por medio de Sus legítimos representantes humanos. Este principio de la legitimidad fue seriamente cuestionado por primera vez con la Reforma y luego con la Revolución inglesa de 1648-49, que proclamó el derecho divino del pueblo a gobernar. Pero en esta revolución el derecho divino del pueblo fue inmediatamente aprovechado para instaurar la dictadura de Oliver Cromwell.

Tras la muerte del dictador, se produjo un retorno a la vieja forma de legitimidad; y fue precisamente la violación de la legitimidad protestante por Jacobo II, por el propio monarca legítimo, lo que condujo a la “Gloriosa revolución” de 1688, y al desarrollo de la democracia británica mediante un robustecimiento gradual del poder del Parlamento que habían legitimado los reyes Guillermo y María. El carácter único de este acontecimiento se debió precisamente a la experiencia de que las disputas teológicas e ideológicas sobre quién debía gobernar conducían siempre a la catástrofe. La legitimidad real dejó de ser un principio inamovible como lo fue el gobierno del pueblo. En la práctica, había una monarquía de legitimidad algo dudosa nacida de la voluntad del Parlamento, y un desarrollo bastante firme del poder parlamentario.

Los británicos comenzaron a dudar de los principios abstractos, y el problema platónico sobre quién debería gobernar dejó de considerarse seriamente en Gran Bretaña hasta nuestros días.

Sin ser un político inglés, Carlos Marx se sentía dominado por la antigua incógnita platónica, que él enunciaba así: “¿Quién debería gobernar? ¿Los buenos o los malos? ¿Los trabajadores o los capitalistas?” E incluso quienes rechazaban frontalmente al Estado en nombre de la libertad no pudieron liberarse de las ataduras de un problema antiguo y mal concebido, puesto que se autodenominaban anarquistas, es decir, opuestos a todas las formas de gobierno. Hay que reconocer el mérito de su infructuoso intento de liberarse de la vieja incógnita sobre quién debería gobernar.

## Una teoría más realista

En “La Sociedad Abierta y sus Enemigos” sugerí que debería reconocerse un problema enteramente nuevo como problema fundamental de una teoría política racional. El nuevo problema, para distinguirlo del antiguo “¿Quién debe gobernar?” puede formularse en estos términos: ¿cómo ha de constituirse el Estado para que pueda desembarazarse de los malos gobernantes sin derramamientos de sangre y sin violencia?

En contraste con la antigua incógnita, este es un problema mucho más práctico, casi técnico. Y todas las modernas democracias aportan buenos ejemplos de soluciones prácticas a este problema, aunque no fueran concebidas conscientemente con este problema en la mente. En efecto, todas ellas adoptan la solución más simple al nuevo problema, es decir, el principio de que el gobierno puede ser removido por el voto de la mayoría.

En teoría, sin embargo, estas modernas democracias se basan todavía en el antiguo problema y en la ideología completamente impracticable de que es el pueblo –la completa población adulta– el único, ‘legítimo, real y definitivo gobernante. Pero, naturalmente, en ninguna nación el pueblo gobierna en realidad, sino los gobiernos (y, desgraciadamente, también los burócratas, nuestros funcionarios civiles –o nuestros dueños inciviles como los llamaba Winston Churchill– a quienes resulta difícil si no imposible hacer responsables de sus acciones.)

¿Qué consecuencias tiene esta simple y práctica teoría del gobierno? Mi forma de exponer el problema y mi sencilla solución no entran en conflicto, naturalmente, con el ejercicio de las democracias occidentales, como la constitución no escrita de Gran Bretaña y las numerosas constituciones escritas que toman el Parlamento británico más o menos como modelo. Es esta práctica (y no sus teorías) lo que mi formulación –mi problema y su solución– trata de describir. Y por esta razón creo que puedo llamarla una teoría de la “democracia”, aunque no sea enfáticamente una teoría de la “soberanía popular” sino más bien la soberanía de la ley que postula el rechazo incruento del gobierno por un voto mayoritario.

Mi teoría elude cómodamente las paradojas y dificultades de la antigua teoría; por ejemplo, problemas tales como “¿Qué hacer si el pueblo llega a votar la instauración de una dictadura?”. Naturalmente, esto no es probable que ocurra si el voto es libre. Pero ha sucedido. ¿Y si vuelve a ocurrir? Muchas constituciones requieren de hecho bastante más que una mayoría de votos para enmendar o cambiar las previsiones constitucionales, seguramente una mayoría de dos tercios de votos e incluso de tres cuartos (mayoría cualificada) para votar contra la democracia. Pero esta exigencia demuestra que se admite tal cambio, y al mismo tiempo no se concilia con el principio de que la voluntad mayoritaria (no cualificada) es la fuente primaria del poder; que el pueblo por medio de un voto mayoritario es capaz de gobernar.

Todas estas dificultades teóricas se evitan si se abandona la pregunta “¿Quién debe gobernar?” y se sustituye por el nuevo y práctico planteamiento siguiente: ¿cómo podemos evitar situaciones en las que un mal gobernante

cause un gran perjuicio? Cuando decimos que la mejor solución que conocemos es una constitución que permita derribar a un gobierno por mayoría de votos, no decimos que el voto mayoritario tenga siempre razón. Ni siquiera decimos que habitualmente tenga razón; tan sólo que este procedimiento sumamente imperfecto es el mejor inventado hasta ahora. En cierta ocasión, Winston Churchill dijo bromeando que la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás.

Y así llegamos al punto clave: cualquiera que haya vivido bajo otra forma de gobierno –es decir, bajo una dictadura que no puede suprimirse sin derramamiento de sangre– sabrá que a pesar de sus imperfecciones, merece la pena luchar por la democracia y hasta morir por ella. Esto, no obstante, es tan sólo una convicción personal que consideraría equivocada si hubiera de persuadir a otros de su veracidad.

Podemos basar toda nuestra teoría en que sólo conocemos la existencia de dos alternativas: la dictadura o alguna forma de democracia. Y conste que no basamos nuestra elección en la bondad de la democracia, que puede ser dudosa, sino únicamente en la maldad de las dictaduras, que es cierta. No sólo porque el dictador tiende a abusar de su poder, sino porque un dictador, incluso si fuera benevolente, despojaría a los demás de su responsabilidad y, por tanto, de sus derechos y deberes humanos. Este es un argumento suficiente para decidir en favor de la democracia, entendida como sistema legal que nos permite cambiar a un gobierno. Ninguna mayoría, por grande que sea, debe ser competente para abandonar este imperativo legal.

## La representación proporcional

Tales son las diferencias abstractas entre las teorías antiguas y las modernas. Como ejemplo de la diferencia práctica entre las teorías propongo que se examine el problema de la representación proporcional.

La antigua teoría y la creencia de que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo constituye un derecho natural o un derecho divino, forma el trasfondo del argumento habitual en favor de la representación proporcional. Pues si es cierto que el pueblo gobierna a través de sus representantes y por mayoría de votos, resulta esencial que la distribución numérica de la opinión entre los representantes refleje lo más posible la predominante entre quienes son la fuente auténtica del poder legítimo: el propio pueblo. Cualquier otra cosa no sólo será groseramente injusta sino opuesta a todos los principios de la justicia.

Este argumento se desploma si se renuncia a la antigua teoría para que podamos contemplar más desapasionadamente y quizá sin grandes prejuicios las inevitables (y posiblemente inintencionadas) consecuencias prácticas de la representación proporcional. Y estas resultan devastadoras.

Ante todo, la representación proporcional confiere, aunque sólo indirectamente, *status* constitucional a partidos políticos que de otra forma no lo lograrían. Yo no puedo elegir a una persona en la que confié para que me represente: sólo puedo elegir un partido. Y las personas que pueden repre-

sentar al partido son elegidas exclusivamente por el partido. Y aunque las personas y sus opiniones siempre merecen el máximo respeto, las opiniones adoptadas por los partidos (que son típicos instrumentos de ascenso personal y de poder, con todas las oportunidades de intriga que ello implica) no deben identificarse con las opiniones humanas normales: en el caso de los partidos, se trata de ideologías.

En una constitución que no contemple la representación proporcional, los partidos no necesitan que se les mencione; no precisan que se les otorgue *status* oficial. El electorado de cada circunscripción envía a su representante personal a la Cámara. Si permanece independiente o si se coaliga con otros para formar un partido es cosa suya. Se trata de un asunto que deberá explicar y defender ante su electorado.

Su deber consiste en representar lo mejor que pueda los intereses de las personas a las que representa. Estos intereses serán idénticos en la mayoría de los casos a los de los ciudadanos de la región o de la nación. Estos son los intereses que debe defender con toda su capacidad, pues es responsable o personalmente ante otras personas.

Este no es el único deber y la única responsabilidad del representante que deberá reconocerse en la Constitución. Si el representante considera que tiene también un deber con un partido político, se deberá exclusivamente al hecho de que creará que a través de su conexión con ese partido puede realizar su deber principal mejor que sin el partido. Por la misma razón deberá abandonar el partido siempre que compruebe que puede realizar mejor ese deber principal sin ese partido, o quizás con un partido diferente.

Todo esto desaparece si la Constitución del Estado incorpora la representación proporcional. En efecto, bajo la representación proporcional el candidato busca la elección solamente como representante de un partido, sea cual sea el espíritu de la constitución. Si resulta elegido, lo es principalmente, si no únicamente, porque pertenece y representa a un determinado partido. Por tanto, su principal lealtad se debe al partido y a la ideología del partido, no a los electores (excepto, quizá, en el caso del que dirige el partido).

Por tanto, nunca se enfrentará con el compromiso de votar contra su partido. Por el contrario, está moralmente ligado al partido, pues en representación de dicho partido fue votado en el parlamento. Y en el caso de que no pueda hacerlo compatible con su conciencia, su deber moral, en mi opinión, será dimitir no sólo de su partido sino del parlamento, aunque la Constitución del país no le imponga semejante obligación.

De hecho, el sistema bajo el que fue elegido lo despoja de responsabilidad personal; lo convierte en una máquina de votar más que en un ser humano con pensamiento y sentimientos. Desde mi punto de vista, este es por sí solo argumento suficiente contra la representación proporcional. Porque lo que necesitamos en la política son individuos que puedan juzgar por sí mismos y estén preparados para asumir responsabilidades personales.

Tales individuos son difíciles de encontrar bajo cualquier sistema de partidos, incluso sin representación proporcional; y deberá admitirse que no hemos encontrado todavía la forma de funcionar sin partidos. Pero si hemos

de tener partidos, no deberemos, en aras de la Constitución, contribuir deliberadamente a la servidumbre de nuestros representantes a la máquina del partido y a la ideología del partido que resulta inevitable cuando existe la representación proporcional.

La consecuencia inmediata de la representación proporcional es que tiende a aumentar el número de partidos. Esto, a primera vista, puede parecer deseable: más partidos significan más alternativas de elección, más oportunidades, menos rigidez y más posibilidades de crítica. También significa una mayor distribución de influencia y de poder.

Sin embargo, esta primera impresión es totalmente errónea. La existencia de muchos partidos hace inevitables, sobre todo, los gobiernos de coalición. Y supone dificultades en la formación de cualquier nuevo gobierno y en el mantenimiento de ese gobierno durante algún período de tiempo.

### **El gobierno minoritario**

Mientras que la representación proporcional se basa en la idea de que la influencia de un partido debería ser proporcional a su poder en captación de votos, un gobierno de coalición significa, en los más de los casos, que los partidos pequeños pueden ejercer una influencia desproporcionadamente grande –y a veces decisiva–, tanto en la formación del gobierno como en su dimisión, y por consiguiente en todas sus decisiones. Pero lo más importante es que eso supone la descomposición de la responsabilidad: porque en un gobierno de coalición la responsabilidad de todos sus miembros se reduce de modo inevitable.

Por consiguiente, la representación proporcional –y el mayor número de partidos que de ella resulta– puede ejercer un efecto negativo en el momento decisivo en el que haya que derribar a un gobierno mediante los votos, como acontece en una elección parlamentaria. Los votantes tienden a pensar que quizá ninguno de los partidos obtenga mayoría absoluta. Con esta expectativa en mente, la gente difícilmente votará contra ninguno de los partidos. Resultado: el día de las elecciones ninguno de los partidos es castigado, ninguno es condenado. En consecuencia, nadie considera el día de las elecciones como el Día del Juicio; como un día en el que un gobierno responsable ha de rendir cuentas de sus acciones y omisiones, de sus éxitos y sus fracasos, y en el que una oposición responsable criticará esos resultados y explicará qué medidas debería haber adoptado el gobierno y por qué.

La pérdida de un 5 por ciento o un 10 por ciento de votos por uno u otro partido no es considerada por los votantes como un veredicto de “culpabilidad”; más bien, tienden a considerarlo una fluctuación temporal de popularidad. Con el tiempo, el público se acostumbra a la idea de que no puede hacer responsables de sus decisiones a ninguno de los partidos políticos ni a sus dirigentes, ya que pueden haberles venido impuestas por la necesidad de formar una coalición.

Desde la perspectiva de la teoría que yo defiendo, la jornada electoral debería convertirse en un auténtico Día del Juicio. Como el ateniense Peri-

cles dijo hacia el año 430 aJC, “aunque sólo unos pocos pueden originar una política, todos estamos capacitados para juzgarla”. Naturalmente, podemos juzgarla erróneamente, y de hecho ocurre así a menudo. Pero si hemos vivido el período de poder de un partido y hemos sentido sus repercusiones, estamos capacitados en cierta medida para emitir un juicio.

Esto presupone que el partido en el poder y sus dirigentes deberían ser plenamente responsables de sus actos, lo que a su vez presupone un gobierno de mayoría. Pero con la representación proporcional, incluso en el caso de un sólo partido gobernando con mayoría absoluta y derribado por una mayoría de ciudadanos desilusionados, el gobierno podría no abandonar el poder. Buscaría un partido, menor suficientemente fuerte para gobernar con su ayuda.

Por tanto, el dirigente censurado del partido mayor continuaría presidiendo el gobierno, en oposición directa al voto mayoritario y gracias a la ayuda recibida de uno de los partidos menores cuya política, en teoría, puede distar mucho de “representar la voluntad del pueblo.” Naturalmente, el partido pequeño puede no estar representado ampliamente en el nuevo gobierno. Pero su poder será enorme, puesto que podrá derribar al gobierno en cualquier momento. Todo esto vulnera groseramente la idea que subyace en el fondo de la representación proporcional: esto es, el principio de que la influencia ejercida por cualquier partido debe corresponderse con el número de votos que es capaz de reunir.

## **El sistema bipartidista**

Si queremos hacer viable un gobierno de la mayoría, necesitamos algo que se aproxime al sistema bipartidista, como en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Puesto que la práctica de la representación proporcional hace tal posibilidad difícil de alcanzar, sugiero que, en interés de la responsabilidad parlamentaria, resistamos la acaso tentadora idea de que la democracia exige la representación proporcional. Por el contrario, deberíamos esforzarnos por un sistema bipartito, o al menos por una aproximación a él, pues tal sistema fomenta un proceso continuo de autocrítica en los dos partidos.

Tal perspectiva suscitará, sin embargo, las objeciones frecuentemente opuestas al sistema bipartito, merecedoras de un examen detallado: “Un sistema bipartidista reprime la formación de otros partidos.” Esto es correcto. Pero ha provocado considerables cambios en los dos partidos principales de Gran Bretaña y de los Estados Unidos. Por consiguiente, esa represión no tiene por qué ser un obstáculo para la flexibilidad y el cambio.

La cuestión es que en un sistema bipartidista el partido derrotado corre el riesgo de tomarse la derrota electoral en serio. En tal caso, puede emprender una reforma interna de sus objetivos, lo que equivale a una reforma ideológica. Si el partido es derrotado dos veces sucesivas, o incluso tres veces, la búsqueda de nuevas ideas puede resultar frenética, lo que constituye obviamente un acontecimiento saludable. Y esto es probable que ocurra incluso si la pérdida de votos no ha sido considerable.

Esto no es probable que suceda en un sistema multipartito y con coaliciones. Especialmente cuando la pérdida de votos es pequeña, tanto los dirigentes del partido como el electorado se muestran inclinados a adoptar los cambios con toda calma. Lo consideran parte del juego, puesto que ninguno de los partidos tuvo responsabilidades claras. Pero una democracia necesita partidos con un mayor grado de sensibilidad y, a ser posible, constantemente alertas. Sólo de esta manera podrá inducirseles a que practiquen la autocritica. Tal y como están las cosas, la inclinación a la autocritica tras una derrota electoral resulta mucho más acusada en países con sistemas bipartidistas que en aquellos donde hay multiplicidad de partidos. En la práctica, por consiguiente, un sistema bipartito resulta seguramente más flexible que un sistema multipartito, contrariamente a las primeras impresiones.

Se dice que “la representación proporcional brinda a un nuevo partido la posibilidad de crecer. Sin ella, la oportunidad es mucho más reducida. Y la mera existencia de un tercer partido puede mejorar notablemente el comportamiento de los dos grandes partidos.” Esto puede ciertamente ser así, pero ¿y si surgen cinco o seis partidos nuevos? Como hemos visto, incluso un pequeño partido puede esgrimir un poder completamente desproporcionado si está en la posición de decidir a cuál de los dos grandes partidos se unirá para formar un gobierno de coalición.

Se dice también: “Un sistema bipartito es incompatible con la idea de una sociedad abierta, con la apertura hacia nuevas ideas y con la idea del pluralismo.” Respuesta: tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos se muestran abiertos a nuevas ideas. Un aperturismo completo pudiera, naturalmente, resultar autodestructivo, como lo sería la libertad total. Además, el aperturismo cultural y el aperturismo político son dos cosas diferentes. Y más importante aún que abrir cada vez más el debate político puede ser una actitud apropiada hacia el Día del Juicio político.

# Perspectivas de la unidad europea después del Acta Única

Giulio Andreotti

**E**l 25 de marzo de 1957, en una Roma gris y lluviosa, los plenipotenciarios de seis países firmaban en el Campidoglio los tratados institutivos de la CEE. Bajo los fotonazos de los fotógrafos pusieron sus firmas en las últimas páginas de voluminosos tomos, presentados por turno. Pocos sabían que aquellos tomos en realidad sólo tenían impresas la primera página con los títulos y la última. En medio una resma de hojas en blanco. ¿Qué había ocurrido? La Tipografía Nacional de París, encargada de imprimir los textos de los tratados, no logró respetar el plazo fijado. ¿Qué hacer? Una modesta tipografía romana recibió apresuradamente el encargo de imprimir las páginas iniciales y las que iban a ser firmadas. Todo funcionó según lo previsto y nadie se enteró de nada.

He evocado este episodio porque me parece simbólico del entero proceso de integración en el que, pese a los grandes resultados conseguidos, aún queda mucho por hacer para llenar totalmente el espacio que media entre la primera y esa última página que será la unión política europea.

Es importante examinar las perspectivas de Europa incluso bajo la óptica de las regiones, y por ello me decido a escribir para lectores españoles mis reflexiones sobre el asunto. Me atrevería a decir que existe casi una primogenitura de las regiones en la construcción de Europa, porque todo el mundo sabe que Europa nació de la intuición y la voluntad de hombres de frontera (De Gasperi, Adenauer, Schumann), y por lo tanto con un fuerte sentido de la dimensión supranacional, a la vez que profundamente arraigados en su propia tierra de origen. A estos hombres con raíces regionales tan hondas les tocó reconstruir la Europa desmantelada por hombres políticos a menudo sin raíces.

La región, por supuesto, no es una expresión meramente geográfica, y desde luego mucho menos en Europa, donde las entidades territoriales, a las que hoy llamamos regiones, durante largo tiempo y muchas veces tuvieron las características del Estado e incluso lo anticiparon, preservando peculiaridades culturales que luego volcaron en comunidades más am-

---

**Giulio Andreotti**, jefe del Gobierno en cinco ocasiones como dirigente de la Democrazia Cristiana italiana, es en la actualidad ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno *pentapartito* que preside Ciriaco de Mita.

plias. Y quiero añadir, en lo que atañe a la historia de Italia, que, al igual que en el siglo XVI nuestras ciudades y repúblicas eran un anacronismo, puesto que Europa vivía la ardua tarea de una reconstrucción territorial con el nacimiento de las grandes monarquías española y francesa, mientras que en el Norte se asomaba la nación británica unificada, del mismo modo hoy constituye un anacronismo la presencia de tantos Estados soberanos europeos.

La región encierra unos caracteres que hacen de ella una etapa insustituible de la vida colectiva. Es el primer lugar de agregación de necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, y aún más relevante en una Europa que deseáramos, ante todo, sea Europa de los ciudadanos. Precisamente por ser expresión de necesidades inmediatas y directas (piénsese en el problema de los contactos humanos, o de las comunicaciones, del ambiente), las regiones son esenciales porque instauran objetivos y resultados de la cooperación europea en el contexto social más apropiado y garantizan que dichos resultados respondan a las esperanzas de los ciudadanos. En la fase actual del crecimiento de Europa subsisten todas las premisas para que la cooperación interregional pueda desarrollarse libre y útilmente, si es respaldada y sostenida adecuadamente. Se dice, y con sensatez dada la profundidad de las transformaciones que se han producido, que lo realizado lleva consigo, incluso a nivel local, el sello de la irreversibilidad. Un punto de vista que, sin embargo, no debe llevarnos hacia un sentido de inmotivada seguridad. Son las fuerzas vivas de nuestra sociedad las que avanzan más allá de los horizontes nacionales, aún demasiado angostos: jóvenes, trabajadores, empresarios y hombres de cultura.

Estas aspiraciones se manifiestan en una fase de rápidas mutaciones en la escena internacional, en la que todo se está haciendo más abierto y más actual a la imaginación política: lo cual impone tal vez también una forma más incisiva de pensar en Europa y en su unidad, en su seguridad y en su ubicación internacional.

\*\*\*

Al hablar de Europa siempre es necesario rehuir las simplificaciones más comunes, que inspiran las partes negativas del europesimismo o bien se traducen en apelaciones genéricas. Cosa que de cuando en cuando resultaría menos justificable, puesto que toda reflexión debe arrancar del punto de partida del Acta Única entrada en vigor el 1 de julio de 1987 y de la realización de su núcleo central, el Mercado Único. Y ello ya nos estimula a todos, tanto a escala nacional como regional, a superar el momento de las exhortaciones para encararnos con una perspectiva que dentro de escasos años será una realidad cotidiana.

Los problemas a medio plazo que hasta ahora habían monopolizado las energías políticas de los Doce en negociaciones agotadoras sobre el dar y el obtener, distorsionándolas de un diseño unificador, han sido resueltos por el Consejo Europeo del 11 y 12 de febrero: financiación y creación de un recurso añadido; disciplina del presupuesto; control del gasto agrícola;

aumento de los fondos estructurales. Han sido trazadas las grandes líneas directrices hacia el mercado integrado, que convertirá a los doce Estados europeos en un espacio económico abierto parecido a los cincuenta Estados americanos. Ha sido concordada una disciplina que contuviese el “mal oscuro” del gasto agrícola que hasta la fecha ha inflado los precios y los excedentes alimentarios.

El mercado único hace realidad un ambicioso diseño colectivo para dar un nuevo impulso a los valores de la solidaridad y de la eficiencia, según lo mejor del acervo de la civilización europea. Nos hemos dado una nueva frontera que permitirá a Europa aprovechar plenamente las fuerzas de sus números, en términos de productores y consumidores, para hacer de ello un factor de progreso ulterior. La imagen de Europa como punto débil de la actividad económica mundial es en efecto obsoleta, pero la fragmentación de sus mercados constituye desde luego uno de los principales obstáculos para el cambio.

El Acta Única fue una importante toma de conciencia, tanto para Europa entera como para sus regiones, del riesgo de marginación. Para evitarlo hemos aceptado someter la economía de la Comunidad a un choque competitivo de la misma naturaleza que el emprendido tiempos ha con los Tratados de Roma, que en los años sesenta imprimieron un ritmo espectacular al crecimiento de los Seis.

Esta vez se tratará, de aquí a 1992, de: abrir a la competencia nuevos sectores; eliminar los obstáculos en las fronteras; provocar, mediante la libre circulación, la mejor distribución de los capitales y de la mano de obra; extender los beneficios de la especialización internacional entre los países europeos; lanzar en la industria una nueva oleada de economías de escala. En sustancia, estimular la movilidad, la innovación, la imaginación. Concurrirán a impulsarnos en el camino de este salto adelante el ideal político, el lento pero gradual progreso de la trama institucional y normativa de Europa, el provecho económico que orienta la óptima utilización de los recursos.

En este punto son importantes dos órdenes de consideraciones que se refieren el uno a nuestra capacidad de hacer frente a la fecha de 1992 y el otro a la solidaridad comunitaria que inevitablemente deberá acompañar este proceso. Consideraciones que valen tanto a escala nacional como regional.

El reto es un compromiso para todos nosotros y cada uno de los países, antes de todo, debe ser capaz de garantizar su propia gestión incluso en la nueva perspectiva. ¡Cuidado con las huidas hacia adelante, con la ilusión de que Europa pueda resolver ella sola nuestros problemas! Estos, para Italia, son los desequilibrios de la hacienda pública, lo inadecuado de las Administraciones, tanto centrales como periféricas, el bajo rendimiento de las infraestructuras y de los servicios. También por esto, 1992 constituye una de las razones unificadoras de los objetivos políticos que caracterizan al actual proyecto de gobierno italiano. No podríamos permanecer dignamente en Europa con nuestras carencias institucionales, con una

Administración inadecuada para un cuadro continental, con un gasto público que se escapa de todo control.

Es verdad que la solidez del gran mercado dependerá también de la cohesión económica y social y de la solidaridad que sabremos expresar tanto en esta como en otras pautas comunitarias; en otras palabras, de la consideración hacia los sectores y las regiones menos favorecidos de nuestro Continente. El proceso a escala continental, como en la famosa fórmula de Schumpeter, será creativo a la vez que destructivo; se suprimirán empleos, se verán amenazadas empresas, deberán adecuarse ciertas actividades nacionales.

Si el proceso se tornara demasiado doloroso, podrían producirse resistencias paralizantes hasta el punto de poner en discusión aquel consenso social que sólo puede garantizar el éxito de un proyecto tan ambicioso. Por nuestra parte hemos querido responder a las preguntas de las regiones amenazadas no sólo señalando las ventajas más generales que el mercado único ofrece, sino también planteando las negociaciones comunitarias de forma que se tengan en cuenta, desde el origen, sus intereses, con una estrategia global que evite la profundización de los desequilibrios. Sobre todo si pensamos que la aplicación de los Tratados de Roma fue facilitada, en su tiempo, por un crecimiento sin precedentes de nuestras economías mientras que hoy, en una situación más precaria, una intensa reestructuración dispone de menores márgenes de maniobra.

Por esto, al acercarnos a 1992 no debemos prepararnos solos ni tampoco en términos únicamente defensivos y de competencia para con los demás *partners* sino que debemos llegar también, incluso en este campo, a una visión y a un compromiso comunes.

No será posible confiar únicamente en las fuerzas libres del mercado sino que, como viene indicado en el informe Padoa Schioppa, será conveniente no olvidar las distintas interdependencias en el marco de un nuevo contrato social europeo. Será necesaria en particular una mayor coordinación de las variables macroeconómicas, empezando por las políticas monetarias y el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME), si se quiere evitar una transición traumática.

\*\*\*

El proceso del reequilibrio de las situaciones de distinto desarrollo no podrá llevarse a cabo con eficacia sin la implicación de la sociedad civil y la participación de los organismos que en ella operan, empezando por las regiones. La cohesión impone una acción vigorosa para empujar, respaldar y coordinar todas las fuerzas que, en el campo de la cultura, de las instituciones y de la economía, actúan espontáneamente dentro de la lógica de este objetivo.

Ya la política regional y social de la Comunidad, mediante los fondos estructurales, se propone unos objetivos que van en esta dirección: recuperación de las regiones atrasadas, reconversión de las regiones industria-

les en retroceso, lucha contra el paro, especialmente el juvenil, medidas en favor de las colectividades rurales.

Y, sin embargo, la cohesión no acaba aquí. Serán necesarias otras iniciativas de la Comunidad, tendentes a promover una cooperación interregional que multiplique los esfuerzos que llevan a la integración y haga productiva el Acta Única en todas sus oportunidades para que se realicen plenamente sus objetivos. Los actores de esta cooperación interregional podrán ser las Universidades y los centros de investigación; las empresas públicas y privadas; los organismos públicos y territoriales. El papel de las regiones en la integración europea justifica asimismo una reflexión acerca de las posibles formas institucionales, en el sentido de una mayor presencia en el proceso decisorio europeo. En esta línea me parece que se puede situar también la idea de un Senado de las Regiones que ha sido recientemente planteada.

\*\*\*

No se puede confundir la sustancia de Europa con la circulación de sus mercancías. La Europa de los Doce debe moverse en una dimensión económica que la haga competitiva respecto a las demás grandes áreas industrializadas. Y, sin embargo, la pregunta dominante es si Europa tiene la voluntad y la capacidad de fijarse el objetivo de emerger plenamente como nuevo sujeto de la política mundial, es decir situarse concretamente en el camino que lleva a la unidad política. Puesto que a largo plazo nuestras mismas soberanías necesitan de una base de potencia que ninguno de los Estados europeos de por sí solo puede garantizar.

El problema fundamental es, por tanto, el de construir un poder europeo soberano que sea, precisamente, un *poder*, sin plantearse el objetivo irreal de anular el papel de los Estados existentes. De aquí la necesidad de una fuerte aceleración, un salto cualitativo, especialmente en el plano institucional, puesto que sólo así será posible colmar la disparidad entre la necesidad actual de unidad europea y la lentitud con que ésta avanza.

Es cierto que los tiempos de la integración política se han demostrado más largos que lo previsto. Recuerdo que De Gasperi, al recibir a Adenauer en Castelgandolfo, en marzo de 1953, le dijo: "Usted y yo necesitamos vivir un par de años más, de modo que con la Europa unida, podamos jubilarnos definitivamente". La complejidad y el dramatismo de la situación política, moral y económica por la que atravesaba Europa al día siguiente del conflicto actuaba con la fuerza de un trauma y producía una especie de "desorientación vital". Pero en períodos como el actual, las ocasiones perdidas, parecen casi más difíciles de reconstituir. Nada hay irreversible; pero el precio político y social de la recuperación se hace más grave año tras año. Por ello Italia, al perseguir la aplicación de los entendimientos comunitarios existentes, ha mirado siempre más allá, respaldada por el consenso casi unánime de nuestras representaciones políticas, tanto nacionales como locales.

A más largo plazo, entre los objetivos a perseguir figuran la adopción generalizada del voto de mayoría en las decisiones del Consejo y la simplificación de los procedimientos, el fortalecimiento del cuadro institucional con la atribución de un poder de codecisión al Parlamento Europeo, la ampliación de los poderes de gestión y ejecutivos de la Comisión, la extensión de las competencias comunitarias a nuevos campos de acción.

Además, a partir de 1982, el Gobierno italiano ha asumido una postura especialmente avanzada para promover el derecho de voto de los ciudadanos comunitarios a partir de la residencia (y no de la ciudadanía), así como la elaboración de un procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo. Tales iniciativas pretenden impulsar desde abajo el proceso de integración, ensanchando la esfera de los derechos políticos del\* ciudadano comunitario, incluida la participación en la elección del poder local.

\*\*\*

La tristeza de Italia por los resultados parciales conseguidos hasta ahora en el camino de las instituciones estriba en la insatisfacción por el papel reservado al Parlamento Europeo. El Parlamento, sin embargo, sigue siendo el lugar privilegiado de la conciencia colectiva, la tribuna principal para una progresiva sensibilización de nuestras opiniones públicas, una reserva inagotable de tensión moral y compromiso político. El impulso político pueden dárselo a Europa sólo los aparatos políticos, tanto nacionales como locales, y no los Gobiernos y las burocracias: a este fin resultará útil movilizar incluso la estructura capilar de las representaciones electivas de los poderes locales.

Considerando las carencias democráticas que caracterizan el proceso de decisiones comunitario, el Parlamento Europeo ha reivindicado para sí, con la decisión del 17 de junio de 1987, el compromiso de promover el paso hacia la Unión Europea, y centrado su propia estrategia en asignar a la Asamblea elegida en 1989 la tarea de redactar un proyecto que será sometido a la ratificación de los Estados miembros.

Tras la reproposición de los temas institucionales sucesivos a la conclusión positiva del Consejo Europeo de Bruselas del mes de febrero, la Comisión institucional del Parlamento Europeo adoptó, en el pasado mes de marzo, una resolución, que será sometida a la Asamblea, que reivindique las razones de orden político y constitucional que imponen un incremento radical de los poderes del Parlamento. Se ha dicho, y puede parecer una paradoja, que si la Comunidad fuese un Estado, el escaso papel que tiene su Parlamento no la calificaría para ser integrada en la Comunidad Europea.

Existe, finalmente, una propuesta de resolución, que desde luego ya encuentra dificultades en la Comisión institucional del Parlamento Europeo, acerca de la organización de una consulta popular para dar un mandato constituyente al Parlamento Europeo.

Por mi parte he sugerido la idea de que, en una misma fecha, todos los Consejos regionales, provinciales y comunales de Italia voten un Orden del Día del mismo contenido para la atribución de un mandato constituyente a la Asamblea de Estrasburgo. Se trata de un problema que hemos de abordar a medio y largo plazo.

\*\*\*

Las naciones históricas de Europa, que han permanecido encerradas dentro de sus fronteras y divididas entre sí, han tenido que sufrir la disminución progresiva de su propio peso específico en un mundo en el que ha aumentado el poder determinante de las grandes unidades demográficas, a las que la técnica moderna ha proporcionado los instrumentos necesarios para un rápido aprovechamiento de sus recursos. Los caminos hacia la unidad política y la integración económica parecían ya abiertos a la acción constructiva de los pueblos que acababan de salir de la guerra con esperanzas y aspiraciones equivalentes a los dolores y a las destrucciones sufridas.

El impulso no ha perdido vigor entre las naciones del occidente europeo, vinculadas entre sí por las formas fundamentales del pensamiento y del modo de vivir, especialmente si quieren ser capaces de un poder autónomo de iniciativa en el escenario político internacional.

Vivimos en un mundo marcado por esa solidaridad excesiva e instantánea entre los acontecimientos que, hace casi sesenta años, Paul Valéry resumió con el concepto del "mundo terminado". Con esto como fondo, los factores capaces de influir sobre lo que sucede en cada momento se han multiplicado, aunque sólo con respecto a hace medio siglo, desmedidamente, en todos los campos: desde el económico al político, al sanitario y psicológico. Todos los fenómenos, más allá de todo criterio de homogeneidad, repercuten sobre los demás (deuda del Tercer Mundo, SIDA, hipersensibilidad de los mercados financieros, miedo a la guerra nuclear) en una cadena de acciones y reacciones que se extiende hasta el infinito. Todo esto no puede sino acentuar las razones, para los europeos, de cooperar, no sólo singularmente, a la gestión de los grandes problemas de nuestro tiempo.

En mi generación queda vivo el recuerdo de la amarga posguerra, cuando a la tarea de la reconstrucción se acompañaba la de la reconciliación. Lo que apoyó el diseño europeo, en un lapso tan dilatado, es el consenso que cosechó en nuestros pueblos.

Debemos, por tanto, apoyarnos e insistir sobre las opiniones públicas de nuestras naciones, y para Italia esto reviste especial importancia. Por un lado porque estuvimos entre los fundadores de esta realidad comunitaria y por el otro porque, en una convergencia progresiva, somos tal vez la única nación en la que no existen fuerzas políticas o fuerzas sindicales que no sean europeístas. En lo que a nosotros mismos se refiere, debemos transformarnos, mediante los ajustes que acabo de destacar, de europeístas en europeos. Hacia el exterior, por medio también de las representa-

ciones regionales, debemos contribuir al desarrollo institucional de Europa. No ha sido suficiente partir de los Gobiernos para llegar a los pueblos: para seguir adelante es necesario invertir el sentido de la marcha, partir de los pueblos para llegar a los Gobiernos.

# Riesgos de indefensión de la economía española en la CEE

José Ramón Lasuén

**L**os españoles están comenzando a pensar, que la integración en la CEE está resultando menos positiva de lo que esperaban. Las reacciones más fuertes, sin duda, se producen entre los empresarios agrícolas y ganaderos. Pero los industriales están también alarmados por la penetración comercial comunitaria en el mercado interno, que no compensan con un aumento equivalente de sus exportaciones.

No es menor la preocupación entre los trabajadores porque perciben que su suerte está ligada con la de las empresas con las que trabajan y porque, además, observan cómo la política económica del Gobierno está cada vez más influenciada por el criterio conservador de la Comunidad respecto, entre otras cosas, de la contención salarial y de la flexibilización laboral.

La reflexión no es sólo económica. Un gran sector de opinión, de poco fervor militarista, se encuentra crecientemente incómodo al comprobar que gradualmente, por la presión norte y centroeuropea, España se está integrando cada vez más en la política de defensa que a ellos más interesa y que a nosotros menos importa.

En realidad, los únicos sectores que están satisfechos hasta ahora con la evolución del proceso de integración son los inmobiliarios, financieros y los núcleos de opinión atlantistas más radicales.

¿Hay que preocuparse por la acentuación de esta corriente de opinión y de sus consecuencias?

Hay quienes creen que no. Hay quienes afirman que ésta es una opinión pasajera, similar a la que se produjo en otros países como Italia e Inglaterra inmediatamente después de su adhesión al recibir los primeros efectos negativos de la firma. Es una opinión superficial –dicen– que se invertirá una vez que España comience a registrar los impactos económicos positivos, más retrasados, pero también más permanentes de la adhesión.

---

**José Ramón Lasuén** es catedrático de Teoría Económica en la Universidad Autónoma de Madrid, master en Economía por la Universidad de Stanford y diputado a Cortes. Entre otras obras publicadas destacan *Miseria y riqueza* (1976) y *El Estado multirregional* (1987).

Es posible y deseable, porque si no es así se pueden crear situaciones complicadas para la Comunidad y sobre todo para España, que es necesario prever y evitar. Pero en todo caso hay que destacar que no será por las mismas causas, pues España no se integró en la Comunidad por las mismas razones que los países con los que se la compara ni la conducta de la Comunidad es hoy la misma que antaño.

España no se adhirió a la Comunidad Europea como los países indicados por razones fundamentalmente económicas. En nuestro caso, las razones culturales, sociales y políticas pesaron y pesan aún más.

Sólo los agricultores levantinos y los servicios turísticos querían claramente la ampliación del mercado comunitario. Los otros sectores empresariales, que temían la competencia europea, la aceptaron, sin embargo, de buena gana, porque creían que era la forma más segura de garantizar la supervivencia del capitalismo. Y la mayoría de los trabajadores, profesionales y funcionarios quiso la integración por razones extraeconómicas. Entendió que no iba a suponer un beneficio económico grande para el país, porque lo que ganara la agricultura lo pagaría la industria, pero que, incluso si significaba una pérdida neta, en cambio el beneficio sociopolítico que podía proporcionar era esencial. La España, insegura de sí misma, de la transición, pensó que la Comunidad era la garantía necesaria de todo lo que preocupaba a cada sector: de la paz, de la libertad, del capitalismo, de la modernidad, del progreso social, etcétera.

Básicamente, España firmó su ingreso en la Comunidad por una motivación opuesta a la que llevó a su creación. Sus miembros originarios cedieron autonomía política para obtener mayor crecimiento. España estuvo dispuesta, al contrario, incluso a reducir su crecimiento con tal de verse constreñida a ser moderna y democrática.

Por eso negoció la adhesión con tanta ligereza. Por eso renunció con tanta alegría al Tratado privilegiado de 1972.

Este hecho diferencial básico determina que la reacción española ante las consecuencias de la integración tienda a ser distinta a la de los países citados.

España o, por mejor decir, muchos españoles pueden sentirse insatisfechos no sólo porque la integración resulte costosa, sino, aunque sea finalmente beneficiosa, porque no garantice los objetivos políticos que cada uno deseó. Naturalmente más si además fuera más cara de lo previsto.

Algo de eso es lo que está pasando. Muchos españoles piensan que el experimento comunitario es más oneroso de lo que creyeron; otros, que además no proporciona los frutos que cada uno imaginó y que, en algunos casos, impide alcanzarlos.

Dos causas son responsables de esta evaluación. Por un lado, el cambio registrado en la psicología del país. Del otro, el verificado en la Comunidad.

España, tras la experiencia centrista y socialista, se siente más segura de sí misma. Ya casi nadie teme que se produzcan revoluciones ni involuciones. Para los españoles, su democracia no requiere ya apoyos externos. Ni creen que la modernización del país haya de impulsarse necesariamente desde fuera. Al revés, excepto en suministros tecnológicos, piensan que, en

gran medida, la integración creciente en el mundo occidental condiciona en algunos aspectos nuestras iniciativas de progreso. España sigue siendo básicamente neutralista, porque no siente ninguna amenaza externa, pero ahora no tiene tentaciones burocráticas, ni proteccionistas ni aislacionistas, es básicamente liberal e internacionalista.

La Comunidad, por el contrario, es menos dinámica y creativa que antaño. Quiere seguridad de sus fronteras, de sus industrias, de sus empleos, de su nivel de vida, de su sistema de protección social. Lo que es normal. Pero lo quiere conseguir de una forma pasiva, anómala: aislándose cuanto pueda, encerrándose en sí misma. Padece un síndrome suizo, que resuelve de una forma menos creativa, porque después de todo los suizos no se han refugiado bajo el paraguas de nadie y han estado siempre abiertos a todo el mundo, sin supeditarse decisivamente a nadie.

Económicamente es bien conocido que la Europa comunitaria, que antes crecía al mayor ritmo posible y bastante solidariamente, ahora sólo pretende hacerlo al que le permita evitar la recepción de inmigrantes, el crecimiento de los salarios y el aumento de los precios de la energía. Busca su expansión encerrándose en el crecimiento de su mercado interno y en el que le permita su comercio e inversión en el resto del mundo, en la medida en que éste se lo facilite o pida.

Paralelamente a esa dinámica económica, las decisiones comunitarias están produciendo una reestructuración más importante del propósito económico, político y estratégico que de una forma imprecisa, pero efectiva, dio lugar a su constitución.

Contrariamente a la retórica, los hechos indican que ya no se trata más de lograr un equilibrio estable entre la Europa verde y la industrial, ni de crear una tercera voz europea, ni de alcanzar la distensión mundial ni la convergencia ideológica. Por el momento, al menos, se trata esencialmente de constituir un espacio comercial, financiero y social europeo, relativamente autónomo y diferenciado, pero claramente inserto dentro del bloque Pacífico-Atlántico de los países avanzados.

Desde la primera crisis del petróleo se ha producido un retraimiento relativo del sistema europeo en todos sus aspectos, desde el militar al cultural, que es producto a la par de la constatación de su debilidad y privilegio, de su envejecimiento biológico, de su debilitamiento creativo, de su indefensión militar y de su alto bienestar relativo que se cree sólo es posible garantizar, por ahora, con una subordinación condicionada.

Por la interacción de los dos cambios de actitud anteriores, los españoles se sienten cada vez más discriminados y frustrados dentro de la Comunidad. Discriminados, porque no sólo sufre su industria, como estaba previsto, sino también su agricultura. Frustrados, porque no percibe en qué sentido favorece la Comunidad la modernización y el progreso del país; al revés, notan demasiado cómo las decisiones comunitarias obligan a España a seguir unas políticas de defensa, exterior, económica y social, contrarias a los deseos de los españoles más modestos.

Por el momento, afortunadamente, la reflexión descrita no se transforma en crítica a la Comunidad, sino al Gobierno, a quien culpa de los hechos,

por su laxitud e incompetencia en la negociación final de la adhesión. Y por el momento, también afortunadamente, justa o injustamente, el Gobierno asume toda la crítica sin intentar desplazarla a la Comunidad. De hecho, el Gobierno no sólo justifica y se vanagloria de lo sucedido, sino que proyecta y realiza una política de integración futura en la que apuesta más por Europa que por España. Sigue una política más europeísta que la de los países que más se benefician y beneficiaron de la Comunidad.

No sé por qué razón. No sé si el Gobierno sigue fijo . en la idea, antes comulgada por la mayoría de los españoles, de que sólo' con la ayuda de la Comunidad se podrían resolver muchos de nuestros problemas históricos. O, por el contrario, utiliza la Comunidad para aplicar las políticas que no puede justificar de otra forma. Cualquiera que sea la causa, es peligrosa. Porque está llevando a cabo la integración aceptando y propulsando la reestructuración antes apuntada de la Comunidad que, por una parte, el país desconoce ampliamente y, por otra, es cada vez más incompatible con el *conjunto* difuso de causas que movieron a los españoles a solicitarla.

El fondo de la argumentación del Gobierno es la que sigue, en la que destaco las partes que son debatibles:

Los efectos negativos, que está registrando el país, de la Comunidad, dice el Gobierno, son de dos tipos, coyunturales y estructurales: los coyunturales, fundamentalmente la explosión del déficit comercial, son producto de tres factores: 1) Del incremento de las importaciones del consumo derivadas del mayor crecimiento económico español; 2) del incremento de las importaciones de bienes de equipo originado por el esfuerzo de modernización de la industria española que exige la integración, y 3) del freno a la exportación que supone la apreciación de la peseta, originada por las inversiones extranjeras y la política monetaria antiinflacionista.

El primero, sigue afirmando, es deseable que se siga manifestando, porque significa mayor cantidad y mejor calidad de nivel de vida. El segundo se autocorregirá una vez que esas inversiones de ampliación y modernización maduren y produzcan. En cuanto al tercero, la apreciación que resulta del incremento en la inversión extranjera a largo plazo *no* es objetable; únicamente es necesario corregir la que resulta de la especulativa a corto plazo, que se produce como consecuencia de la elevación de los tipos de interés que genera la política antiinflacionista. Pero esta última es imprescindible, arguye el Gobierno (aunque es debatible), para compensar el alza de los salarios españoles, que es mayor que la de los comunitarios, y garantizar así que la tasa de inflación converja hacia la media europea y podamos de esta forma integrarnos en el Sistema Monetario Europeo; lo que es, según afirma también el Gobierno (y es debatible), conveniente o necesario para el buen funcionamiento del mercado único a partir de 1992.

En cuanto a los efectos estructurales, sigue afirmando el Gobierno, la desregulación gradual de la política agrícola, cuyos efectos empezamos a sufrir, y la liberalización acelerada de los mercados de servicios, especialmente de los financieros, que es la que habremos de experimentar a partir de 1989 como consecuencia del Acta Única, es obligada por la negociación abierta en el GATT, con el fin de evitar el incremento del proteccionismo

mundial. La Comunidad se ha visto obligada a introducirlas, afirma, para evitar una colisión de las políticas económicas de los países más avanzados y un potencial colapso del comercio mundial. Y deberá acompañarlas, necesariamente, con la liberalización y flexibilización progresiva de los mercados laborales y la reforma de la Seguridad Social que implicará. Todo ello, dice, hace que, para compensar los efectos negativos de esas reestructuraciones, la Comunidad desarrolle las economías externas que puede ofrecer un mercado único, de un sistema financiero integrado y competitivo que genere más ahorro y lo invierta mejor y establezca una política tecnológica común que desarrolle procesos y productos propios. El mayor crecimiento económico y más competitivo que generarán esas correcciones en la Comunidad permitirá que ésta compense, manifiesta (debatiblemente) el Gobierno, a través de políticas de solidaridad (especialmente las regionales y sociales) a las regiones europeas que menos se beneficien de sus impactos o más sufran por la reestructuración realizada.

De manera que, concluye el Gobierno, el éxito probable de la liberalización y reestructuración comunitarias, conjuntamente con la garantía de una mayor solidaridad intraeuropea, son suficientes para pedir a los españoles que acepten no sólo las correcciones en sus expectativas que significan ya los resultados coyunturales, sino los sacrificios estructurales futuros que exige la reforma acordada (sin apenas información y debate en España) de la Comunidad.

Este discurso que el Gobierno repite, parcial o totalmente, de manera infatigable, es erróneo y peligroso. Por un conjunto de razones.

Me parece que la trascendente decisión de reestructuración de la Comunidad que supone el Acta Única, que ha suscrito el Gobierno sin apenas información y discusión real, requieren para su buena aplicación un gran debate nacional, documentado, amplio y profundo, que determine claramente cómo quieren desarrollarla y aplicarla los españoles, a fin de garantizar que no hay en el futuro frustraciones mayores y conductas revisionistas. Porque el Gobierno, hasta la fecha, ha desinformado a la población. Para justificar su conformidad con el Acta Única ha transmitido la impresión de que la transformación del mercado común protegido en mercado único abierto al mundo, que hemos suscrito, es conducente a la creación de una unidad política europea independiente, buscando de esta forma el apoyo político del sentimiento europeísta español originario.

Y no es verdad. Antes al contrario, si no se compensa con medidas ulteriores como las que pide el Movimiento Europeo, puede ser un retroceso objetivo en el proceso de integración política europea, porque, lejos de robustecer el sentimiento de un destino compartido, incrementará necesariamente las divergencias y tensiones entre sus miembros. Puede ser un retroceso político neto porque el proyecto no compensa la reducción en protección que supone con un incremento equivalente en la redistribución de los resultados que puede generar.

Un retroceso político con ventajas económicas compensatorias, cierto, porque el incremento en el mercado que significa (interno y externo) puede acarrear ventajas económicas importantes para el conjunto de los países

miembros. Pero no para todos, al menos en igual medida, porque esos beneficios potenciales se concentrarán fundamentalmente en los países más competitivos. Con el mercado único y abierto, los países miembros más competitivos estarán relativamente mejor y los menos competitivos relativamente peor que en el mercado común.

De hecho, la creación del mercado único europeo abierto al mundo es el resultado de la presión norteamericana contra el proteccionismo comunitario y de la impotencia europea para resistirla. Incapaz de proceder a una mayor integración política a través del incremento en sus políticas redistributivas o en su capacidad defensiva, y de poder así contrarrestar la ofensiva norteamericana, la Comunidad ha optado por abrir el mercado produciendo, al mismo tiempo, una integración financiera completa del mismo que permita a los países más poderosos diferenciarlo y controlarlo; compensando a los países más débiles de la pérdida de su autonomía económica que significa (la comercial por la liberalización y la financiera por la integración) con un pequeño incremento en los fondos de solidaridad, que éstos han aceptado porque no tenían otra alternativa mejor. Pero eso hay que explicarlo claramente al país y debatirlo en profundidad no sólo para revisar o negociar el acuerdo, si esa fuera la decisión mayoritaria, que espero que no sea necesario, sino, en cualquier caso, para decidir qué políticas debería aplicar España en ese nuevo marco, en lugar de seguir peligrosamente las que se nos sugieren.

Y hay varias estrategias claras comprendidas entre dos extremos. En el caso de que España no quiera hacer los esfuerzos necesarios para resultar suficientemente competitiva, se puede y debe exigir una mayor protección y solidaridad. Si por el contrario está dispuesta a emprender todas las reformas necesarias para ser uno de los países comunitarios más dinámicos y beneficiarse así de lo acordado, es necesario iniciarlas coherentemente cuanto antes.

Lo que no se puede hacer es reaccionar adaptativa y pasivamente a las propuestas de los ganadores potenciales, porque seguro que perderemos.

Desde las crisis del petróleo el proceso inicial de convergencia de niveles de vida en la Comunidad se ha interrumpido e invertido. Cada vez es mayor la diferencia entre los niveles de vida del centro y la periferia de la Comunidad. Con el mercado único abierto al mundo y sin las transformaciones ulteriores aportadas, este proceso de divergencia va a acentuarse aceleradamente y las políticas de solidaridad aprobadas son insuficientes para compensarlo.

Exigir el incremento de los fondos de las políticas regionales y sociales necesarios para compensar esa amenaza es una solución. No la mejor, pero imprescindible si no se quiere o puede ser más competitivo. Reformarse para ser más competitivo es preferible. Y participar activamente en la construcción seria de la unidad política europea, mejor.

Lo que no es aceptable es seguir la vía que marca el Gobierno, porque conduce a la par a una menor competitividad y a una menor compensación a largo plazo y a un menor crecimiento a corto plazo. Y se puede ser más competitivo a largo y crecer más a corto, fácilmente.

Veámoslo:

No es indispensable ingresar en todos los mecanismos del Sistema Monetario Europeo. Las razones teóricas para no hacerlo son evidentes. Primero, no es necesario: un mercado único puede funcionar perfectamente con varios sistemas monetarios (ejemplo: el mercado norteamericano-canadiense). Segundo, no es conveniente: la entrada en todos los mecanismos del sistema implica la pérdida de autonomía total en política monetaria y cambiaria, y en gran medida fiscal, someterse a la que establezca el sistema. Como quiera que el conjunto de las políticas macroeconómicas españolas deben ser necesariamente más expansivas que las de la media comunitaria, porque tenemos doble número relativo de parados, integrarse implica aceptar una tasa de crecimiento inferior a la potencial y un desempleo mayor.

Las razones prácticas, también: no es ni será obligatorio, mientras Inglaterra se oponga directamente a ello. Sólo sería aconsejable integrarse en él si el sistema estuviera dirigido por un Banco Central Europeo que siguiera una política monetaria y cambiaria más expansiva y si además se estableciera un fondo nuevo de inversiones (distinto de los regionales y sociales existentes) para compensar a los países menos desarrollados del freno a su crecimiento que les supondrá el seguir políticas macroeconómicas menos expansivas.

Y si no es imprescindible integrarse plenamente en el Sistema Monetario Europeo, no es necesario establecer ahora como primera y exclusiva prioridad política el reducir la tasa de inflación. Ni seguir, por tanto, una política monetaria restrictiva. En su lugar se podría hacer una política de concertación social para moderar los salarios y aumentar la inversión. Lo que facilitaría la reducción del déficit presupuestario (por aumento de los ingresos y reducción de los gastos) que permitiera el mayor crecimiento y la implantación de una política monetaria y cambiaria más relajada, que incrementaría adicionalmente la inversión (al reducir el tipo de interés real) y el crecimiento y haría más llevadera la integración a nuestros agricultores y empresarios (al reducir la cotización de la peseta a su valor real).

Dice el presidente del Gobierno que la concertación no es posible porque no la quieren ni los empresarios ni los sindicatos. Es una media verdad. La quieren, pero no en las condiciones que desea imponer el Gobierno. Especialmente los sindicatos. La razón es simple: El Gobierno quiere que los sindicatos acepten incrementos de salarios similares a los del resto de la Comunidad, porque son más elevados, para reducir así la inflación. Y los sindicatos están dispuestos a aceptarlo a condición de que el Gobierno incremente los gastos sociales, porque son más bajos que en la media de la Comunidad. A lo que se niega el Gobierno aduciendo que no puede incrementar ni la presión fiscal ni el déficit público. Falazmente, porque puede reducir compensatoriamente otros gastos públicos innecesarios (como las subvenciones a las empresas públicas y privadas).

Todo indica que el Gobierno está dispuesto a hacer aquello que más conviene a los otros países europeos y no lo que interesa al nuestro.

No sólo por lo dicho, sino en todos sus desarrollos parciales. Así, por ejemplo, en el crítico terreno financiero: en los últimos meses, el Gobierno está procediendo a una reforma completa del sistema financiero, que es necesaria porque, por su obsolescencia, es probablemente uno de los obstáculos más importantes a nuestra modernización. Y oportuna, porque es imprescindible realizarla cuanto antes a fin de que las instituciones financieras puedan reconstituirse y afrontar así la competencia del espacio financiero europeo a partir de 1993. Y que además incorpora criterios asumibles porque, en definitiva, adapta las innovaciones anglosajonas de los últimos años. Pero que, aparte de ser excesivamente intervencionista, es de una ingenuidad y de una irresponsabilidad candorosas.

El Gobierno actúa como si adoptando los marcos legales extranjeros, fusionando Bancos hasta conseguir tamaños equiparables, creando sociedades de valores y fondos de pensiones, etcétera, se fuera a conseguir que los mercados financieros españoles funcionaran como los extranjeros.

Se olvida totalmente de las interconexiones entre el sistema financiero y el fiscal y reforma el sistema financiero para integrarlo en el comunitario, sin reformar congruentemente el fiscal. Con lo que puede conseguir el efecto contrario al deseado. En lugar de dinamizar y potenciar nuestros mercados financieros para que generen más ahorro y capten más inversión extranjera, va a transformarlos en centros homologados de potencial exportación de nuestros capitales.

Porque una vez que se reduzca el diferencial de tipos de interés y las expectativas alcistas de la peseta, lo que será inmediato si nos integramos completamente en el Sistema Monetario Europeo, se reducirán las inversiones especulativas en España. Y una vez que las multinacionales hayan adquirido la capacidad instalada que necesitan para realizar en España las producciones que no quieren o no pueden llevar a cabo en otros países, se reducirá la directa. Y a partir de ese momento, si no se corrige el sistema fiscal español en todo lo que significa un tratamiento discriminatorio contra los beneficios, dividendos y patrimonio, las exportaciones de capital superarán ampliamente a las importaciones.

Pues bien, no parece que esa estrategia gubernamental de apostar ciegamente por el patrón de reforma y conducta de la Comunidad, que propugnan los países más avanzados de la misma, y condicionar negativamente no sólo el futuro sino el presente español a su ejecución, esté justificada en absoluto. Más bien es previsible que los frutos que de ello se deriven para España sean pocos, aunque puedan ser elevados en la Europa del Norte.

Y parece muy peligroso seguir en esa aventura, sin éxito claro, sin un apoyo decidido y completo de la opinión pública. Más aún, con una opinión pública desinformada, que espera no sólo alguna ventaja económica sino la consecución de unos objetivos políticos, a los que claramente se ha renunciado, por el momento al menos. Especialmente porque el fracaso previsible de ese planteamiento tendrá como resultado no sólo un incremento considerable de la frustración que ya existe, sino la aparición de un clima de ansiedad política. Porque una vez que estemos integrados en la CEE, en la forma que pretende el Gobierno, estaremos indefensos para corregir nues-

tros problemas, pues habremos renunciado a casi toda nuestra autonomía económica. Y esa ansiedad puede producir tensiones graves con la CEE, y dentro de España entre las regiones que se beneficien y las que pierdan con el experimento.

Para minimizar todos estos riesgos y corregirlos es imprescindible realizar el debate social que hasta ahora se ha evitado. Cualquier solución, incluso la propuesta por el Gobierno, será mejor si se hace con el conocimiento profundo y consenso mayoritario de los españoles.

# El espacio, frontera y oportunidad para España

Álvaro Azcárraga

**E**spacio, palabra de múltiples significados para muchos, concita imágenes gloriosas de cúmulos y galaxias, masas gaseosas y globos radiantes. Para otros es el abismo, la negrura, la nada, y para los más es el hueco que se deja entre palabras al escribir.

Pero desde 1957, en que la Humanidad oyó aquel “bip, bip” proveniente del Sputnik soviético, el espacio es una frontera, una oportunidad más dada por la Divina Providencia para que la Humanidad haga algo decente en su incesante busca de su propio destino.

Intentaremos en estas líneas recordar cuáles han sido las líneas maestras de la actividad espacial hasta el presente, cuál es el próximo futuro y el papel jugado por España dentro de este campo, principalmente como uno de los países miembros de la Agencia Europea del Espacio.

\*\*\*

La actividad espacial ha recorrido un gran camino desde 1957, y sólo basta recordar la diferencia de capacidad de orbitar objetos: 20 kilogramos en aquella época, más de ochenta mil kilogramos hoy día (con la lanzadera espacial norteamericana). Es decir un factor de cuatro mil. Al principio, como en tantas otras cosas, los lanzamientos eran motivo de entusiasmo y de asombro. Ahora se pretende llegar a hacer las operaciones espaciales como se hacen las aeronáuticas, de forma rutinaria, seguras y fiables, lo que está todavía por ver, pero no falta tanto.

Desde aquel ya distante 1957 se han producido tantos eventos que es difícil valorar unos sobre otros, pero en principio se puede destacar:

1957: Primer satélite artificial.

1960: Primer satélite de comunicaciones.

1961: Primer vuelo tripulado. Creación de Eurospace.

1963-64: Creación de la Organización Europea de Investigación del Espacio (ESRO). Fundación de la Comisión Nacional de Investigación del Espacio Español. Establecimiento de INTELSAT.

---

Álvaro Azcárraga es miembro de número de la Academia Internacional de Astronáutica y portavoz Español en la Federación Astronáutica Internacional.

**Cuadro 1**  
**Evolución de la actividad espacial**

Fase de exploración 1957-1980	Fase de ocupación 1980-1995	Fase de explotación 1995
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primeros satélites y sondas planetarias.</li> <li>- Estudio de la alta atmósfera y del espacio cercano.</li> <li>- Primeros pasos del hombre en el espacio exterior.</li> <li>- Demostración de la viabilidad del uso del espacio para aplicaciones comerciales y servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de vehículos reutilizables (reducción de costes).</li> <li>- Ocupación de la órbita geostacionaria y del espectro de frecuencias.</li> <li>- Explotación comercial de satélites.</li> <li>- Utilización del espacio para propósitos de defensa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases permanentes en órbita que permiten:               <ul style="list-style-type: none"> <li>● industrialización del espacio</li> <li>● generación de energía</li> <li>● explotación de recursos</li> <li>● desarrollo científico y técnico en gran escala.</li> </ul> </li> <li>- Posible asignación de zonas de soberanía.</li> </ul>

*ANALOGIA: Exploración, ocupación y reparto del continente antártico.*

Investigación del Espacio Español. Establecimiento de INTELSAT.

1968: Primer satélite de ESRO.

1969: Primer vuelo a la Luna.

1970: Primer satélite de la OTAN.

1973: Creación de la Agencia Europea del Espacio.

1974: Primer satélite español.

1975: Establecimiento de INMARSAT. Vuelo Apolo-Soyuz.

1977: Establecimiento de EUTELSAT.

Constituyen historia reciente los vuelos americanos a los planetas exteriores y el aterrizaje en Marte, las misiones soviéticas a Venus, la aparición de la China, Japón e India como potencias espaciales, el cohete europeo Ariane, la lanzadera espacial americana y la creación del Inter Kosmos y Glavcosmos por la Unión Soviética y sus aliados, así como los vuelos de "promoción" de astronautas de países del Este, incluyendo a los más exóticos cubano y norvietnamita.

El cuadro 1 representa de forma esquemática lo que ha sido el pasado (si pasado podemos llamar a treinta años de la más rabiosa contemporaneidad) y lo que se dibuja como futuro inmediato. Se está pasando de la exploración al azar y de la ocupación previa a la explotación sistemática, llámese colonización si se quiere; es decir a plantear problemas de soberanía. Por ello, Europa, y España con Europa, no puede dejar el tren de la

**Cuadro 2**  
**Acuerdos internacionales generales para uso del espacio**

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Tratado sobre los principios que gobiernan la exploración del espacio exterior, incluyendo la Luna y otros cuerpos celestiales.</b> Entró en vigor el 10 de octubre de 1967 y obliga al uso pacífico del espacio libre y al libre acceso al mismo. Ratificado por 90 países. España no lo ha firmado, pero se ha adherido.</li> <li>- <b>Acuerdo sobre el rescate de astronautas y devolución de objetos lanzados al espacio.</b> Entró en vigor el 3 de diciembre de 1968 y obliga al esfuerzo común para realizar rescates espaciales o en tierra de objetos caídos del espacio. Ratificado por 79 países. España no lo firmó ni se ha adherido.</li> <li>- <b>Convención sobre responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales.</b> Entró en vigor el 9 de octubre de 1973. España lo firmó y se ratificó.</li> <li>- <b>Convención sobre el registro de objetos lanzados al espacio.</b> Entró en vigor el 15 de septiembre de 1975. España no lo ha firmado ni se ha adherido.</li> </ul>
--

investigación del espacio, recordando lo que ocurrió antaño con la exploración de la Tierra, hoy día continuado con la Antártida.

Todo este proceso va acompañado de una complicada maquinaria legal (véase el cuadro 2), donde por cierto una nación hispana, Argentina, ha sido extremadamente activa en estos treinta años y donde ha conseguido una notable reputación. Se puede asegurar que todo el mundo es hoy "usuario" del espacio (cuadro 3), aunque hay países que tienen un interés más marcado y están haciendo más (cuadro 4). Tiene que quedar bien claro, sin embargo, que el esfuerzo espacial de la Unión Soviética y de los Estados Unidos es varios órdenes de magnitud superior al resto del mundo, excepto al de la Europa unida en la ESA, que es sólo un orden de magnitud inferior (véase cuadro 5). Esto también se refleja en el

### Cuadro 3

#### Usuarios del espacio en el mundo

<p>Prácticamente todos los países del globo, excepto Lesotho, Swazilandia y Tonga</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- INTELSAT: 104 países miembros.</li> <li>- Organización Meteorológica Mundial: 136 países miembros.</li> <li>- COSPAR: 34 países miembros.</li> <li>- IAF: Asociaciones de 57 países.</li> </ul>
--

### Cuadro 4

#### Países y organizaciones internacionales con programas espaciales continuados

Lanzadores propios	Satélites propios	Satélites de uso exclusivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estados Unidos</li> <li>- Unión Soviética</li> <li>- República Popular China</li> <li>- Japón</li> <li>- Francia</li> <li>- India</li> <li>- Gran Bretaña</li> <li>- ESA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Italia</li> <li>- Holanda</li> <li>- España</li> <li>- Suecia</li> <li>- Alemania</li> <li>- Canadá</li> <li>- Australia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indonesia</li> <li>- Brasil (en proyecto)</li> <li>- Colombia (en proyecto)</li> <li>- Arabia Saudí (en proyecto)</li> <li>- INTELSAT</li> <li>- INMARSAT</li> <li>- INTERKOSMOS</li> <li>- NATO</li> </ul>

número de lanzamientos, sin tener en cuenta su complejidad o talla individual. Entre 1957 y 1986 se produjeron 2.869 lanzamientos, de los cuales, 1.890 corresponden a la URSS, 745 a los Estados Unidos y 34 a Europa.

\*\*\*

No vamos en este trabajo a examinar lo que han hecho la Unión Soviética y los Estados Unidos, sino cómo dentro del contexto general se ha comportado Europa y en particular España. Para ello es esencial recordar la pequeña historia de la actividad espacial europea y analizar luego sus resultados.

Tras los lanzamientos rusos y americanos de 1958 y 1959, en 1960 se percibía la necesidad de una Europa espacial, como decía A. V. Cleaver: "La ausencia de un programa espacial europeo es el comienzo del declinar de nuestra ciencia, tecnología e industria." Dos líneas de corriente impe-

Cuadro 5

Comparación de los Presupuestos Espaciales (en millones de unidades de cuenta europeas)

Año	Total Europa *	Total EE. UU. **	Japón	Canadá	India	URSS
1961		1.690,0				6.500,0
1962	2,6	3.080,0				7.500,0
1963	46,3	5.080,3				8.400,0
1964	85,4	6.385,2				9.300,0
1965	94,5	6.502,1				10.300,0
1966	114,8	6.515,2				11.200,0
1967	175,0	6.331,6				11.300,0
1968	204,8	6.367,1				11.700,0
1969	195,4	5.846,3		14,5		11.700,0
1970	204,8	5.224,9	40,2	12,7		11.700,0
1971	263,4	4.524,9	42,2	22,7		11.500,0
1972	381,2	4.078,3	70,5	24,3		11.100,0
1973	434,8	4.574,9	109,7	28,4		10.100,0
1974	456,1	3.890,3	165,4	30,0		10.500,0
1975	564,7	3.960,4	209,5	32,5	37,2	10.100,0
1976	678,5	4.084,7	265,8	35,2	39,2	9.600,0
1977	704,8	5.447,0	310,4	60,8	42,2	11.400,0
1978	792,4	5.762,8	359,3	79,5	45,0	11.500,0
1979	888,7	6.009,2	331,0	50,6	52,6	11.400,0
1980	971,5	6.494,8	348,6	44,7	77,7	11.200,0
1981	1.110,5	9.360,9	439,9	75,4	99,0	15.000,0
1982	1.311,2	12.556,5	443,3	121,2		17.700,0
1983	1.541,7	17.059,1	538,5	129,5		20.700,0
1984	1.723,0					
1985	1.810,8					
1986	1.537,1					
1987	1.274,4					
1988	855,7					
1989-						
1990						

\* Programa ESA ha aprobado más Programas Nacionales (no contempla el nuevo programa decenal, en curso de negociación).

\*\* Estas cifras incluyen el presupuesto espacial del Departamento de Defensa.

raban en la época: la de tener un programa científico de altura, sobre todo apoyado por los países pequeños, y la de tener una Europa espacial independiente, soportada por Francia y Gran Bretaña, esto es tener lanzadores propios.

Esto es el origen de las dos instituciones básicas europeas de los sesenta, el ESRO y el ELDO. Además se instituyó el CETS (Conferencia Europea de Telecomunicaciones por Satélite), para unificar las posiciones europeas en el INTELSAT, que trabajó de 1963 a 1971, y el TCS (Conferencia Europea de Ministros del Espacio), organismo que empezó en 1966 y terminó sus funciones en 1975, con la creación de la ESA.

El comienzo del ESRO vino marcado por la reunión de enero de 1960 del COSPAR (Comité de Investigación del Espacio) en Niza, donde los profesores Amaldi (Italia) y Auger (Francia), aprovechando su experiencia con el CERN, lanzaron la idea del GEERS (Grupo Europeo para la Investigación del Espacio), que presidió sir Harrie Massey y que convocó la reunión intergubernamental de Mayrin (Suiza), el 28 de noviembre de 1960, donde once países europeos, entre ellos España, decidieron la creación del COPERS (Comité preparatorio del ESRO), que entró en activo el 27 de febrero de 1961. A su vez, el ESRO nació el 14 de junio de 1962, aunque su convención no fue plenamente ratificada hasta 1964. El profesor Auger fue elegido director general, y el primer satélite europeo, el ESRO 2A, fue

lanzado el 29 de mayo de 1967. Un total de ciento sesenta y ocho cohetes-sonda y nueve satélites científicos constituyen las actividades del ESRO hasta ser sustituido por la ESA en 1975. El ESRO basaba su presupuesto en una participación obligatoria, según el PNB de cada miembro, al contrario que el ELDO, que era de participación libre.

El ELDO, la organización europea para desarrollar cohetes, nació de las ideas de Geoffrey (K. C.) Pardoe en 1959, cuando éste era jefe de misiles balísticos en la De Havilland. Esto llevó a la conferencia de Estrasburgo de diciembre de 1960, donde también participó España, y a la que asistieron como observadores países como Grecia, Turquía, Austria y Canadá. De esta conferencia salió la reunión de Lancaster House de octubre de 1961, donde Gran Bretaña, Alemania, Francia, Australia, Bélgica, Italia y Holanda acordaron seguir adelante con el ELDO, que quedó formalmente ratificado el 29 de febrero de 1964.

Desde el 5 de junio de 1964 al 5 de noviembre de 1971, el ELDO hizo once lanzamientos, de los cuales los cuatro últimos intentaban alcanzar una órbita baja. Todos fallaron. El 27 de abril de 1973, los Gobiernos francés y alemán abandonaban el programa Europa II, lo que de hecho era el fin del ELDO, tras gastar setecientos treinta y dos millones de dólares sin tener ni un solo éxito. Se habló de la incapacidad de manejar el ELDO, pero lo que falló fue la convención de la organización, que no obligaba a los países miembros a tomar las medidas necesarias para hacer que se cumplieran las normas de ingeniería imprescindibles para el éxito del programa. El ELDO quedó formalmente disuelto el 28 de febrero de 1974.

La Conferencia Europea del Espacio (ESC) tuvo su primera reunión en 1966, para coordinar los esfuerzos espaciales europeos. La Conferencia comprendía a los ministros europeos que se ocupaban del espacio (incluyendo a España) y formó un Comité alterno que eran los auténticos miembros de la ESC, pues lo constituían los ejecutivos espaciales de los respectivos países.

La Conferencia se reunió en 1966, 1967, 1968 y 1970, año este último en el que hubo tantas disensiones que se decidió trabajar en régimen interino, para acabar creando la ESA y llegar a un acuerdo de cooperación con los Estados Unidos. El todopoderoso presidente de la ESC, Theo Lefèvre (todavía no había llegado a primer ministro de Bélgica), llevó de forma muy personal las negociaciones, pero consiguió que en la histórica reunión del 20 de diciembre de 1972 los países europeos aceptaran el cooperar con los Estados Unidos en lo que luego sería el Spacelab, en desarrollar un lanzador propio y en tener un vigoroso programa de aplicaciones.

Todo ello llevó a la Conferencia de Ministros del 15 de abril de 1975, que aprobó la convención de la ESA y nombró a Roy Gibson como director general. Como la convención de la ESA contempla que el Consejo puede *de facto* reunir a los ministros del ramo, esto y el fin de las actividades del ELDO supuso la terminación de la ESC, por lo menos hasta el presente.

Poco podemos decir del CETS (Conferencia Europea de Satélites de Telecomunicaciones), de la cual también era miembro España, pues de

hecho no era una organización ni una entidad legal, como las anteriores, y cuyos trabajos terminaron de forma absoluta en 1971 al conseguir una postura europea común en INTELSAT. España decidió no participar en el subsiguiente programa de comunicaciones del todavía existente ESRO, y hasta su reincorporación al programa L-SAT, en 1980, ha estado ausente de este sector.

Lo que sí es interesante es recordar el paso del ESRO de las ciencias a las aplicaciones. Ya en el *Informe Anual* de 1969 del ESRO se decía que “sin desarrollos en el campo de las aplicaciones no habrá voluntad política unida que haga posible un esfuerzo espacial válido”, lo que llevó a una reforma de la organización del ESRO, aprobada por sus miembros el 20 de diciembre de 1971, en la que se constituían tres programas de aplicaciones: Aerosat, Meteosat y Telecom, de libre participación para los países miembros. España se apuntó al satélite aeronáutico, pero no a los otros dos, y como Aerosat no arrancó bien por falta de entendimiento con los Estados Unidos, y la tenaz oposición de las líneas aéreas, eso dejó, por unos años, bastante pobre la participación española en los programas de aplicaciones, hasta que Spacelab y Ariane arrancaron sus respectivas fases C/D.

Lo que acaece después de 1975 es historia reciente, y en parte se tratará más adelante, pero supone la consolidación de la ESA, el lanzamiento de los satélites MAROTS, METEOSAT, OTS y ECS, el desarrollo del Ariane y la entrega del Spacelab, aparte de los satélites científicos GEOS, IUE, ISEE-B y EXOSAT (este último lanzado en junio de 1983). Se puede decir que el conjunto ESRO/ESA supone el esfuerzo europeo común de más éxito, ya denunciado en 1977 por el miembro del Congreso de los Estados Unidos, Don Fuqua, en aquel tiempo presidente del Subcomité de Ciencias y Aplicaciones Espaciales, que en su informe anual al Congreso hacía notar la tenacidad europea y su potencial en volverse competidores de las dos superpotencias, pero además es uno de los pocos, o el único, que ha contemplado una participación española desde el principio, y en todas sus ramas.

También ha habido fallos rotundos, y sobre todo muchos bandazos políticos, que hacen muy difícil predecir el porvenir y la forma de poder conformar el futuro. Incluso ahora mismo, tras el espectacular cambio hacia las aplicaciones de 1971, se vuelve con fuerza a la ciencia básica; o el caso de Bélgica, que tras ser un país importante en política industrial, y no sólo por Lefèvre, sino por la “mafia belga” de la ESA (46 funcionarios, entre los cuales el director de Administración) está en una mala posición de retorno y no por falta de capacidad industrial. Y es que las aguas del espacio europeo son, en el fondo, mediterráneas, tranquilas y de difícil navegación por lo fácilmente que se encrespan y generan los más terribles naufragios.

\*\*\*

La participación española en el esfuerzo espacial europeo es pues una constante común, a la que hay que añadir la vinculación de la NASA a través de las estaciones de Robledo de Chavela y Maspalomas, y los programas cooperativos de lanzamiento de cohetes de sondeo en Arenosillo. Por otro lado, España es uno de los primeros participantes en INTELSAT, por lo que se puede confirmar una vocación espacial, modesta pero continua. Industrialmente la participación española tiene también solera, pues ya había contratos con el ESRO en 1965 (la Torre de Kiruna), se estaba contemplando Arenosillo (1966) y funcionaban las estaciones de seguimiento (1964). Incluso a nivel de formación personal, los primeros becarios del COPERS/NASA viajaron a los Estados Unidos en 1963, actividad que se mantuvo durante varios años.

Lo que ha faltado en la actividad espacial española es una línea política con objetivos claros y definidos. Se han tocado muchos palillos, pero, al menos aparentemente, sin un plan maestro, y ello en parte debido a la falta de continuidad de una única autoridad espacial y a la dispersión en la toma de decisiones, con un número excesivo de organizaciones en la cadena de mando.

## **Organizaciones e instituciones espaciales de las que España es miembro**

### **La Agencia Europea del Espacio**

Como ya se ha dicho en el apartado anterior la Agencia Europea del Espacio (ESA) nació de las decisiones de la Conferencia Europea del Espacio en 1972, tras el abandono del ELDO y la toma de programas operacionales por el ESRO. Los miembros fundadores de la ESA fueron Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, España, Suecia, Suiza y Gran Bretaña, a los que se añadió el 29 de noviembre de 1976 la República de Irlanda. Más tarde, y sólo para ciertos programas, se incorporaron Canadá, Austria y Noruega.

El propósito de la ESA, según el artículo II de su Convención, es la promoción, para usos pacíficos, de la investigación, tecnología y aplicaciones del espacio. A ello llega a base de proponer e implementar un plan europeo espacial de largo plazo, coordinando las actividades espaciales de los países miembros, y teniendo una política industrial apropiada para tales fines y coherente con los deseos de los Estados miembros. Esto es particularmente importante, pues a diferencia del ESRO, da autoridad a la ESA para coordinar políticas y para establecer relaciones internacionales, incluso dentro del campo de las aplicaciones, y todo con una política industrial coherente y satisfactoria para sus miembros. El Reglamento de la ESA, por ejemplo, prevé que hay que tomar medidas excepcionales (o en su defecto el país afectado puede suspender su contribución) si el coeficiente de retorno de un país desciende por debajo del 80 por 100.

El cuadro 6 es un resumen de los puntos clave de la Convención de la ESA, que a su vez está regida por dos órganos independientes: el Consejo,

**Cuadro 6****Puntos importantes de la Convención de la ESA**

1. Los países participantes reconocen que los recursos financieros, técnicos y humanos precisos para la exploración del espacio están más allá de las posibilidades de cada país individualmente (Preámbulo).
2. El objetivo de la ESA es elaborar e implementar una política espacial europea a largo plazo (artículo 2.º).
3. La ESA tendrá una política industrial para mejorar la competitividad de la industria europea en los mercados mundiales y garantizará la participación proporcional de la industria de todos los Estados miembros de los programas de la Agencia (artículo 7.º).
4. En ningún caso un país estará obligado a pagar más del 25 por 100 del presupuesto total de la ESA (artículo 13).
5. La ESA debe disolverse si el número de sus miembros es menor de cinco (artículo 25).

y todos los Comités de él dependientes, y el Ejecutivo. El Consejo representa el poder político, y cada país miembro tiene en él el mismo voto, independientemente de su contribución financiera, mientras que el Ejecutivo, formado por funcionarios internacionales, al frente de los cuales está un director general, se encarga de gestionar los programas y llevarlos a término.

En resumen, la ESA tiene un programa obligatorio, donde deberían participar todos los países en función de su porcentaje de Producto Nacional Bruto (y ya veremos que España ha sido y es una excepción) y que consiste esencialmente en la investigación científica, más una serie de programas opcionales sobre telecomunicaciones, microgravedad, observación de la Tierra, etcétera, y los tres grandes sectores de la ocupación del espacio por seres humanos: la estación orbital europea Columbus (en parte integrada a la estación espacial de la NASA), el vehículo transbordador "Hermes" y el cohete lanzador Ariane 5.

**Otras organizaciones espaciales**

Son INTELSAT, la organización internacional para las comunicaciones vía satélite, y cuyas características vienen descritas en el cuadro 7; EUTELSAT que tiene unas misiones parecidas, pero dedicadas a la región europea; EUMETSAT, la organización europea para la meteorología por satélite, con principios basados también en la "Carta Magna" de INTELSAT y, por último, INMARSAT y en parte la OTAN.

**Cuadro 7****El sistema INTELSAT de comunicaciones globales**

1. INTELSAT es una organización internacional para desarrollar y dirigir la red de comunicaciones global comercial. Dirigida por un órgano ejecutivo, encabezado por un director general, tiene un Consejo de gobierno como organismo supremo donde cada país vota en proporción a las acciones que posee.
2. Los participantes más importantes son: EE. UU., 25 por 100; Gran Bretaña, 11,5 por 100; Francia, 6,48 por 100; Japón, 3,5 por 100; Alemania federal, 3,13 por 100; Italia, 2,91 por 100; España, 2,14 por 100. La Unión Soviética no participa.
3. Los EE. UU. están representados por una empresa privada, COMSAT, que actúa de responsable técnico de INTELSAT.
4. Los asuntos de soberanía de cada país, así como los aspectos financieros del sistema, se resuelven en la asamblea y en la Junta, donde cada país tiene un voto, independientemente de sus acciones.
5. Los satélites de INTELSAT manejan hoy día 12.000 circuitos telefónicos y cuatro canales de televisión simultáneamente. Un solo satélite tiene doble capacidad telefónica que todos los cables del sistema submarino juntos.

INMARSAT, la organización mundial de comunicaciones navales por satélite, aún siendo similar a INTELSAT se distingue porque en ella la Unión Soviética ostenta un 14 por 100 de participación, y porque quiere tomar bajo su manto no sólo las comunicaciones, sino la navegación tanto marítima como aeronáutica, así como los sistemas de localización y búsqueda, tanto para salvamento como para movimiento de grandes flotas (como vagones de ferrocarril, camiones, etcétera).

Por su lado, la OTAN, que, evidentemente, no es una organización espacial, no puede dejar de vigilar el espacio, y viceversa, usar el espacio para vigilar la Tierra, y por ello tiene sus propios satélites y estaciones en tierra, tal como se indica en el cuadro 8. Es importante formular algunas consideraciones sobre el uso militar del espacio, porque desde la célebre Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), lamentablemente apodada "guerra de las galaxias", existe un estado de confusión, en ebullición, sobre este delicado asunto.

**Cuadro 8**  
**Programa espacial de la OTAN**

1. La OTAN no tiene un programa espacial propio, pero tiene satélites y estaciones en tierra.
2. Los satélites son de órbita geostacionaria, usando la tecnología del sistema británico Sky-net, el primer sistema geostacionario militar, desarrollado por la Philco-Ford americana (hoy Ford Aerospace Corp.)
3. Los satélites van de los 117 Kilogramos del NATO 1, lanzado en 1970, a los 310 Kilogramos del NATO 3C, lanzado en 1979. De los seis en órbita sólo los tres últimos (NATO 3A, 3B y 3C) están operacionales, el 3C alquilado a los EE. UU.
4. Los satélites militares llevan muchos menos circuitos que sus equivalentes civiles por tener dispositivos antidisturbios, equipos de cifrado y protección activa y pasiva contra potenciales agresores. Su vida activa es de siete años.
5. Las estaciones en tierra están en los EE. UU. Gran Bretaña, Alemania, Noruega, Turquía e Italia, con antenas de doce metros de diámetro, y con antenas de seis metros en Portugal, Grecia y Dinamarca.

Desde hace décadas existen satélites de uso militar en el espacio, e incluso algunos de la Unión Soviética provistos de generadores nucleares en órbita baja, lo que es una flagrante violación de los tratados internacionales. Pero intentar evitar esto es como ponerle puertas al campo: en esta fase de ocupación, de soberanía del espacio, no es previsible que ninguna potencia renuncie a ninguna baza para alcanzar ventaja. Incluso a nivel europeo, la Western European Union ya organizó en Munich, en 1985, una reunión sobre política espacial de defensa, y en 1986 el presidente francés Mitterrand hizo pública su opinión de que había que tener una política europea de defensa espacial; el programa Helios, donde participan Francia, Italia y España, puede ser el primer botón de muestra de esa política.

Por otro lado, todo es discutible, y cabe preguntar si, mejor que coches-bomba en Beirut, tiroteo de buques civiles en el golfo Pérsico o bombardeos disuasorios en las montañas de Afganistán no sería luchar con satélites automáticos en órbita translunar. Claro que esto es también utópico, porque el derrotado en el espacio no necesariamente aceptaría la derrota en la Tierra, pero escandalizarse a estas alturas del uso militar del espacio es, como poco, farisaico e incluso lisa y llanamente estúpido.

## La presencia española en el espacio

En páginas anteriores se ha hecho un breve esbozo de lo que es la conquista del espacio y las organizaciones en las que España tiene participación. Esperamos que el lector no iniciado haya percibido la complejidad que desde el punto de vista institucional existe en este campo y la dificultad de contestar directamente a algunas preguntas, aparentemente fáciles, como la clásica “¿Compensa invertir tanto dinero en el espacio?”, que es equivalente, en su aspecto monetario, a la de “¿Cuánto valen las sinfonías de Beethoven?”

En el cuadro 5 se detallaban los presupuestos totales de varios países y de Europa en su conjunto. Pero es más, en el cuadro 9 se ofrece una valoración relativa (teniendo en cuenta la renta per cápita) del esfuerzo espacial referido a 1983. Como se ve, España es el país industrializado (con excepción de los países australes) que hace un esfuerzo menor. La situación ha mejorado algo de 1983 a 1988, al intentar alcanzar el 1 por 100 del PNB para investigación y desarrollo (del 0,50 en que se estaba), pero en todo caso el total español en el año en curso no superará los diez mil millones de pesetas entre todas las actividades espaciales, nacionales e internacionales, lo que da la no muy estimable cifra de 250 pesetas por habitante y año.

Pero no se trata tampoco de minimizar el esfuerzo, sino de poner las cosas en su sitio: no es tanto el dinero que se emplea en el espacio, ni tampoco son despreciables las cantidades mencionadas. Intentemos analizar con cierto detalle este punto.

**Cuadro 9**  
Esfuerzo espacial relativo por países (1983)  
(Incluye el programa nacional y la contribución a ESA)

PAIS	a) Gastos espaciales/ habitante	b) PIB/habitante	c) a/b × 10 <sup>4</sup>
Estados Unidos	74,1	14.985	50
Francia	9,9	10.860	9
Suecia	9,1	12.635	7
Alemania	5,7	12.270	4,5
Japón	4,6	10.600	4,3
Italia	2,7	7.200	3,7
Canadá	5,2	14.300	3,6
Bélgica	3,1	9.500	3
Holanda	2,9	10.660	2,7
Gran Bretaña	1,8	9.200	2
Dinamarca	2,5	12.500	2
Suiza	2,5	17.360	1,5
España	0,6	4.725	1,3

1 unidad de cuenta (1984) = 128 pesetas.

El aprovechamiento espacial tiene tres vertientes: la política general del país, la de los usuarios o contribuyentes y la de la capacitación industrial y tecnológica. En el primer caso, es evidente que España está en todos los foros adecuados, y con cierta fuerza, aunque quizá no esté aprovechando la posición orbital asignada al país, 31°W, para colocar un satélite geostacionario (\*), esencialmente para transmisión directa de televisión. Sin entrar a discutir si hoy en día es mejor o peor la fibra óptica o la transmisión directa (es decir, captar directamente al satélite desde el puesto del usuario), el caso es que en España este tipo de decisiones vienen motivadas no por consideraciones técnicas, sino por el pánico que produce, en todo tipo de gobiernos, una televisión no controlada.

Desde el punto de vista de los usuarios, es evidente que España es un país importante en el espacio, tanto a nivel telefónico como de transmisión de datos. Lo que ya no es tan satisfactorio, incluso podríamos decir que ha sido pobre, es el aprovechamiento científico de la información espacial producida en aquellos programas en los que participaba España. Pero esto no es un problema de participación sino un problema de la comunidad científica y tecnológica española, que no tiene los medios, y a veces incluso ni las personas, para aprovechar estos datos y resultados. Y no es un problema de participación porque los fondos no deben salir de los presupuestos del espacio, sino de los presupuestos ordinarios de las instituciones afectadas. En otras palabras: el participar en un programa espacial da, entre otras cosas, derecho al *acceso gratuito* a la información, pero no el que a uno lo equipen para dicho acceso.

Por último, queda examinar el aprovechamiento industrial y tecnológico (los famosos retornos o compensaciones) que obtiene España del espacio. A esto se dedica el apartado siguiente.

\*\*\*

Dentro de los programas espaciales, el más importante para España, no sólo en el aspecto económico sino por su política industrial, es el de la ESA, ya que es el único que obliga al conjunto de países europeos a buscar el equilibrio tecnológico entre sus partes.

**Cuadro 10**  
**Contribución española al presupuesto de la ESA**  
**(Todas las cifras, en millones de U.C.)**

<b>Año</b>	<b>Contribución</b>	<b>Gasto total ESA</b>	<b>% *</b>
1972	1,4	134	1,04
1973	3,8	180	2,11
1974	3,9	200	1,95
1975	5,2	340	1,53
1976	10,3	465	2,20
1977	10,4	477	2,18
1978	13,2	534	2,47
1979	13,8	565	2,44
1980	15,9	600	2,65
1981	14,6	603	2,42
1982	17,3	673	2,57
1983	21,1	811	2,60
1984	28,3	931	3,04

\* Contribución que correspondería por PIB = 7 %.

El cuadro 10 muestra la contribución española hasta la preparación del plan "Espacio 2000" de la ESA, que, tras las Conferencias ministeriales de Roma de 1985 y de La Haya de 1987, ha fijado el plan europeo para tener una presencia tripulada en el espacio antes del año 2000. El cuadro 11 da una idea del volumen de los presupuestos necesarios para cumplir con ese plan 2000, aprobado por los Gobiernos de los países respectivos. De este cuadro se deducen varios hechos, con respecto a lo que se decía al principio de este capítulo:

**Cuadro 11**  
**Contribuciones aproximadas de los países miembros de la ESA al Plan a largo plazo**  
**aprobado en La Haya 1988-2000**

<b>Núm. de Orden</b>	<b>País</b>	<b>Contribución total en millones de ptas.</b>	<b>%</b>
1	Francia	1.054.388,1	24,9
2	Alemania	1.040.193,7	24,5
3	Italia	650.251,6	15,3
4	Reino Unido	488.643,7	11,5
5	España	216.297,1	5,1
6	Bélgica	179.072,7	4,2
7	Holanda	168.354,7	4,0
8	Suiza	122.597,2	2,9
9	Suecia	112.126,6	2,7
10	Dinamarca	50.250,8	1,2
11	Noruega	45.359,0	1,1
12	Austria	45.331,6	1,1
13	Canadá	42.074,9	1,0
14	Irlanda	12.408,1	0,3
15	Finlandia	8.904,2	0,2
	<b>TOTAL</b>	<b>4.236.254,1</b>	<b>100</b>

a) Que la media de la contribución en Europa, por habitante y año, es de 1.000 pesetas.

b) Que la media española es de 417 pesetas por habitante y año, o sea, menos de la mitad de la media europea, aunque si se tiene en cuenta la renta per cápita el esfuerzo por habitante es similar.

c) Que el total español, 216.000 millones de pesetas para trece años, aun siendo una cifra muy respetable, representa menos del 5 por 100 del gasto *de un año* de la Seguridad Social española, lo que quiere decir que es del mismo orden de magnitud que lo que posiblemente se desaprovecha (por errores, fraudes y descuidos) en la Seguridad Social en un solo año, dicho esto sin desdoro, porque un 95 por 100 de utilización rentable de los recursos es un éxito no sólo en la Seguridad Social sino en otras muchas empresas y entidades.

d) Que, en todo caso, España contribuye sólo con el 5,1 por 100, cuando teóricamente debería aportar el 7 por 100.

En estas circunstancias, que España tenga un retorno industrial satisfactorio es de por sí un éxito, sin pretender, además de no pagar la cuota correspondiente, recibir el trato de socio de honor de ese club que se llama la ESA.

Precisamente por la importancia del retorno industrial y su efecto multiplicador (la Universidad Louis Pasteur, de Estrasburgo, en un estudio hecho para la ESA, ha demostrado que en Europa este efecto era de un factor 2,5, o sea, que cada peseta de inversión espacial aporta una actividad global de 2,5 pesetas) es preciso detenerse con más detalle en este tema.

Lo primero es ver que es una industria o empresa espacial, que de hecho como tal no existe, pero sí una industria aeroespacial cuyas características se describen en el cuadro 12. Por otro lado, y como en tantas otras actividades humanas, uno no es igual a uno, es decir, no es lo mismo recuperar contratos a nivel de contratista principal, cabeza de fila de un grupo industrial, que ser el último de la cola y recoger las sobras (aunque el valor monetario sea la misma cifra) que dejan los demás. El cuadro 13 esboza el ambiente de la contratación aeroespacial, que tiene, al menos en el entorno de la ESA, otras reglas no escritas, como:

**Cuadro 12**  
**Características de la industria aeroespacial**

<p>Aun coexistiendo dos grandes familias, la privada y la estatal, todas tienen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una gran dependencia institucional. Sus otros mercados, son mayoritariamente gubernamentales.</li> <li>2. En general son fuertes en defensa y tienen importante capacidad en electrónica.</li> <li>3. El mercado es cíclico, pasando de épocas de aglomeración de trabajo a épocas de baja actividad con cierta brusquedad.</li> <li>4. Las necesidades de nuevas inversiones, sobre todo en medios de producción y ensayo, son fuertes.</li> <li>5. Son entidades de gran capacidad exportadora.</li> <li>6. Los márgenes operativos son generalmente bajos, pero los flujos de caja son favorables durante la ejecución de los contratos.</li> </ol>
---

– Los requisitos técnicos se incrementan en razón del factor  $1,4^n$ , siendo  $n$  el número de entidades entre la que pide el producto y la que finalmente lo produce.

– Los plazos de entrega avanzan por un factor igual a  $n(3 + Si)$ , siendo  $n$  el factor de comodidad que se aplique en cada proyecto.

– Los precios objetivos exigidos para el mismo producto a los subcontratistas oscilan, inexplicablemente, de programa a programa. En todo caso, es invariable el hecho de que, sea cual sea el precio ofrecido, el exigido es menor.

**Cuadro 13**  
**Contratación aeroespacial**

1.	Se distingue por la presencia de un contratista principal y gran número de cocontratistas y subcontratistas.
2.	El trabajo subcontratado es mayoritario.
3.	Las condiciones contractuales se permeabilizan a través de la pirámide contractual.
4.	El contratista principal suele tener contratos más cómodos, pero arriesga en las interfaces, que son su responsabilidad.
5.	El control de gestión y de configuración por parte del cliente suele ser complicado, oneroso y dilapidador de tiempo.
6.	Las reglas de la propiedad intelectual e industrial son favorables a los industriales en general, pero dan libre acceso a los datos para su uso en el campo espacial exclusivamente.

En resumen, lo ideal es trabajar en la parte alta de la escala y poder al menos tener el nivel de contratista o responsable de un subsistema completo. Ahora bien, cuando se participa como país con un 3 por 100, que con gran esfuerzo se eleva al 5 por 100, es difícil para sus industrias conseguir ese nivel, excepto si se concentra el esfuerzo y se consigue que sean pocas, pero escogidas, las empresas que trabajen en el espacio, dando así continuidad a la carga de trabajo y sacando el máximo fruto de la experiencia.

En esta línea, lo primero es tener una idea de las magnitudes a que se hace referencia. Por ejemplo, el presupuesto español de 1987 para la ESA fue de algo más de seis mil millones de pesetas, y teniendo en cuenta que, aproximadamente, un 20 por 100 son gastos generales de la Agencia (gastos internos, pagos a países no miembros, etcétera), quedan para contratos industriales 4.800 millones de pesetas. Tomando como módulo la empresa CASA, que es con mucho la empresa aeroespacial más importante de España, vemos que en el mismo año perdió 16.000 millones, con una facturación de 50.000 millones, con lo que, teóricamente, si hubiera facturado por el mismo trabajo 66.000 millones hubiera terminado el año en equilibrio. Como CASA tiene 10.000 empleados, vemos que es preciso facturar al menos unos siete millones de pesetas por empleado para tener unos resultados razonables. Trasladado al presupuesto de la ESA, esto nos da 700 empleados para hacer el trabajo espacial español dicho año 1987, y vemos que para 1988, 1.140 son suficientes, alcanzándose los 2.000 empleados hacia la mitad de la próxima década. Quiere esto decir que hay hoy trabajo para una o dos empresas a nivel de subcontratista, y lo habrá en un futuro para tres (por supuesto, teniendo éstas a su vez que repartir

trabajo a otras empresas españolas), quedando trabajo independiente para otro grupo reducido de empresas más pequeñas a nivel de proveedor de equipos, situación que es la común en Europa, según muestra la estadística del porcentaje de trabajo espacial que en cada país ocupan sus empresas líderes (cuadro 14) desde que existe la ESA. Esta situación está además refrendada de hecho en que en Europa existen tres consorcios fijos industriales, COSMOS, MESH y STAR, formados por empresas de todos los países miembros y que se disputan entre ellos los contratos de la Agencia.

Cuadro 14

PAIS	N.º de empresas	% de actividad que absorben
Francia	3	75
Alemania	3	74
G. Bretaña	2	72
Italia	3	55
»	5	75
Bélgica	3	91
Suiza	2	79
Dinamarca	3	70
España	3	92
Holanda	2	89
Suecia	3	81

Las industrias españolas que participan en los programas de la Agencia son muchas, aunque la mayoría, como se decía anteriormente, trabajan de forma esporádica, estando el grueso del trabajo repartido entre siete empresas, a saber: CASA, SENER, INISEL, CECELSA, CRISA, GMV, RYMSA y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (estadística de 1983 a 1987), y representando CASA y SENER el 60 por 100 del esfuerzo total español (estas dos, consideradas como empresas a nivel de cocontratista en el contexto europeo). Además, la industria española tiene una especialización reconocida en las áreas de estructuras y mecanismos, materiales compuestos, electrónica de control, control térmico, antenas, esclusas y sistemas de atraque, software y simulación.

Es quizás importante reseñar que el futuro se presenta brillante si no se tuercen las cosas y no se cometen errores a nivel político o industrial, pues la industria española está responsabilizada de tareas importantes en la estación espacial Columbus y en el transbordador Hermes y se está luchando por obtener trabajos "nobles" en el cohete "Ariane 5", donde la situación es menos buena. Pero esto está compensado al saber que importantes experimentos españoles irán a bordo de los satélites "Iso" y "Soho", y que la sonda "Cassini" que aterrizará en Titán, satélite de Saturno, el año 2005, si Dios quiere, llevará una estructura y unos mecanismos españoles, tal como la nave "Vesta", que visitará el cinturón de asteroides. Para corresponder todo esto a un colectivo que hoy día no alcanza las mil personas, no está nada mal, máxime recordando que desde 1974 existe un satélite español, el "Intasat", en órbita y que no hay problema técnico mayor para desarrollar otros satélites de mayor tamaño.

## El programa espacial y la política del Gobierno español

Los países más industrializados dedican un esfuerzo similar en investigación y desarrollo (aproximadamente un 2 por 100 del PIB). Es un hecho que los países que ponen un mayor énfasis en la *investigación espacial* ocupan posiciones de cabeza en el PIB *per cápita* o en su velocidad de crecimiento.

El gasto per cápita español en actividades espaciales es dos veces inferior a la media europea o Japón y veinte veces inferior a la media Estados Unidos.

El esfuerzo español en espacio (relación gastos-PIB) es un 40 por 100 inferior a la media europea, y, por tanto, el reducir estas diferencias es *coherente con la política de I+D del Gobierno*. El subsector espacial se encuentra en fase de expansión al aproximarse la explotación industrial del espacio, por lo que las inversiones en este subsector son *coherentes con la política de reconversión industrial*. El subsector espacio tiene gran capacidad de absorción de mano de obra, pues la participación de gastos de personal en el total de las inversiones es del orden del 60 por 100. El invertir en este subsector es *coherente y un componente eficaz en la política de creación de empleo*.

Es un hecho evidente que el Gobierno español está poniendo ahora un gran énfasis en las actividades de I+D en general y en el espacio en particular, dotando a los Presupuestos con cifras que hacen que las diferencias con otros países del entorno social y cultural de España se reduzcan. Aún así, las cifras son pequeñas en valor relativo y el esfuerzo es todavía poco significativo dentro del entorno económico español. Pero también el presupuesto de la NASA es poco significativo comparado con el total de los Estados Unidos; lo que importa es la tendencia y crear el clima social donde se valoren adecuadamente al investigador y a la tecnología propia. Es precisamente aquí donde sorprende que, lanzándose el Gobierno a triplicar, incluso a cuatuplicar las aportaciones a la ESA, se suprima la Comisión Nacional del Espacio (CONIE), que venía funcionando desde 1963. Se puede decir que la ley de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, la comúnmente llamada "ley de la Ciencia", ya prevé el órgano sustitutorio, pero no está claro el interés de eliminar la CONIE, salvo su dependencia formal del Ministerio de Defensa.

España constituía una singularidad dentro de la ESA, al ser su ministro responsable el de Defensa, y no el de Tecnología o el de Industria, como ocurría en los demás países. También es verdad que precisamente en el momento del cambio es cuando se promueve el interés por una política europea de defensa del espacio. En todo caso se necesita en España una gran coordinación entre la política industrial de defensa y la política industrial del espacio, y quizá sea éste uno de los puntos que merezcan más la atención del Gobierno en el dominio espacial.

Por otro lado, es evidente, y es justo reconocerlo, que pese al cambio de Ministerio responsable del espacio, y pese a la desaparición formal de la CO-

NIE, el retorno industrial español en la ESA, en el último quinquenio, ha sido del 128 por 100, o sea, que se han conseguido más contratos que lo que correspondía, y ello, además, con una ampliación de la base industrial.

En ciertos círculos se ha especulado que precisamente por eso ha mejorado la posición industrial española, a lo que hay que contestar sin vacilación que pese a ello. En efecto, no sólo hay que contar con el volumen, sino con la calidad y con la posibilidad de mantener esa capacidad de contratista a que se hacía referencia antes. En este aspecto es sintomático el chascarrillo que circulaba recientemente: un español se asombraba de que España participara en un 5 por 100 en el programa espacial europeo y comentaba asombrado, "no sabía que los satélites llevaran tantos botijos". Hay que recordar a Ortega y decir: "No es eso, no es eso."

Procede aclarar la, para muchos, confusa interrelación que la ley de la Ciencia crea entre los Ministerios de Educación y Ciencia y de Industria y Energía, confusión que crece cuando se observa que se aprueba un Plan Nacional del Espacio, bajo control del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) con la aparente intención de reforzar la posición industrial española en el contexto internacional y, sin embargo, en su primer año, los fondos van destinados a iniciativas de los Organismos Públicos de Investigación (OPIs). ¿Es que se pretende industrializar a los OPIs? ¿O es un gesto para suavizar las relaciones entre distintas Carteras del Gobierno?

También se podría elucubrar sobre posibles prioridades de los presupuestos del Estado a instituciones públicas. ¿Es esto justo?, y, sobre todo, ¿es eficaz? Porque se podría elaborar sobre el destino de los presupuestos de las obras públicas, por ejemplo, y crear la sociedad estatal de carreteras, canales y puertos, en vez de hacer tantos concursos de adjudicación de obras.

Se podrían escribir libros, no ya artículos, sobre estos temas y tantos otros referentes al espacio y España, su política internacional y nacional y sus prioridades. Es evidente que para 1992 se han preferido acontecimientos tales como la Feria Universal de Sevilla o la Olimpiada de Barcelona que tener un satélite iberoamericano de aplicaciones, y quizá la elección haya sido buena. No era motivo de este artículo extenderse a estos temas, sino mostrar que España es un pequeño astro espacial, pero astro al fin y al cabo, en el conjunto de las naciones de la Tierra. Que la tendencia normal sea el comparar las actividades espaciales españolas con las de los diez países más notables, y no con las del resto del mundo, no es más que la confirmación de este hecho. En resumen, España tiene la capacidad de organización, la tecnología y la experiencia suficiente para celebrar otras efemérides notables, al principio del siglo XXI con importantes desarrollos espaciales. Solamente le hace falta la voluntad política.

## NOTAS

(\*) Un satélite geoestacionario, orbitando en el plano ecuatorial a 36.000 kilómetros de altura, gira a la misma velocidad que la Tierra, y por eso parece fijo al observador.

# El proceso de integración europea: lento pero inexorable

Daniel de Busturia

Los fuegos artificiales de la celebración del trigésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma se extinguieron en la capital italiana al alba del 28 de marzo de 1987. Los originales y llamativos paraguas adornados con doce estrellas, con los que los eurócratas se protegían de la intemperie mientras se manifestaban en las proximidades del Berlaymont, volvieron al armario de los símbolos, siendo reemplazados por los discretos y tradicionales artilugios negros que se integran mejor con la bruma bruselense. Las últimas notas del “Himno de la alegría” se difuminaron en el amanecer romano con un eco de esperanza. Ministros y comisarios regresaron de Roma con las medallas conmemorativas que cuidadosamente colocaron en la vitrina de los recuerdos. Europa, después de un sobresalto de entusiasmo, acrecentado por la firma del Acta Única Europea, retornó a su cansina normalidad.

Un año después de esta conmemoración –que dio lugar a múltiples y reiteradas declaraciones de fe europeísta–, treinta y siete años después de la firma del Tratado de París y treinta y un años después de la firma de los Tratados de Roma, se pretende en este trabajo hacer un balance de lo que bien puede llamarse “lento pero inexorable” proceso de integración europea.

No quiere ser este trabajo un balance estático, sino un intento de proyección hacia el futuro, ya que en unos momentos en los que tanto se habla del “horizonte de 1992”, la gran cuestión que se plantea es la de saber si esa corriente de europeísmo que parece sacudir a los espíritus más escépticos y a los Gobiernos más nacionalistas, permitirá romper el tedio tecnicista con el que Europa se construye y reanimar la llama de un proyecto que sólo puede realizarse desde la voluntad y la perspectiva de una integración eminentemente política.

Aniversarios se han celebrado ya muchos desde el 9 de mayo de 1950 –fecha de la histórica declaración del salón de L’Horloge del Quai d’Orsay–, siendo, no obstante, pocas las realizaciones. No es la

---

**Daniel de Busturia** es presidente de Estrategias de Empresas, S. A., y de la Sociedad Europea de Información. Fue asesor de los ministros encargados de las Relaciones con las Comunidades Europeas entre 1978 y 1982.

primera vez que los espíritus se inflaman, pero sin provocar grandes hogueras.

¿Cuáles son entonces los rasgos diferenciales del presente con respecto del pasado, que permitieran creer que esta vez va en serio; que las declaraciones de los hombres políticos se traducirán en hechos concretos y que no servirán, una vez más, para que las hemerotecas recojan citas de proyectos entusiastas, pero desgraciadamente fallidos?

Para intentar dar una respuesta a este interrogante conviene, en primer lugar, examinar el pasado desde la perspectiva de sus realizaciones y, en segundo lugar, contemplar el futuro a la luz de aquellos factores susceptibles de incentivar sustancialmente la escasa voluntad política que hasta el momento han demostrado tener los Estados miembros.

### **Enjuiciar el pasado**

Cuando se dirige desde el presente la vista hacia los años cincuenta, cuando se hace el balance de las realizaciones comunitarias, es necesario reconocer que el camino andado por la Comunidad Europea es considerable, si se compara la situación de hoy con aquélla de división y desolación que reinaba pocos años después del enfrentamiento más sangriento que han conocido Europa y el mundo.

Pero aunque los logros económicos hayan sido sustanciales, la Comunidad, quizá por el agotamiento inmediato de sus objetivos iniciales, sin que otras finalidades vinieran a reemplazar las ya obsoletas, sólo ha progresado tímidamente en lo político.

### **El progreso económico**

La lectura comparativa de los indicadores económicos de 1952 y de 1958 (fechas de la entrada en vigor, respectivamente, de los Tratados de París y de Roma) con los de 1988 son evidentemente sorprendentes.

El “salto económico” dado por los Estados miembros se refleja en sus indicadores de bienestar, en el crecimiento de la renta per cápita, en la reconstrucción y regeneración del tejido industrial, en las profundas modificaciones estructurales habidas en todas las economías nacionales. La Comunidad Europea de hoy cuenta con algo más de 321 millones de habitantes, dispone de un PIB por habitante casi tres veces superior a la media mundial, realiza el 36 por 100 de los intercambios mundiales y, juntamente con los Estados Unidos, Canadá, Japón y los países de la EFTA, se encuentra a la cabeza de las naciones más desarrolladas del mundo.

Pero no es el balance económico cifrado, sino el cualitativo el que interesa hacer desde la perspectiva de este análisis de progreso económico de la Europa de los “Doce”.

El punto de partida de los años 1952 y 1958 era el de doce Estados en situaciones económicas muy dispares, tanto por su nivel de desarrollo

como por sus opciones internacionales individuales o por sus situaciones concretas sociopolíticas. Piénsese en la España de los años cincuenta..., en Portugal..., en las posiciones atlánticas y no integracionistas del Reino Unido..., en la no superada, entonces, confrontación franco-alemana... y desde este “flash”, que no necesita de datos y cifras, se puede trazar el camino económico recorrido por los “Seis”, luego “Nueve”, después “Diez” y ahora “Doce”.

Varios lustros después, el panorama que se contempla es tan distinto que cuesta reconocer el pasado. Estos son los rasgos esenciales del devenir comunitario en su vertiente económica:

1) En 1947 era tal la desolación y la destrucción económica de la inmediata posguerra que se necesitó de un Plan Marshall para impedir que la crisis económica también tuviera hondas y negativas repercusiones políticas. Hoy, la Comunidad es la primera potencia comercial del mundo, contribuyendo su espacio geográfico a realizar más de la tercera parte de los intercambios mundiales de mercancías. Todos los Estados miembros de la Comunidad figuran en la lista de los 25 primeros países industrializados del mundo y ocho de los “Doce” figuran en aquella otra lista del GATT de los 20 países que más activamente participan en el comercio mundial, siendo su participación porcentual (1987) del 36,8 por 100 de las importaciones mundiales y del 34,6 por 100 de las exportaciones, mientras que otros “conjuntos” de dimensión similar representan el 10,3 por 100 de las exportaciones y el 16,6 por 100 de las importaciones (USA), el 9,3 por 100 de las exportaciones y el 5,8 por 100 de las importaciones (Japón), el 4,4 por 100 de las exportaciones y el 3,7 por 100 de las importaciones (URSS).

2) La Comunidad a “Seis” logró entre 1952 y 1957 superar el ámbito sectorial del carbón y del acero (Tratado de París, creador de la CECA en 1951), ahondando en el proyecto integrador económico mediante la firma de los Tratados de Roma, que permitieron crear la Comunidad Económica Europea y la Comunidad

Europea de la Energía Atómica. Los “Seis”, actuando como “núcleo duro” del proceso integrador, fueron sentando los precedentes y comprobando los procedimientos para la creación de un Mercado Común.

Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad no sólo no han diluido sus objetivos iniciales (a pesar de que algunos países, como el Reino Unido, han intentado reconvertir el proceso de integración socio-político-económica hacia horizontes más mercantiles), sino que han sido acompañadas por un gran debate paralelo sobre la profundización de las realizaciones comunitarias, lo que históricamente condujo, gracias a la primera ampliación, a sentar las bases para la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo, a la elaboración de la política regional y a la creación del FEDER, a la puesta en marcha de unas políticas de medio ambiente, de defensa de los consumidores, etcétera, y condujo, gracias a la segunda ampliación (la de Grecia no es considerada más que como un epifenómeno), a lanzar los grandes proyectos de la Europa del siglo XXI: el mercado único, el espacio tecnológico europeo, la cohesión,

económica y social. Todo ello, dotando a la Comunidad de un instrumento "legal", llamado Acta Única Europea.

3) Las barreras arancelarias y contingentarias dejaron de existir entre los "Seis" desde julio de 1968. Actualmente, puede decirse que, con las excepciones que subsisten durante el período transitorio derivado de los Tratados de Adhesión de España y de Portugal, los "Doce" constituyen un gran espacio mercantil y una Unión Aduanera: con libre circulación interna de mercancías y con una política comercial externa autónoma, en la que los Estados han perdido sus competencias nacionales soberanas para ser asumidas por las Instituciones comunitarias. Es cierto que la libre circulación de mercancías dista mucho de ser un auténtico "Mercado Común", que funcionara a imagen y semejanza de cualquier mercado nacional, y que la desaparición, el pasado 1 de enero de 1988, de los letreros "ADUANAS" en las fronteras entre los Estados miembros es bastante más un gesto simbólico que un hecho real en la circulación interna de mercancías, hombres, capitales y servicios; pero la imperfección o el alcance limitado de lo hecho no resta, en modo alguno, importancia al camino recorrido en algo más de seis lustros.

4) En 1962 nació la Política Agrícola Común, cuya creación estaba prevista en el Tratado CEE y cuya reglamentación concreta dio lugar a largas y difíciles negociaciones entre los Estados miembros. La PAC ha sido y es una de las realizaciones esenciales de la Comunidad, a pesar de todas las críticas que sobre ella pudieran formularse. La existencia de la PAC ha sido, en muchas ocasiones, y argumento para la continuidad y subsistencia misma de la Comunidad. Pueden criticarse algunos de sus resultados y el excesivo peso presupuestario que tienen los gastos de garantía de precios y de intervención en los mercados, pero la PAC ha contribuido a mejorar la eficacia y productividad agrarias y ha servido –quizá por su carácter de política de rentas o socio-agrícola más que económico-agrícola– de importante estabilizador social en la Comunidad del crecimiento industrial de los años sesenta. La PAC, por otra parte, ha servido, mejor que ninguna otra política, de "test" de la supranacionalidad posible y de la voluntad que los Estados pudieron tener para abandonar parcelas de competencias soberanas con profundo impacto popular y electoral-nacional.

5) El sistema de financiación del presupuesto comunitario es, igualmente, un logro considerable en el devenir de la Comunidad. Desde 1970 se decidió que el presupuesto de la Comunidad tuviera recursos propios y no cotizaciones nacionales. Se atribuyeron, así, al presupuesto comunitario los derechos de aduana percibidos a la importación de mercancías procedentes de países terceros, las exacciones o tasas agrícolas y un porcentaje de la base impositiva del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La autonomía del presupuesto no ha impedido que se presentaran problemas graves sobre su cuantía. El Reino Unido provocó en 1979-80 un gran debate o, mejor dicho, controversia sobre la contribución británica al presupuesto comunitario, por estimar que daba más de lo que recibía e introdujo la peligrosa noción del "justo retorno" al solicitar un cheque anual de

devolución de la diferencia entre lo aportado y lo recibido. Ese principio ponía en grave peligro la noción de solidaridad que debe primar en todo proceso de integración de países con economías dispares y con grados diferentes de desarrollo. El pragmatismo comunitario logró ir dando soluciones parciales a la reclamación británica, mientras se procedía a una reorientación del futuro de las finanzas comunitarias en la perspectiva de 1992. El llamado "Plan Delors" de 1986 ha dado lugar, finalmente, a una serie de compromisos presupuestarios, adoptados en el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988, que permite abordar el futuro con una cierta nueva filosofía comunitaria que, sin embargo, no resuelve el dilema básico: no se pueden conducir políticas económicas o sectoriales comunitarias sin los recursos financieros necesarios... y el presupuesto de la Comunidad no representa más que un escaso 3 por 100 de la suma de los presupuestos nacionales y un 1 por 100 del PIB de los Estados Miembros de la Comunidad.

6) El "secreto" del proceso de integración europea, tal y como lo concibieron los padres fundadores de las Comunidades vigentes, se encuentra en una metodología mercantil extraordinariamente astuta: construir entre "Seis" (y ahora entre "Doce") un auténtico Mercado Común, sobre el modelo de funcionamiento de un mercado nacional. Es decir: sin limitaciones ni obstáculos internos a la circulación de mercancías, de capitales o de servicios; con idénticas normas de todo tipo; sin discriminaciones originadas por la nacionalidad, las subvenciones o las ayudas estatales; con la existencia de un solo ordenamiento jurídico...

El logro de este objetivo encerraba, y encierra, un fabuloso potencial integrador porque asegurar la efectiva y total libre circulación de mercancías dentro de un espacio transnacional, creando al efecto entre varios Estados un "Mercado Común", conduce ineludiblemente al abandono de competencias soberanas nacionales que sobrepasan el ámbito mercantil para adentrarse en parcelas esenciales de la soberanía política.

¿Puede, en efecto, imaginarse que exista una verdadera libre circulación de mercancías sin políticas fiscales, no sólo comunes sino convergentes?

¿Puede pensarse en políticas fiscales comunitarias sin integrar los sistemas y las políticas monetarias y económicas nacionales con la consiguiente pérdida de poder de los Estados en ámbitos esenciales de su soberanía? Según ese mecanismo de integración, llegaría un momento en que sólo quedase a los Estados, en cuanto símbolos de su independencia, la bandera y el Ejército, e, incluso, este último símbolo o poder se encontraría fundamentalmente limitado en su virtualidad "nacional" por las exigencias de la defensa común y de la industria de armamentos.

No puede afirmarse que la creación del Mercado Común haya sido un éxito completo, ni que se hayan alcanzado los objetivos de los Tratados. Pero tampoco se puede afirmar que se haya fracasado en el intento, ya que se han dado pasos decisivos en esta dirección. Los Estados han abandonado, durante el período 1950-1988, menos competencias que dejaba suponer el entusiasmo febril de 1950, pero infinitamente muchas más de

las que permitía presagiar la realidad de aquella Europa fragmentada y enfrentada del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX.

7) La creación del Sistema Monetario Europeo (SME) y del ECU debe, también, consignarse en el balance de las grandes realizaciones económicas de la Comunidad. En 1969 los jefes del Estado y de Gobierno se pronunciaron en La Haya en favor de la Unión Económica y Monetaria. En 1970 los gobernadores de los Bancos Centrales concluyeron un acuerdo que establecía un sistema de sostén monetario a corto plazo. En octubre del mismo año, el Plan Werner sentó las bases de una organización monetaria que, poco a poco, y después de múltiples vicisitudes, crisis, devaluaciones y proyectos fallidos, permitiría que, en 1979, naciese el Sistema Monetario Europeo y, con él, una Unidad Monetaria Europea –el ECU– y un conjunto de mecanismos cuyo objetivo esencial es alcanzar la estabilidad monetaria como condición imprescindible del crecimiento económico.

Tampoco el SME es una receta milagrosa en el devenir económico comunitario –sobre todo, porque algunos países no participan en él– pero es, no obstante, un instrumento esencial para el progreso de la integración y para la convergencia de las políticas económicas nacionales.

8) La vertiente externa de la Unión Aduanera y el establecimiento de una considerable red de acuerdos internacionales son otros importantes datos del balance económico de la Comunidad. La Comunidad de 1988 mantiene nexos particulares de asociación con África, Madagascar y el Caribe, a través de la Convención de Lomé, lo que permite que 67 países de estos lugares del mundo mantengan lazos privilegiados de desarrollo con la CEE. También el sur del Mediterráneo ha concluido con la Comunidad acuerdos individuales de cooperación, cuya suma se inserta en una intencionalidad política que sobrepasa los ámbitos del comercio. El Sistema de Preferencias Generalizadas, el Acuerdo Multi-Fibras, las negociaciones con el COMECON, los acuerdos con China, Yugoslavia y Rumania, los acuerdos con determinados países de América Latina... son otros tantos testimonios del posicionamiento internacional de la Comunidad Europea en el GATT, en las conferencias para la ayuda al desarrollo o en las grandes negociaciones económicas y monetarias cuyo impacto se hace sentir sobre los principales equilibrios económicos y políticos del planeta.

Este rápido y poco minucioso balance económico de las realizaciones comunitarias permite captar, no obstante, las grandes líneas de un proyecto voluntarista que aunque pudiera haber caminado más rápidamente, no por ello conviene minusvalorar. La Comunidad de 1950 es, en efecto, una pálida sombra de la Comunidad de 1988. Por mucho que los Estados sigan conservando gran parte de sus soberanías y poderes nacionales, por muy difícil que sea lograr que los Gobiernos permitan la comunitarización de determinadas políticas, hay que admitir que los objetivos iniciales perseguidos a la hora de “inventar” la Comunidad, han sido alcanzados y ampliamente superados. Y, quizá, el hecho de haberlos alcanzado rápidamente, ha servido de freno inconsciente para ir más lejos en el terreno de la integración política.

## **El lento caminar hacia la integración política**

Los objetivos políticos del Tratado de París eran innegables, pero es posible que una cierta dosis de idealismo europeísta haya contribuido a magnificar unos planteamientos que perseguían una finalidad muy concreta: controlar la recuperación industrial de la Alemania de la posguerra, al mismo tiempo que se creaban unos instrumentos y se promovía una comunitarización de intereses económicos que hicieran imposibles nuevas y futuras confrontaciones bélicas entre los Estados europeos. Especialmente entre Francia y Alemania.

Se ha atribuido a Jean Monnet un diseño europeo completo y complejo, cuando lo que Jean Monnet había concebido y pergeñado no era más que un mecanismo para hacer necesaria la paz e imposible la guerra. Su gran mérito no fue el de ser un visionario utópico, ni un encendido europeísta, que no lo era, sino un pragmático.

Lo cuenta él mismo en sus Memorias "... la inquietud que oprimía a Europa cinco años después de la guerra: tenemos delante otra próxima guerra, sino hacemos algo. Alemania ya no será su causa, pero será su envite... ¿Qué es lo que podría vincular, antes de que fuera demasiado tarde, a Francia y a Alemania? Pero el análisis que entonces me guiaba sigue siendo útil actualmente para comprender por qué las cosas sucedieron de una determinada manera. Muestra lo angosta que era la vía de la paz en las perspectivas mundiales y lo limitadas que eran nuestras posibilidades de hacer el cambio de vías tan cerca ya del accidente. Desde las primeras frases se oye una señal de alarma olvidada luego en la Europa pacificada, pero que a cinco años del final de la guerra renovaba la angustia de hombres y mujeres: a cualquier parte que nos volvamos, en la situación del mundo actual, no vemos más que callejones sin salida..."

Conviene situar las cosas en su contexto histórico y lo cierto es que el mundo, en aquellos primeros meses de 1950, vivía las confrontaciones de la guerra fría, acababa de pasar por el golpe de Praga, la disensión entre los grandes se hacía aparente en Corea. Era, por todo ello, urgente encontrar un mecanismo para la paz. Este fue el primer objetivo de la creación de la Comunidad. Aquel que desde 1943 venían discutiendo Etienne Hirsch, René Mayer, Robert Schuman y Jean Monnet, sin lograr darle una forma práctica, hasta que surgió la idea de crear una Comunidad del Carbón y del Acero.

Es importante analizar las decisiones en su escenario histórico para no caer, luego, en falsas alegaciones sobre lo fallido de los proyectos de integración.

Lo urgente, en 1950, era idear un instrumento que permitiera el refuerzo económico, político y militar de Europa –lo que necesariamente pasaba por revitalizar las potencialidades económicas de Alemania– sin caer en los antagonismos del pasado. Sólo la convergencia franco-alemana, más allá de la reconciliación, hacía un objetivo común, política y

económicamente interesante para ambos pueblos, podría ser el eje de la paz y de la reconstrucción.

Este fue el gran éxito de la CECA. La firma misma del Tratado de París –sin tener que hacer ningún balance de su contenido económico– fue el dato, el descubrimiento esencial de un instrumento de cooperación europea.

A partir de ahí, muchos autores, numerosos políticos y no pocos ciudadanos fueron proyectando su entusiasmo europeísta en torno a dos circunstancias importantes: la consolidación de la paz y la recuperación económica de los Estados europeos. El testimonio más lúcido de esta doble circunstancia quizá se encuentre en los escritos políticos de Robert Schuman que, bajo el título “Pour l’Europe”, publicó en 1963. Robert Schuman fue aquel ministro de la declaración del 9 de mayo de 1950 que, después de haberse puesto de acuerdo con el canciller Adenauer, empezó su rueda de Prensa diciendo: “Ya no se trata de vanas palabras, sino de un acto audaz, de un acto constructivo. Francia ha actuado y las consecuencias de su acción pueden ser inmensas. Francia ha actuado esencialmente por la paz. Para que la paz pueda realmente tener una oportunidad, ante todo es preciso que haya una Europa.”

Pues bien, años después de este histórico momento, Robert Schuman, en los citados escritos, exponía con clarividencia el sentido político de su “démarche”, cuyo éxito –posteriormente reforzado por la firma y la entrada en vigor de los Tratados de Roma– le permitía afirmar que “esta idea “Europa” revelará a todos las bases comunes de nuestra civilización y creará poco a poco un lazo similar al que permitió antaño forjar las patrias. Esta idea será la fuerza contra la que se romperán todos los obstáculos”.

Las ideas de fuerza según las cuales el aislamiento no es sólo causa de debilidad, sino de declive, y que la división de Europa era (y es) un absurdo anacronismo, fueron, sin embargo, el resultado, más que el origen del nacimiento de la Comunidad.

Por ello, alcanzados los objetivos iniciales, asegurada la paz, confirmada la reconciliación de Francia y de Alemania mediante el Tratado de Bonn, iniciado seriamente el camino de la recuperación económica..., los Gobiernos perdieron el entusiasmo europeísta y la generosidad de las grandes decisiones políticas, para encerrarse en la construcción de la Europa de los procedimientos.

¿Era necesario construir esta Europa para llegar a la integración política?

Esta es la gran cuestión que cabe plantearse. Algunos analistas del proceso de integración europea piensan que la metodología económica escogida no permitía provocar los necesarios “sobresaltos” de voluntad política, precisamente porque la entidad de los intereses económicos nacionales conduciría a los Gobiernos a adoptar posturas protectoras. El propio Jean Monnet confesaba, poco antes de su muerte, que si hubiese tenido que rehacer el procedimiento de integración, habría optado por la

vía cultural como metodología de impulso y de eclosión de una entidad europea.

Parece evidente que la unidad de Europa no se alcanzará ni única ni principalmente mediante las instituciones europeas, sino que “su creación seguirá el camino del espíritu” (R. Schuman dixit)... “estas ideas deberán ser popularizadas por la escuela y la Prensa... La desintoxicación de los manuales de historia es una de las primeras necesidades”.

Pero es, igualmente, evidente que, para que las opiniones públicas y los Gobiernos estuvieran dispuestos a “dar el salto”, no bastaba con encontrar atractivas unas ideas cuya lógica se impone en todo análisis sociopolítico, sino que era, además, necesario que se reunieran las condiciones objetivas que permitieran abordar con garantías de éxito unas decisiones políticas “nacionalmente” revolucionarias.

Y para ello era preciso crear la Europa de los procedimientos. Habituar a técnicos, expertos, funcionarios, empresarios, trabajadores y ciudadanos a trabajar en común, a romper progresivamente las fronteras, a redescubrir la entidad europea desde la contingencia y limitación de las realidades nacionales.

Pero lo que ha fallado en este acontecer es que se perdió demasiado pronto la perspectiva política, al haberse alcanzado rápidamente los objetivos inmediatos de reconciliación y solidaridad, con lo que la Europa económica siguió su curso integrador, sin la clara conciencia política de la meta final a alcanzar y sin una presión popular lo suficientemente fuerte como para transformar en necesidad una visión política más bien intelectual.

A la luz de este doble balance económico y político, ¿cuáles son los rasgos diferenciales del escenario de 1988 que permiten afirmar que el proceso de integración política es inexorable?

## **Contemplar el futuro**

Es difícil encontrar un solo periódico. o una declaración de responsables económicos o políticos que no cite o se refiera al mágico horizonte de 1992. No en el sentido de los Juegos Olímpicos o de la Expo de Sevilla, sino en el de la perspectiva del “Mercado Único” comunitario.

La opinión pública, por otra parte, está evolucionando hacia tesis integracionistas europeas inexistentes hace poco.

Ambos elementos constituyen dos piezas claves para el escenario del futuro.

## **1992: La Europa necesaria**

El redescubrimiento de la necesidad europea no ha sido el fruto de una intuición repentina de ciertos líderes europeos. Es más bien la conclusión a la que empresarios y políticos han llegado, por distintos caminos, al

hacer el balance del camino recorrido y pensar en “Europa” dentro del escenario mundial del año 2000.

Para ello ha sido preciso que la perspectiva de ampliación de la Comunidad a Portugal y España suscitase un gran debate, a comienzo de los 80, sobre la preservación del acervo comunitario y su adaptación a las circunstancias de un mundo sustancialmente distinto del que dio lugar al nacimiento de la primera de las Comunidades.

Para ello ha sido necesario que la década de crisis económica, que se inició en 1973, rompiera los esquemas tradicionales de crecimiento económico y que irrumpieran en la escena mundial países cuyo activo principal consistía en la posesión de una sola materia prima, el petróleo, que les facilitó enormes recursos financieros. El fantasma del desempleo hizo, al mismo tiempo, su trágica aparición en todas las economías occidentales y los grandes sectores intensivos en mano de obra –como la siderurgia, la construcción naval, el textil, etcétera– entraron igualmente en crisis, descubriendo las sociedades desarrolladas, estupefactas, que la recomposición de los tejidos industriales obligaba a buscar nuevos valores añadidos, a estructurar espacios que permitieran realizar economías de escala y potenciar la investigación y las nuevas tecnologías.

Se abrió así, poco a poco, camino la idea de que la Comunidad contaba con unas potencialidades inexploradas, precisamente por la carencia de un grado suficiente de integración. La conciencia del coste de la no-Europa y la urgencia de encontrar una respuesta económica, social y política ante los desafíos del siglo XXI hicieron que madurase el proyecto del “Mercado Único” de 1992, que el entonces presidente de la Comisión Europea, Gaston Thorn, supo dar cuerpo bajo forma del “Libro Blanco sobre el Mercado Interior” que fue aprobado en el Consejo Europeo de Milán, en julio de 1985.

La redacción misma del “Libro Blanco” y la elaboración del proyecto “Mercado Único” son la confesión más patética del importante, pero limitado, balance del “Estado de la Integración”: la Comunidad había alcanzado un “punto de no retorno”, quizá, pero sin el impacto de una nueva decisión atrevida, el espacio comunitario se veía condenado, a mayor o menor largo plazo, a convertirse en un espléndido museo.

Jacques Delors recogió el legado de Gaston Thorn y captó perfectamente su enorme alcance y virtualidad política, y así, desde 1986, el objetivo “Mercado Único” se ha convertido en el leitmotiv de las actuaciones comunitarias.

La creación del “Mercado Único” no es ningún nuevo invento, sino que es, en todo caso, una definición actualizada del concepto Mercado Común que figura como objetivo esencial de los Tratados de París y de Roma, pero que por falta de voluntad política real fue condenando a la obsolescencia.

Se intenta, en el fondo, hacer hoy lo que los Estados han sido incapaces de construir en los treinta años largos de existencia comunitaria. Si la creación del Mercado Común era un excelente procedimiento para hacer posible una Comunidad Europea, el objetivo “Mercado Único” 1992 es, sin

lugar a dudas, el último gran procedimiento, el intento, quizá definitivo, para hacer que en las postrimerías del siglo XX la Comunidad Europea sea una realidad.

Es posible que se encuentren ahora reunidas las condiciones para un “sobresalto” en el proceso de integración, para un cambio cualitativo en el camino del devenir europeo.

Desde un punto de vista *económico* es cada vez más evidente que el crecimiento de los Estados europeos procederá de su propia dinámica interna, con tal de que se sepa utilizar la potencialidad de su propio espacio geográfico. Es lo que se pretende al hablar de la ruptura de las fronteras físicas, de las barreras técnicas y de las fronteras fiscales, porque, a pesar de los innegables progresos de la libre circulación<sup>1</sup> de mercancías dentro del territorio comunitario, lo cierto es que subsisten numerosas barreras para la auténtica libertad mercantil. Las diferencias de fiscalidad, las normas técnicas distintas para muchos productos, las limitaciones impuestas en la libre circulación de capitales, la ausencia de sinergias en las investigaciones que financian los Estados, las distorsiones creadas por las ayudas estatales y por la ausencia de una auténtica apertura de los mercados públicos hacen, entre otras cuestiones, que no sea una Comunidad, sino Doce Estados, quienes afrontan los enormes desafíos del futuro.

Económicamente hablando, se ha adquirido conciencia de la necesidad europea, del coste de la no-Europa (que recientes informes han cifrado en 200.000 millones de ecus, en el 4,25/6,5 por 100 del PIB, en 2/3 puntos de crecimiento medio adicional y en dos millones de puestos de trabajo) y de la reorganización en ciernes de los grandes espacios económicos mundiales.

Desde una perspectiva *institucional*, los acuerdos de Luxemburgo ya han sido superados y el Acta única Europea, por muy pariente pobre que sea del proyecto de Spinelli y del proyecto de Tratado de Unión Europea fraguado en el seno del “Grupo del Cocodrilo”, es, no obstante, una realidad que ha introducido el voto mayoritario en gran parte de las decisiones destinadas a construir el “Mercado Único”. Existen, por consiguiente, en la actualidad unos mecanismos de toma de decisiones que limitan considerablemente la capacidad de veto que tenían hasta el momento los Estados.

Desde una perspectiva política, finalmente, el panorama de 1988 es muy distinto no sólo del de los años cincuenta, sino, incluso, del de años más recientes. No sólo en política interior (también era necesario que en Francia se experimentase la alternativa de poder, con todo lo que ello supone y ha supuesto de revisión de dogmatismos), sino que, en política exterior, los datos del escenario mundial son profundamente distintos:

- Los Estados Unidos parecen iniciar una época de repliegue sobre sí mismo.
- La Unión Soviética se aventura en la “perestroika”.
- China redescubre la economía de mercado.

– El problema de la deuda de los países de Iberoamérica no exige una negociación Norte-Sur, sino un entendimiento Norte-Sur sobre el orden monetario internacional y sobre el déficit americano.

– El Mediterráneo ha dejado de ser “un lugar geográfico” para convertirse en un difícil avispero en el que la Comunidad debe ejercer su indudable influencia.

Todo ello exige que Europa sea Una en el concierto de las relaciones internacionales, porque sólo así podrá ser un interlocutor válido política y económicamente. E incluso en materia defensiva.

Desde el nacimiento de la Comunidad es, quizá, la primera vez que se encuentran reunidos tantos factores de estímulo, internos y externos. Ahora más que nunca Europa es posible porque económica y políticamente es necesaria. Y esta conciencia se generaliza en la opinión pública, lo que produce una enorme presión sobre los poderes políticos, que ya no pueden esquivar el envite.

### **El peso de la opinión pública**

Es un secreto a voces que el éxito del Consejo de Europa de Bruselas de febrero de 1988 se ha debido más a la presión empresarial que a la propia voluntad de los Gobiernos.

Las empresas han ido descubriendo individualmente el coste de la no-Europa. Como aquella empresa francesa del sector papelero que ha cifrado en un 25 por 100 de su cifra de negocios el coste de las trabas que subsisten en el comercio entre los Estados miembros, con una merma sensible de su competitividad internacional. Como esa otra realidad de la suma que los Estados miembros consagran a la investigación –superior en cifras totales a las del Japón–, pero cuya eficacia se reduce por los nacionalismos económicos. Y la constatación de estas realidades ha hecho que las empresas adquieran conciencia de la necesidad de un nuevo espacio y que lo impulsen de forma decidida, contra la opinión, incluso, de los Gobiernos. La necesidad empresarial se ha convertido hoy en un elemento motor de la integración, y los grandes movimientos de fusión y concentración que se observan responden a una estrategia de europeización que exige la ruptura de las fronteras.

La opinión pública, por su parte, tampoco es insensible a los nuevos desafíos. Durante años, los ciudadanos europeos se han ido “instalando” en la realidad de un espacio con pocas fronteras físicas.

La libre circulación de personas, los contactos con ciudadanos de otros pueblos, los hábitos de trabajar en común, la conciencia de la solidaridad han dado sus frutos, y los recientes sondeos del “Eurobarómetro” demuestran que los ciudadanos de Europa consideran que, “en común”, se pueden abordar con mayor garantía de éxito la lucha contra el desempleo, el crecimiento económico e incluso la defensa de Europa.

Según el “Eurobarómetro” de diciembre de 1987 (encuesta simultánea que se realiza en todos los Estados miembros, de acuerdo con la misma metodología y preguntas):

– El 77 por 100 de los ciudadanos apoyan los esfuerzos de unificación de Europa occidental.

– El 68 por 100 de los encuestados consideran que la pertenencia a la Comunidad es beneficioso.

– Más del 90 por 100 de los ciudadanos estiman que la realización del Mercado único en 1992 introducirá cambios importantes y positivos, situando por orden de ventajas nuevas las siguientes:

- Compra más fácil de productos (81 por 100).
- Facilidades de pago (80 por 100).
- Mejora del trabajo y del empleo (80 por 100).
- Facilidades para residir (79 por 100).
- Moneda común (79 por 100).
- Armonización del IVA (69 por 100).
- Menores controles a las fronteras (67 por 100).
- Apertura de las obras públicas (54 por 100).

– Seis de cada diez españoles piensan que hay que ir más allá del Mercado Único y por segmentos optan por:

- Cooperación científica y técnica (64 por 100).
- Moneda común (49 por 100).
- Unión política (43 por 100).
- Defensa común (37 por 100).

– El 58 por 100 se pronuncia en favor de un Gobierno europeo cuyas competencias fueran:

- Medio ambiente (61 por 100).
- Ciencia y tecnología (60 por 100).
- Defensa (60 por 100).
- Relaciones exteriores (44 por 100).
- Moneda (43 por 100).
- Ayuda al Tercer Mundo (42 por 100).

Estos datos –y más aún los relativos a algunos países tradicionalmente reticentes– constituyen un aliciente para quienes consideran que la “respuesta europea” es la única alternativa posible en el horizonte del año 2000, y al mismo tiempo, sirven de presión constante sobre los Gobiernos, mucho más celosos de sus prerrogativas.

## **Y esta vez, ¿va en serio?**

Sólo la Historia podrá dar una respuesta a este interrogante. En todo caso, se encuentran reunidas hoy las condiciones objetivas para un salto cualitativo hacia el futuro.

El camino que queda por recorrer es inmenso y no exento de graves dificultades. No es fácil armonizar las fiscalidades nacionales con lo que afecta a los ingresos presupuestarios y a las políticas económicas. No es

sencillo reforzar el SME, ni generalizar el ecu ni crear un Banco Central Europeo, con lo que exige de merma de independencia de las políticas monetarias nacionales y de disminución de poder de los Bancos centrales de cada Estado.

Y más allá de los aspectos técnicos, cuando el analista se adentra en los meandros políticos, surge la inevitable pregunta sobre las modalidades “constitucionales” de una Europa políticamente integrada. El debate sobre la Europa de las Patrias o la de los Pueblos, sobre la Federación o la Confederación de los Estados europeos se encuentra ya sobrepasada, sin que se haya podido dar ninguna respuesta válida a la forma última que pudieran tener los “Estados Unidos de Europa”.

¿Qué son treinta años en la vida de pueblos milenarios? Poca cosa. Pero ninguno de esos pueblos milenarios ha vivido la vertiginosa ruptura de las fronteras de la información y de la economía que conoce Europa hoy. Las entidades e identidades nacionales se han creado de “puertas adentro”, por aislamiento, por el fomento en circuito cerrado de las idiosincrasias respectivas.

Durante más de treinta años, los Estados miembros de la Comunidad, con su tímido progreso hacia la unión política, han creado *un Estado de necesidad económica* y han alumbrado la aparición de nuevas generaciones para las que el espacio europeo es la normalidad y los espacios nacionales y la división son la decadencia, sin por ello renunciar a sus peculiaridades originarias y enriqueciendo el conjunto con sus propias aportaciones y culturas.

Quizá el mayor logro de futuro que haya alcanzado la Comunidad haya sido el de “devaluar” las fronteras, haciendo posible que sobre tal “devaluación”, en los años venideros, se pueda edificar, no sin dificultades, una nueva estructura supranacional.

Pero para ello no bastará con lo que en este análisis se ha llamado el “último procedimiento”, sino que, en paralelo, conviene conducir un esfuerzo cultural y político, desde las parcelas públicas y privadas, para que los hechos y los logros económicos se inscriban en un escenario de identidad europea sin que el Mercado único se limite a ser un instrumento, relativo, de reencuentro de la prosperidad perdida.

# El programa Eureka: ¿Una oportunidad para España?

Pedro García Alarcó

**L**a presencia española y el grado de participación eficaz en los programas de tecnología internacionales es claramente insuficiente. Si observamos la cuota que le supone a España la pertenencia a la Agencia Europea del Espacio (ESA), el Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN), la Comunidad Económica Europea (CEE), junto con la participación –contratos ejecutados desde España– en los proyectos tecnológicos de esas organizaciones a lo largo de los últimos seis años, comprobaremos que no se cumple uno de los paradigmas básicos de la política de coste/beneficio en la pertenencia a estas organizaciones. Es decir, que el retorno obtenido sea equiparable a la proporción del coste. Así, si, por ejemplo, un determinado país contribuye con el 10 por 100 a la financiación de una organización, será un modelo equilibrado el obtener un 10 por 100; en términos económicos, de los contratos celebrados por la organización.

La posición española –aunque todavía es pronto para disponer de datos empíricos en el caso de la EEC– evidencia una tendencia crónica a comportarse como financiadora de la actividad tecnológica de sus socios de otros países en las organizaciones a que pertenece.

Si consideramos a la consultoría como una actividad tecnológica –en la medida en que más que una transferencia de tecnología representa una imposición tecnológica porque condicionaría posteriores contratos de equipamiento– el fenómeno anterior es extrapolable, por ejemplo, al Banco Mundial, donde España resulta adjudicataria de concursos en una proporción cinco veces inferior a su proporción en la cuota de financiación de la entidad, en claro beneficio de países como Francia, Italia, Holanda, Reino Unido, etcétera.

Un claro exponente de ello es el caso de la Agencia Europea del Espacio, donde prácticamente todo el dinero aportado por los países socios se aplica a proyectos de tecnología avanzada a los que licitan individual y consorciadamente empresas de los países miembros. España, en términos re-

---

**Pedro García Alarcó**, matemático, químico y economista, ha tenido responsabilidades ejecutivas en el Honeywell-Bull, ENTEL y Telefónica. Actualmente dirige el proyecto Europolis, de Eureka, en el que participan empresas y centros de investigación de ocho países.

ales, apenas participó durante años en una proporción dos veces inferior al porcentaje que le correspondía en la financiación de la Agencia.

De este modo España lleva años financiando la investigación avanzada – no sólo espacial– de Alemania, Francia, Dinamarca y Reino Unido.

Esta situación produce, con alguna frecuencia, incluso un mecanismo de picaresca: países que han excedido su cuota de participación en proyectos, buscan empresas españolas para que pongan su firma en proyectos, aspirando, de ese modo, a reciclar hacia sus países una parte de la “cuota” española, quedando la empresa española en tareas secundarias, más aparentes que reales, para justificar su titularidad. Ello representa que, por lo menos en años anteriores –ya que hoy el control es más riguroso–, una parte de los contratos nominales ejecutados en España era, además, ficticia.

Mi experiencia personal sobre el rodaje español en la EEC en estos temas relacionados con los programas tecnológicos –BRITE, ESPRIT, DRIVE...– y la opinión, un tanto cínica, de expertos en el buceo de la burocracia comunitaria, es que España, en los programas tecnológicos más relacionados con los aspectos que afectan a la competitividad, tardará varios, años en alcanzar una tasa de participación efectiva comparable a la tasa de aportación al conjunto de la EEC (cerca del 7 por 100).

### Razones de la “generosidad” española

Evidentemente la causa directa de esta situación no es la de una especial generosidad de la Administración española hacia países competidores. Más bien puede deberse, en parte, a las razones que descubría aquel ilustre viajero inglés por la España de comienzos del siglo pasado cuando enjuiciaba a sus vecinos como “poco dados a los afanes del comercio y la industria”.

Mi criterio, contrastado en varias ocasiones con funcionarios españoles de esas organizaciones, así como con funcionarios de otros países, es que, posiblemente, los representantes españoles funcionarios de esas organizaciones:

- a) En general han estado mal coordinados, desinformados y sin directrices claras.
- b) Mantienen un desproporcionado puritanismo sobre el concepto de

<b>La investigación en España</b>			
<b>Gastos totales intramuros en I+D por sectores de ejecución. Años 1984 y 1985</b>			
<b>(Millones de pesetas corrientes)</b>			
<b>Sector de ejecución</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>Crecimiento anual 1984-85</b>
Admón. Púb.	32.756	37.559	14,7
Enseñanza Sup.	20.755	24.676	18,9
Empresas (°)	65.411	85.795	31,2
<b>TOTAL</b>	<b>118.922</b>	<b>148.030</b>	<b>24,5</b>

(°) Incluye empresas públicas.

Fuente: INE.

neutralidad de su función y papel. Lo que, desafortunadamente, y por contraste con lo que hacen sus compañeros de otras nacionalidades, que han sido más sensibilizados a una forma de entender el “negocio” exterior de su país, se ha traducido, con frecuencia, en una clara desventaja para las empresas españolas.

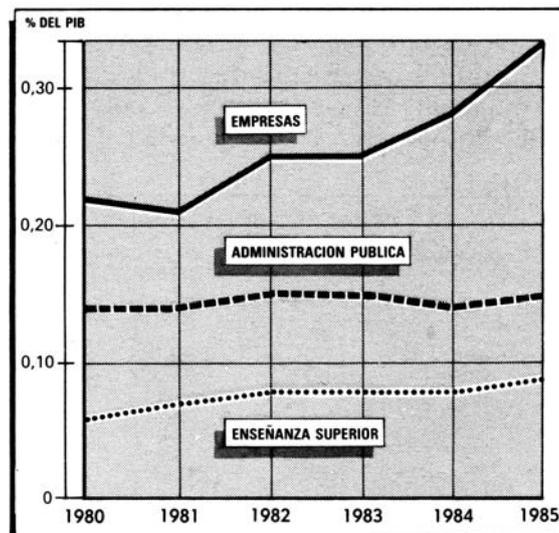
c) En general han recibido una débil formación en técnicas de conducción en grupo, lo que representa una ventaja para quienes tienen el hábito de aplicar las técnicas de manipular reuniones (manejo del tiempo, orden de la agenda, intervenciones pactadas, apoyos pactados, informes que aparecen “súbitamente”, confección de las actas...), como italianos, franceses, ingleses o alemanes.

Pero, por otra parte, no es menos cierto que el “pulso”, el nivel de acti-

La investigación en España		
Gastos totales intramuros en I+D como porcentaje del PIB a precios de mercado en algunos países de la OCDE		
Países	Gastos intramuros I+D $\times 100$ PIB p.m.	
	1981	1985
Francia	2,01	2,31
Alemania (RFA)	2,45	2,66
Grecia	0,21	0,34
Irlanda	0,73	0,80
Italia	1,01	1,33
Japón	2,32	2,81
Portugal	0,35 (1982)	—
España	0,39	0,53
Reino Unido	2,42	2,33
Estados Unidos	2,51	2,83

Fuente: OCDE.

#### La investigación en España



Fuente: INE.

Gastos totales intramuros en I+D por sectores de ejecución y como porcentajes del PIB. Serie 80-85

vidad, de interés de las empresas españolas por participar en esos contratos, es realmente bajo. A ello han podido contribuir –y contribuyen todavía– una serie de factores entre los que, a mi juicio, cabría destacar:

a) Escasa información –y poco efectiva– sobre los organismos, su papel y la conveniencia y oportunidad de la participación.

b) Una cierta complejidad burocrática no fácilmente asimilable.

c) Una “orfandad” en el proceso bastante elevada –hasta hace poco– con notoria inhibición de la Administración española que no favorece, tras una primera experiencia, el volver a repetir.

d) Ausencia de marcos promocionales específicos, de cada actividad tecnológica, a lo que no son ajenas las organizaciones empresariales, generalmente muy poco imaginativas en sus planteamientos y muy poco “empresariales”, quizá como consecuencia del “tono” medio de los empresarios españoles. Generalmente faltan proyectos –bastaría copiar de otros países– y existe una tendencia a conformarse con quejarse del “escaso apoyo económico del Gobierno”.

Lo que parece razonablemente claro es que, en todos los casos citados, las decisiones de adjudicación se suelen tomar por funcionarios de las Administraciones respectivas y que estos proyectos tienen, con frecuencia, la forma de “yo te apoyo-tu me apoyas” y “me debes-te debo”. Lo que, por otra parte, puede dar lugar al tráfico de influencias *y* a la actuación de *lobbies* profesionalizados. Y, evidentemente, los países fuertes usan estos recursos.

Recientemente parece existir una mayor sensibilidad sobre este tema en los responsables de nuestra proyección exterior. En cualquier caso los frutos tardarán años en recogerse. Y ello representa más tiempo soportando una transferencia de recursos –de un país pobre– hacia países más avanzados y, quizá por ello, más astutos.

### **¿Por qué nace el Programa EUREKA?**

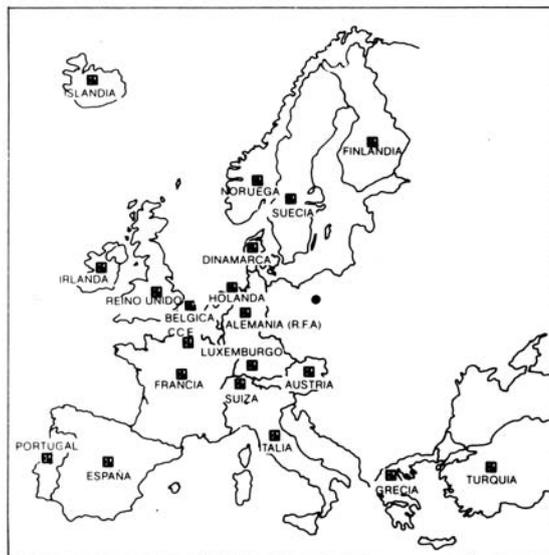
Cuando un hombre público, de la talla de un Mitterrand, promueve una iniciativa europea en uno de los puntos críticos del deterioro europeo –la tecnología– respecto a sus competidores estadounidenses y japoneses, es evidente que existen razones políticas en los planos personal, de partido, de Estado e internacional y que el motor final de una acción de esta naturaleza –a la que los franceses son más sensibles que sus consocios europeos– obedece a una cuerda poco desentrañable de motivaciones y objetivos.

La iniciativa está ahí y sus primeros resultados, también. Y la importancia de ambos extremos –existencia de la iniciativa y sus resultados– merecen un análisis más funcional y pragmático para explicar los orígenes –y la expansión– del programa EUREKA.

Tras el lanzamiento del programa comunitario ESPRIT 1 (desarrollo de las tecnologías de información en Europa), en el período de 1983-1986, se hizo una dura evaluación de su impacto y funcionamiento.

Este programa era claramente “de arriba hacia abajo”, dirigista, donde la Administración comunitaria, a través de un complejo dédalo de grupos de expertos, comisiones de representantes de las Administraciones de los países miembros, “work shops”, etcétera, acababa fijando las áreas, los temas y los proyectos a los que debían acudir, como licitadores, empresas e institutos de investigación.

### La Europa de Eureka



Fuente: Secretaría Eureka. CDTI.

Miembros de la iniciativa: Alemania (RFA), Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, Comisión de las Comunidades Europeas (CCE)

Evidentemente, quienes habían invertido tiempo y dinero (*lobbies*, consultores, grupos industriales europeos) en la redacción de los papeles, en la asistencia a las reuniones, en la realización de sugerencias, tenían más claramente orientado a su favor el conocimiento de los posibles concursos futuros. Mejor, desde luego, que el empresario que recibía la información a través del “Boletín de las Comunidades”.

Por otra parte, estos programas comunitarios al declararse, “precompetitivos” para soslayar el problema del dominio público de los teóricos resultados, al subvencionar la Comunidad al 50 por 100 de los proyectos, hizo muy teóricos y poco pragmáticos a buena parte de los proyectos presentados que, por otra parte, controlaban mayoritariamente siete grandes empresas europeas (cerca del 50 por 100 del volumen económico de los proyectos aprobados en ESPRIT 1), con una clara apariencia de “toma de posiciones” y “control de fondos”.

Evidentemente este proceso no parecía el más idóneo para crear un espacio tecnológico europeo. Faltaban algunos de los elementos sustanciales:

- El mercado, como motivación del desarrollo.

– El impulso y la iniciativa empresarial, eligiendo “su proyecto” y “no el proyecto” fijado por funcionarios.

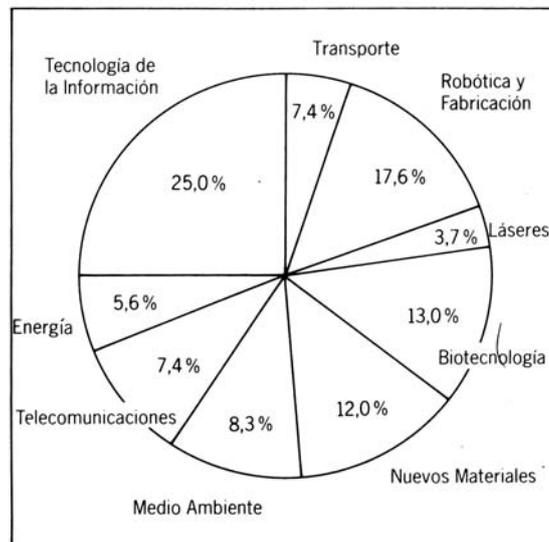
– Enfrentar a empresas competidoras, de distintos países, al reto de cooperar para vender juntos mañana, aprendiendo a trabajar juntos hoy en definir y desarrollar los productos y mercados de mañana.

– Una alta movilidad y flexibilidad, donde las empresas pequeñas pudieran moverse con igual –o mejor– facilidad que las grandes. Sin una incorporación efectiva de las pequeñas empresas –más vinculadas a los resultados prácticos y al medio plazo y más flexibles e innovadoras– no es posible crear una atmósfera innovadora.

Sobre este último extremo es muy demostrativo el ejemplo estadounidense, y la propia historia de la innovación, en cuanto al papel de la pequeña empresa en la extensión y profundización de las innovaciones.

Como consecuencia, la iniciativa de Mitterrand, convertida en iniciativa europea, se transforma en el programa EUREKA en la Conferencia de Ministros de 17 países europeos y la Comisión de las Comunidades Europeas, en la reunión celebrada en París el 17 de julio de 1985. Más tarde, en Hannover, el 5 y 6 de noviembre del mismo año, se firmó la Declaración de Principios EUREKA, por la que se regulan los procedimientos de funcionamiento del Programa. La declaración fue suscrita por 18 países y por la Comisión de las Comunidades Europeas.

**Distribución de proyectos Eureka**



Fuente: CDTI.

Análisis de proyectos por área de aplicación, en porcentajes del número total de proyectos (hasta julio de 1987). Eureka cubre toda la gama de campos de alta tecnología

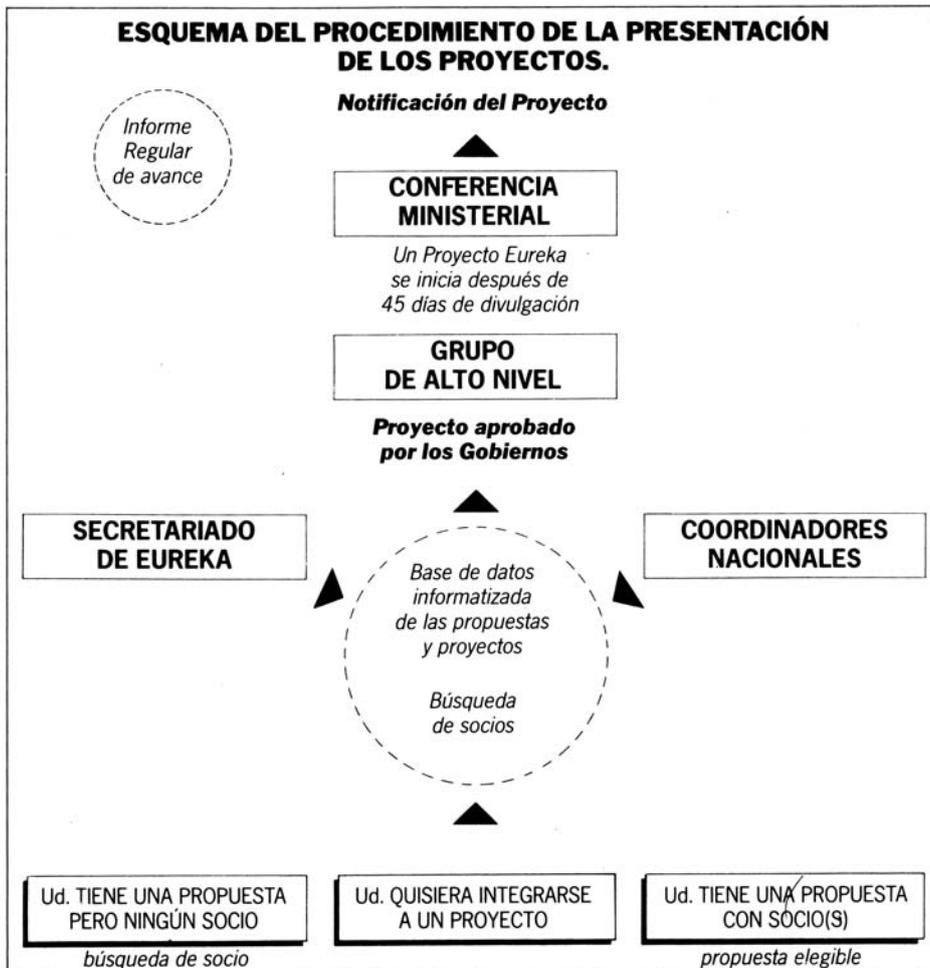
Se culminaba, de ese modo un largo proceso de gestación, que había comenzado un año antes con las reuniones y declaraciones del presidente francés, el canciller alemán y la primera ministra británica, sobre la necesi-

dad de crear un espacio tecnológico europeo que, evidentemente, la Comunidad Económica no se bastaba para desarrollar y cubrir.

La EEC, con cerca de un 80 por 100 de su presupuesto dedicado a las subvenciones agrarias, bajo un esquema establecido por la República Federal Alemana –por el que se tomaba como nivel de ingresos medio de los agricultores europeos el de los pocos agricultores alemanes, los más ricos, entonces– que era, y es, el país europeo con mayor formación bruta de capital, es evidente que no está organizada ni pensada para ser instrumento que permita a la “Europa de los campesinos y mercaderes” tomar la vanguardia tecnológica del mundo o, cuanto menos, impedir su postración excesiva.

El “mar de leche” y “las montañas de mantequilla, carne y cereales”, que se continúan primando y subvencionando, han sido la preocupación de la EEC en los últimos años y una de las causas básicas de su crisis presupuestaria. La reciente cumbre europea parece haber desbloqueado una situación casi insostenible, que conducía a la esterilización de Europa, y que corría el riesgo de convertir el Acta Única de Europa en papel mojado.

– La situación, por tanto, puede mejorar, pero, de momento, el Programa Marco de Investigación de la EEC 1987-1989 ha visto reducido su presu-



Cortesía: CDTI.

puesto a la mitad, así como otros programas, como el ESPRIT 2, BRITE o AIM, con reducciones muy notables.

La realidad es que en el periodo 82-87 unos 12.000 investigadores de los países comunitarios emigran a los Estados Unidos, donde las condiciones para este personal son realmente más atractivas que las existentes en Europa, y se teme que la sangría se mantenga\*.

EUREKA representaba, de algún modo, un mecanismo de resistencia ante la frustración de la EEC como vía para construir una Europa competitiva y fuerte. Una llamada y un aldabonazo en las conciencias. Una oportunidad movilizadora, con afán desburocratizador, buscando una vía nueva en Europa respecto a las formas tradicionales de relación de los Gobiernos y Administraciones con el mercado y la Industria, consensuar interés, buscar la financiación y promover el proyecto hasta obtener la etiqueta EUREKA.

## ¿Qué es el Programa EUREKA?

La propia Secretaría del Programa lo define así:

“EUREKA fue creado para servir de *marco*, a escala europea, para el *fomento* de una mayor *colaboración* en *proyectos de tecnología avanzada*. EUREKA estimula *proyectos civiles* de colaboración a través de las fronteras, entre *firmas* e instituciones de investigación de distintos países miembros de EUREKA, *sin distinción de tamaño* o estructura.

“Estos proyectos están destinados a reforzar la *posición competitiva* de los *productos, procesos y servicios europeos* en los mercados públicos y privados tanto de Europa como de todo el mundo”.

“Dos claves del concepto de EUREKA son su *enfoque*, básicamente “*de abajo hacia arriba*”, y su “*estructura flexible*”. Ello significa que no se han delimitado las áreas tecnológicas y que *corresponde a las firmas*, Universidades y organismos públicos o privados de investigación *la determinación de sus áreas específicas* de interés”.

“La organización y los procedimientos flexibles fueron concebidos para facilitar el proceso, ayudando a franquear alguna de las barreras clásicas que dificultan la cooperación transnacional, aunque son las organizaciones individuales las que deben iniciar y continuar los contactos (y negociaciones) con colaboradores de otros países miembros de EUREKA de la manera que juzguen adecuada.”

Como síntesis, y de acuerdo con la práctica seguida en los casi tres años del lanzamiento de la iniciativa, podemos concluir que:

- El objetivo de *cooperación europea* va orientado hacia lo concreto: *competitividad y desarrollo de mercados*.

- *La financiación*, que puede contar con los canales habituales de cada país en cuanto a estímulos para el desarrollo tecnológico, *de programas ambiciosos* requiere el concurso de *entidades financieras* (capital riesgo, “project financing”), lo que obliga a que los programas ambiciosos, en volumen, lo sean también en resultados económicos a obtener, en el más escrupuloso análisis de riesgo/beneficio.

- Se favorece un teórico *marco de movilidad de pequeñas empresas* e incluso la colaboración pequeñas/grandes, que tantos resultados está obteniendo en los EEUU.

- *El mecanismo de "tramitación" es simple y depende en muy escasa medida de las relaciones y de la experiencia que una empresa concreta tenga con la Administración, por lo menos en el plano de obtención de la etiqueta EUREKA. Las cosas cambian cuando lo que se desea es obtener, una vez alcanzado el marchamo EUREKA, una cierta cobertura financiera de la Administración de su país respectivo.*

### La participación española en EUREKA: una sorpresa

Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, la participación española en el Programa EUREKA, es decir, el peso que las empresas españolas han tomado en el desarrollo de proyectos promovidos como EUREKA, es de casi *cuatro veces superior* al peso que le corresponde, según su PIB, respecto al total del PIB agregado de los 19 países que participan. Es decir, España alcanza un 23 %, con cerca de 30.000 millones de compromiso financiero, tecnológico e industrial, ante un total de cerca de 135.000 millones que hasta ahora ha congregado el programa en poco menos de 200 proyectos (a septiembre de 1987).

Análisis de los proyectos por miembros de Eureka participantes	
Miembros de Eureka	Núm. de proyectos
Alemania (RFA)	57
Austria	12
Bélgica	24
Dinamarca	15
España	38
Finlandia	15
Francia	87
Grecia	5
Holanda	38
Irlanda	2
Islandia	—
Italia	49
Luxemburgo	3
Noruega	12
Portugal	7
Reino Unido	58
Suecia	31
Suiza	19
Turquía	1
CCE	2

Otra de las sorpresas sobre el eco que el programa despertó en España es el del tamaño medio de las empresas españolas que participan: *el 60 % son pequeñas empresas; el 85 % son empresas privadas, y el 70 % son de capital y origen español.*

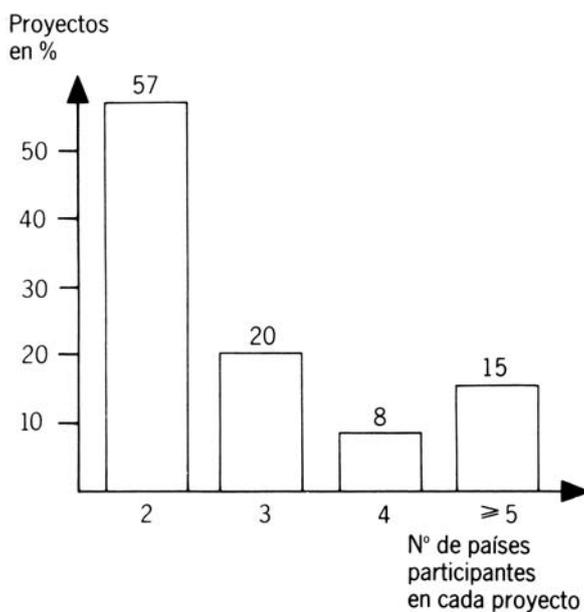
Aun en el supuesto de una alta mortalidad de los proyectos y la aparición de dificultades de financiación en los proyectos, es evidente que EUREKA ha

conseguido movilizar en España a unas fuerzas industriales y empresariales distintas a las que hasta ahora, prácticamente, han obtenido la mayor parte de todos los fondos y resortes públicos de ayuda y financiación a teóricos esfuerzos de investigación y desarrollo: *las grandes empresas* (algunas multinacionales) *y especialmente las empresas públicas*.

De ello se deduce –sobre todo viendo la cronología de los proyectos– un doble fenómeno: el desinteresamiento, al menos durante el primer año de vida del programa, de las grandes empresas y especialmente de las públicas, junto con una activísima participación de pequeñas empresas privadas.

De mis conversaciones con muchas de las empresas participantes, tanto españolas como extranjeras, he podido deducir alguna de las claves explicativas a este fenómeno, más acusado en España que en los demás países, pero presente de un modo apreciable en la mayoría.

#### **Análisis de los proyectos según el número de miembros participantes en cada proyecto (\*)**



(\*) El porcentaje del número total de proyectos (= 165)

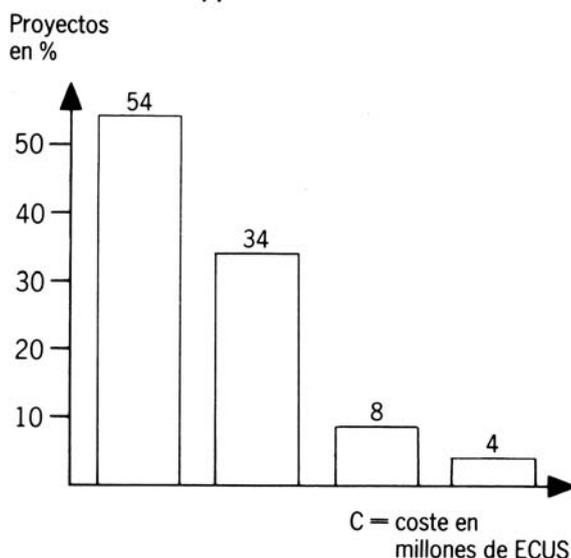
Los empresarios han entendido a EUREKA, sobre todo los que tenían experiencias con la CEE, como:

- Un nuevo papel de los Gobiernos, más fertilizador y creador de marcos de referencia que dirigista.
- El entender que la promoción del proyecto dependió en gran medida de su iniciativa y capacidad, y no de las influencias y grado de familiaridad con la Administración.
- El mantener la iniciativa sobre el contenido, alcance y objetivos del proyecto, con claros objetivos de mercado y rentabilidad.

En el caso español suelen aparecer como razones complementarias que:

- Los proyectos comunitarios no van orientados a fines competitivos.
- La participación en temas comunitarios es muy complicada.
- Se atenúa el problema de “pasar la ventanilla local”, siendo muy ágiles los trámites de presentación y seguimiento del papel de la Administración hasta la aprobación del proyecto.

### Análisis de los proyectos según su coste (\*)



- Es más fácil conseguir un proyecto de EUREKA que de la CEE.

Como dificultades, sin embargo, se señalan:

- Una vez obtenido el “marchamo”, el proceso de obtener la financiación pública anunciada (del orden del 50 %, como crédito-riesgo, salvo en la primera etapa en que se cubre con subvenciones del Ministerio de Industria) es laborioso y lento.

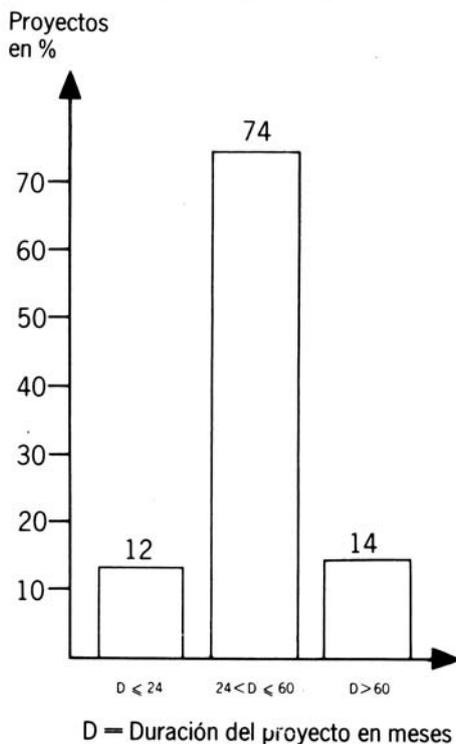
- Existe una complejidad organizativa y de gestión de los proyectos ante el que las empresas deben, en la mayoría de los casos, improvisar.

- Existe una carga jurídica –y de negociación – importante a la hora de establecer los derechos de la tecnología desarrollada entre los distintos socios de cada país y el futuro reparto de mercados.

- El interesamiento de las entidades financieras –salvo excepciones– es débil y menor del esperado.

- En los proyectos cuyo mercado es el sector público, cuando existen proyectos que persiguen fines más o menos concurrentes, funcionan los

### Análisis de los proyectos según su duración (\*)



“lobbies”, los grupos de presión y las economías de escala de los grandes grupos. En los proyectos orientados al sector privado este tipo de circunstancias no se dan.

## Una valoración

EUREKA ha representado el atractivo de lo renovador en un horizonte, como el europeo, donde los subsidios agrarios, los localismos y los proteccionismos han sido la realidad dominante desde la creación de la CEE, así como la razón básica del deterioro competitivo europeo.

Y ha sido, en gran medida, un montaje más aparente que real, un mensaje más que un escenario, una llamada más que una invitación con boletín de inscripción y duplicados a rellenar.

La respuesta de los industriales –los que más han aprendido de la crisis– ha sido la de saludar algo nuevo, prometedor, que crea orientaciones y oportunidades, que no regala nada pero que tampoco impone nada. Era como el saludo de una forma neoliberal de entender la creación de las condiciones

para el progreso, basado en la confianza y en la libertad, creando ventanas por las que encontrar nuevas formas y experiencias de hacer las cosas.

Es decir, EUREKA ha sido para muchos como abrir una puerta, una ventana, que ha producido una cierta renovación del aire viciado en el que, hasta ahora, se desenvolvía la cooperación europea en materia de desarrollo e innovación industrial.

Y estos efectos se han producido. Así, por ejemplo:

– El funcionario de la CEE, que nunca vio realmente con buenos ojos a EUREKA, ha reaccionado introduciendo notables cambios en los nuevos programas (ESPRIT 2, DRIVE, COMET, ERASMUS), lo que mejora sustancialmente el potencial interés de los mismos.

– La Conferencia de Ministros de países miembros de la CEE ha conseguido cambiar el marco financiero, destinando unos fondos a la cooperación y al desarrollo.

– España, por ejemplo, ha podido presentar su Plan Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico en un ambiente, con una acogida y una sensibilidad por parte del tejido social que es sustancialmente mejor gracias a EUREKA.

Sin embargo, algunas sombras aparecen sobre el futuro de EUREKA:

– EUREKA es una creación francesa. Sin el papel animador de Francia el programa no se mantendría en su dimensión posible. Es evidente que la “cohabitación” ha producido un enfriamiento del interés del Gobierno francés por una iniciativa que lleva el sello del presidente de la República. El mensaje de “despacio” y “recorte de fondos” es palpable, así como el desinterés activo de empresas para que se orienten hacia proyectos comunitarios en lugar de proyectos EUREKA.

– Las limitaciones del mercado financiero europeo, que hacen que los planteamientos y posibilidades del concurso de fondos de capital-riesgo sea muy poco eficaz.

– La fagocitación de algunas ideas y proyectos desde la CEE, siempre con el obligado marco de referencia de desarrollos no competitivos e iniciativa de la Administración.

– El entrar, gran parte de los proyectos, en una segunda etapa más dura y difícil, que pueda provocar abandonos y desfallecimientos que corren el riesgo de generar una corriente de contagio.

En mi opinión, el resultado de las elecciones francesas va a tener un hondo impacto en el futuro del programa EUREKA. Y éste, de algún modo, requiere para 1989 un relanzamiento y una reformulación que le asignen el suficiente capital político y vital para asegurar su consolidación.

Si así ocurriera, España sería uno de los grandes beneficiarios de esta oportunidad.

El reto del Acta Única, la convicción de que los proteccionismos alimentan más conformismos, mediocridad, picaresca y trasiego de influencias que beneficios al conjunto de la sociedad, requiere estímulos para que los empresarios asuman riesgos, vean las fronteras de modo distinto, entiendan el valor del liderazgo (crear consenso, unir voluntades, hacer que las cosas pasen). Y estos estímulos son escasos. Europa –y especialmente España–

necesitan la creación de marcos como el que EUREKA representa, mostrando nuevos estilos de los Estados modernos para movilizar, sin dirigismos ni a costa de los presupuestos del Estado, voluntades y estimular el progreso.

## **NOTAS**

(\*) Aunque tampoco resulten atractivas para los estadounidenses estas condiciones en su propio país, dado que el 70 % de los grados Ph. D. otorgados en los últimos cinco años por las Universidades estadounidenses lo han sido a ciudadanos de otros países, siendo los asiáticos el 60% de los que obtuvieron dichos grados.

# La degradación de la biosfera y el concepto de sociedad sostenible

Lester R. Brown y Edward C. Wolf

**P**oner al mundo en una vía de desarrollo sostenible no será fácil, en vista de la degradación del medio ambiente y la confusión económica que hoy prevalecen. No bastará con modestos aumentos en las inversiones para elevar el rendimiento energético o en los presupuestos de planificación familiar. Para llegar a esa vía se necesitará un reordenamiento total de prioridades, una reestructuración a fondo de la economía mundial y un crecimiento sustancial de la cooperación internacional, tal y como ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial. Mientras el deseo de asegurar un futuro sostenible no se convierta en interés prioritario de los Gobiernos nacionales, el continuo deterioro de los sistemas naturales de apoyo a la economía llegará a aplastar los esfuerzos para mejorar la condición humana.

Un futuro sostenible exige tratar simultáneamente una serie de temas interconectados. Estabilizar la población resultará difícil en tanto que la pobreza no se reduzca. Puede que sea imposible evitar una extinción masiva de especies mientras que el Tercer Mundo esté cargado de deudas. Quizá lo más importante: puede que no se disponga de los recursos necesarios para detener el deterioro físico del planeta, a no ser que se dé marcha atrás en la carrera armamentística internacional.

Si el mundo permanece en la senda actual, las crisis se acumularán y se acelerarán hasta anular la capacidad de respuesta de las instituciones. El factor tiempo es de suma importancia: las especies extinguidas no pueden ser recuperadas. La Tierra, erosionada, tardará siglos, incluso milenios, en fertilizarse aun bajo técnicas de cultivo cuidadosas. Una vez que la Tierra se haya calentado, no habrá forma posible de enfriarla.

Los científicos, los dirigentes políticos y la opinión pública están empezando a reconocer que el aumento de la población mundial y de la demanda de energía está alterando los sistemas naturales y los recursos de

---

**Lester R. Brown** es presidente del Worldwatch Institute de Washington, entidad no lucrativa que publica anualmente el *Report on Progress toward a Sustainable Society*. **Edward C. Wolf** es investigador de la misma institución norteamericana.

los que la Humanidad depende. Pero aún están lejos los ajustes políticos necesarios para que el mundo vuelva a una vía económica sostenible. El compromiso de acción es insignificante en muchas capitales nacionales y los líderes políticos siguen preocupados por crisis a corto plazo, a expensas de la sostenibilidad a largo plazo.

Con la notable excepción de los Estados Unidos, los esfuerzos para proteger la fina capa de tierra fértil, por poner un ejemplo, oscilan entre la inadecuación y la inexistencia. Al contrario que Corea del Sur y China, los países en vías de desarrollo no han hecho nada para evitar su deforestación. Más importante aún es la necesidad de estabilizar y restaurar los bosques de los trópicos. Decenas de países en desarrollo aún tienen que afrontar este reto.

En los países industrializados continúan haciéndose evidentes los daños forestales por contaminación del aire y lluvia ácida, siendo en la actualidad diecinueve las naciones que han remitido información sobre extenso deterioro forestal. Sin embargo, mientras se tiene conocimiento de nuevas zonas dañadas y la investigación científica aumenta, ningún país industrializado ha diseñado, y no digamos puesto en vigor, un plan efectivo para frenar el deterioro.

Cerca de la mitad del mundo está consiguiendo contener el crecimiento de la población. Pero eso quiere decir que la otra mitad del mundo no lo está haciendo. La negligencia ante el problema de la población está empujando a muchos de los Gobiernos del Tercer Mundo a un extremo en el que pronto deberán elegir entre unos esfuerzos desesperados para reducir el tamaño de la familia y un descenso intolerable del nivel de vida.

Se ha registrado algún progreso, aunque insignificante, en la reducción del crecimiento de las emisiones de dióxido de carbono, pero ni un solo Gobierno ha adoptado una política energética que tome en consideración las alteraciones climáticas. El uso de combustibles fósiles se estabilizó en los años ochenta, pero fue porque sus mayores costes impulsaron las inversiones para un mayor rendimiento, así como el uso de la energía nuclear y de las energías renovables.

El esfuerzo para proteger la capa de ozono de la atmósfera marcado por el protocolo sobre clorofluorocarbonos firmado en Montreal por veinticuatro países supone un esperanzador precedente de cooperación frente a amenazas mundiales. Pero lo que se necesita es un fondo de apoyo público para tan innovadora diplomacia. Hoy, muchas de las batallas para proteger la salud del planeta se están perdiendo. Algunas ni siquiera se están llevando con eficacia.

## **Desarrollo insostenible**

Como se señala en anteriores ediciones de *El Estado del Mundo*, una sociedad sostenible es aquella que satisface sus necesidades sin disminuir las perspectivas de futuras generaciones. El concepto de sostenibilidad acuñado por los ecologistas se basaba en las consecuencias a largo plazo

de las presiones excesivas sobre los sistemas de apoyo naturales, tales como los bosques o las tierras. Aunque inspirado por la ecología, el desarrollo sostenible puede alcanzarse tan sólo mediante decisiones económicas y políticas.

Aunque las reservas forestales y de suelo no figuran en la estimación de la riqueza nacional, las economías dependen de ellas. Incluso la sociedad más avanzada depende de la fotosíntesis que se produce en sus bosques, praderas y cultivos. Si la productividad biológica de la Tierra es continuamente degradada por un uso incorrecto, la sociedad tendrá que pagar el precio.

La franja que separa una actividad sostenible de otra que no lo es resulta a menudo imperceptible. La sostenibilidad puede evaluarse utilizando como base de estudio de ecosistemas concretos, sectores de la economía o regiones geográficas. La industria anchovera peruana sigue siendo uno de los ejemplos más claros de cómo una explotación excesiva puede destruir un ecosistema. La expansión de la pesca de anchoa fue acompañada en el Perú por brillantes informes económicos a medida que las capturas se incrementaban de cuatro millones de toneladas en 1960 a ocho millones en 1965 y a trece millones en 1970. Los ecologistas, que estimaban que la industria pesquera podría mantener unas capturas de nueve millones de toneladas anuales, reaccionaron alarmados. Sus advertencias eran justificadas: a principios de los años setenta, las capturas de anchoa disminuyeron hasta dos millones de toneladas por año, cantidad en la que desde entonces se sitúan.

Los análisis de sectores concretos de la economía mundial también revelan conductas insostenibles. Los informes económicos sobre la producción de alimentos realizados a mediados de los ochenta demuestran que la producción alimentaria ha sobrepasado a la demanda efectiva, desembocando en excedentes y en una depreciación de las reservas de grano mundiales. Los análisis ecológicos, por otra parte, indican que la producción ha aumentado en parte arando tierra altamente erosionable que no puede mantener un cultivo a largo plazo. Esta interpretación ecologista se refleja en el programa de los Estados Unidos diseñado para transformar cuarenta millones de acres (dieciséis millones de hectáreas) de tierra cultivada, que se erosiona con rapidez –aproximadamente, el once por ciento del total de los Estados Unidos–, en terrenos destinados a usos sostenibles tales como producción forestal o de hierba. Es probable que en los próximos años se abandone en decenas de países el cultivo de tierra altamente erosionable, porque se utilice para usos sostenibles menos intensivos o porque se convierta en tierra baldía.

Los indicios de una marcha insostenible en el sector energético son inequívocos. El consumo en continua expansión de combustibles fósiles resulta, por definición, insostenible. Pero incluso antes de que las reservas se hayan agotado, puede que el uso de combustibles fósiles deba reducirse por ser culpable de la acidificación y destrucción de los bosques y bancos de pesca, así como del calentamiento del planeta.

Por lo que se refiere a regiones geográficas, el aumento anual de la población en diecisiete millones y de la cabaña ganadera en cinco millones está destruyendo en África la vegetación y degradando la tierra, demostrándose así en qué medida la degradación del medio ambiente puede arruinar el progreso económico de forma especialmente dramática. El primer indicio de que África tenía problemas apareció cuando la producción per cápita de cereales comenzó a disminuir a partir de 1967, lo que con el tiempo traerá consigo una baja de los ingresos reales. No sólo siguen disminuyendo la producción alimentaria y los ingresos, sino que además no hay ninguna perspectiva de que pueda frenarse tal deterioro.

El futuro económico del subcontinente indio está amenazado de igual modo. A medida que los científicos indios han recogido más datos precisos sobre la deforestación, la erosión del suelo y la degradación de la tierra, la preocupación ha dado paso a la alarma. La India ha tenido un notable éxito en el aumento de las cosechas de tierras de regadío mediante el cultivo de variedades de trigo y arroz de alto rendimiento, pero ahora está padeciendo en algunas regiones grave escasez de agua, carencia de forraje y de leña. A falta de un mayor esfuerzo para contener el deterioro general del subcontinente indio, en círculos oficiales se teme que el nivel de vida descienda en los próximos años, siguiendo la tendencia de África.

Hispanoamérica, si bien más avanzada económicamente, se enfrenta a una situación similar. La combinación de un rápido crecimiento de población, una clara degradación del medio ambiente y una deuda externa en aumento ha reducido el nivel de vida de la mayoría de los países hispanoamericanos por debajo de las cotas de 1980. Al igual que en África, es probable que el nivel de vida sea al final de la presente década inferior al que se disfrutaba al principio de la misma. Aun en el caso de que se encontraran soluciones para aliviar el peso de la deuda, el continuo deterioro de los sistemas de apoyo del medio ambiente de la región llegaría a anular los esfuerzos para evitar el declive.

Los efectos inmediatos del crecimiento de la población y de la degradación del terreno son en gran parte regionales, pero la alteración del clima asociada a la combustión de carburantes fósiles es irremediablemente mundial. Al igual que la degradación del terreno puede amenazar los esfuerzos regionales para elevar el nivel de vida, del mismo modo puede la alteración del clima aniquilar el progreso a escala mundial. Los esfuerzos para adaptar la economía mundial a una tierra mucho más caliente –con los consiguientes cambios en el régimen de lluvias, nivel del mar y porcentaje de evaporación– podrían a la larga absorber todo el capital disponible para inversiones.

## **Conservación del suelo y reforestación**

La recuperación de dos de los sistemas de sustento de la vida en la Tierra –su suelo y sus árboles– requerirá unas elevadas inversiones de capital y un fuerte compromiso por parte de los dirigentes políticos. Esti-

mar los costes de la protección de esos sistemas naturales es una empresa especulativa, dificultada por la falta de datos fehacientes acerca de la rapidez con que se están deteriorando y el coste de su recuperación. Para dificultar más el cálculo, no hay consenso en cuanto a las medidas más adecuadas para frenar el deterioro. Los gastos que aquí se apuntan son estimaciones aproximadas, destinadas tan sólo a dar una idea de la magnitud del esfuerzo exigido.

Es conveniente comenzar con la tierra, la base no sólo de la agricultura, sino de la misma civilización. Cuando los precios mundiales de los cereales se dispararon a mediados de los setenta, los agricultores de todo el mundo roturaron grandes extensiones de tierra altamente erosionable y adoptaron métodos de cultivo más intensivos y a menudo erosivos.

Aunque en la mayoría de los países no existen cifras sobre la erosión del terreno, los datos de la erosión en los Estados Unidos y de los gastos recientes para controlarla proporcionan una base para estimar una inversión mundial en la conservación del suelo.

A partir de 1980, los agricultores americanos y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) han venido gastando conjuntamente más de mil millones de dólares anuales para controlar la erosión de los campos de cultivo, con gastos repartidos casi equitativamente entre ambos. A pesar de este esfuerzo, un examen detallado del suelo llevado a cabo en 1982 demuestra que los agricultores perdían anualmente 3.100 millones de toneladas de tierra superficial por culpa de la erosión provocada por el viento y el agua, sobrepasando en 2.000 millones de toneladas los niveles tolerables de pérdida de tierra. Por cada tonelada de cereales que producían, los agricultores americanos perdían seis toneladas de tierra fértil.

El Congreso respondió a esta clara amenaza y a los costes disparatados de los programas de sostenimiento de los precios agrícolas (que resultaban en parte de la excesiva producción debida al cultivo de tierras altamente erosionables) con un destacado programa, la Reserva de Conservación, que fue incorporada al Acta de Seguridad de la Alimentación de 1985. Por primera vez se diseñaba una política para controlar la excesiva producción y para detener las pérdidas de tierra infrutilizada.

Una de sus disposiciones fundamentales hace un llamamiento para la conversión de al menos cuarenta millones de acres de terrenos altamente erosionables en praderas o bosques (un acre equivale a 0,4 hectáreas). Entre 1986 y 1987 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos aceptó las ofertas de los agricultores para incluir en el programa 23 millones de acres, extensión bastante inferior a la meta de los 40 millones de acres en cinco años. El Departamento de Agricultura accedió a pagar a los agricultores una media de cuarenta y ocho dólares anuales por acre de tierra incluida en el plan para compensar a los agricultores por los ingresos netos que la tierra habría producido de ser cultivada. Si se asume que la oferta media por la conversión de 40 millones de acres es algo superior a cincuenta dólares por acre, el abandono del cultivo costará al Tesoro de los Estados Unidos 2.000 millones de dólares anuales, una vez que todo el

**Cuadro 1**  
**Estados Unidos: estimación de los gastos para la conservación**  
**de la tierra cultivada (1986-2000)**

Año	Conversión de terrenos cultivados	Adopción de medidas de conservación	Total
1986	400	1.000	1.400
1987	800	1.000	1.800
1988	1.200	1.000	2.200
1989	1.600	1.000	2.600
1990	2.000	1.000	3.000
1995	2.000	1.000	3.000
2000	2.000	1.000	3.000

- Los gastos se expresan en millones de dólares.
- Fuente: Estimaciones del Worldwatch Institute, basadas en datos del USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos).

área se haya reconvertido hacia 1990. Si se mantiene el gasto de 1.000 millones de dólares cada año en el control de la erosión, aunque destinado al resto de los terrenos altamente erosionables, es posible estimar el coste de un supuesto programa del Gobierno de los Estados Unidos para salvaguardar la capa superficial de la tierra. (Véase el cuadro 1.)

Se ha estimado que la erosión de la tierra plantada con árboles o hierba disminuyó durante el primer año del programa de conversión de cultivos de una media de veintinueve toneladas por acre a dos toneladas. Si esta proporción operara en toda la superficie prevista en el plan, la erosión excesiva se reduciría en 1.000 millones de toneladas. Esto será en parte controlado por una disposición del Acta de Seguridad de la Alimentación que insta a los agricultores dueños de tierras erosionables a desarrollar un programa de conservación del suelo antes de 1990 para poder seguir beneficiándose de los subsidios compensatorios de los precios, seguros agrícolas y otras ventajas del programa.

En resumen, serían necesarios unos gastos anuales aproximados de tres mil millones de dólares para que los Estados Unidos estabilizaran sus suelos, una vez que el programa estuviera plenamente en vigor hacia 1990. Estos datos del primer productor mundial de alimentos ofrecen un punto de partida para estimar el coste de la estabilización de la capa fértil de la Tierra a nivel mundial. Primero, se supone que la extensión de tierra que no puede ser cultivada sin prácticas agrícolas de conservación del suelo factibles económicamente es una décima parte del total de terreno

**Cuadro 2**  
**Estimación de gastos mundiales para la conservación**  
**de la tierra cultivada (1990-2000)**

Año	Conversión de cultivos en bosque o pradera	Adopción de medidas de conservación	Total
1990	3.200	1.300	4.500
1991	6.400	2.700	9.100
1992	9.600	4.000	13.600
1993	12.800	5.300	18.100
1994	16.000	8.000	24.000
1995	16.000	8.000	24.000
2000	16.000	8.000	24.000

- Los cifras se expresan en millones de dólares.
- Fuente: Worldwatch Institute.

cultivado; aproximadamente la misma proporción que en los Estados Unidos. Esto equivaldría a 128 millones de hectáreas repartidas por todo el mundo. Si se calcula el coste que la conversión de esa tierra en praderas o bosques tendría en los Estados Unidos, el coste aproximado mundial sería de dieciséis mil millones de dólares anuales hacia 1994 (véase el cuadro 2). Si los gastos de conservación de la capa de tierra fértil de los restantes terrenos erosionables son comparables a los de los Estados Unidos (sin tomar en cuenta los diferentes usos de la tierra y métodos de cultivo que caracterizan a la agricultura en las distintas regiones), un programa global de conservación en marcha hacia 1994 costaría 8.000 millones de dólares.

Cuando el programa de conversión de tierras y todas las medidas necesarias para conservar la tierra estén en vigor, los gastos globales de protección de las tierras ascenderían a 24.000 millones de dólares por año. Esta cantidad, aunque elevada, es inferior a las subvenciones que el Gobierno de los Estados Unidos pagó a los agricultores en 1986 para sostener los precios de las cosechas. La cifra de 24.000 millones de dólares, considerada como una inversión para el futuro suministro de alimentos a un mundo que espera de tres mil a cinco mil millones de seres más, es un gasto que la Humanidad no puede dejar de hacer.

Más difícil es efectuar una estimación similar de la inversión necesaria en plantación de árboles para restaurar la masa arbórea. Pocos discuten la necesidad de plantar más árboles, ya sea para satisfacer las crecientes necesidades de leña del Tercer Mundo o para estabilizar la tierra o el régimen de aguas en cuencas donde la degradación del suelo y la ruptura del ciclo hidrológico están socavando las economías nacionales. Repoblar el bosque es una valiosa inversión para nuestro futuro económico.

Más de mil millones de seres viven en países que ya están padeciendo escasez de leña. Si no se emprende una acción correctiva, para el año 2000 ese número se habrá duplicado. Se calcula que se necesitará repoblar 55 millones de hectáreas para hacer frente a la demanda de madera combustible prevista para fin de siglo. Además, la conservación de las tierras y la restauración de la estabilidad hidrológica de miles de cuencas fluviales del Tercer Mundo harán necesaria la repoblación de más de cien millones de hectáreas.

Teniendo en cuenta que algunos árboles servirían a objetivos tanto ecológicos como económicos de obtención de leña, probablemente se necesitaría plantar un total de 120 millones de hectáreas. Se necesitarían 30 millones más para satisfacer la demanda de madera, papel y otros productos forestales. Si este objetivo de plantación de árboles se alcanza para fin de siglo, los esfuerzos habrán de seguir las líneas trazadas en el cuadro 3, con plantaciones anuales en gradual aumento. La estimación del coste de la reforestación de una superficie equivalente a 150 millones de hectáreas presenta dos problemas. Primero: no se espera que las plantaciones cubran más que una pequeña parte de la demanda rural de leña en el Tercer Mundo. Las necesidades de combustible son dispersas, y la única mano de obra capaz de plantar árboles en la cantidad necesaria para cubrir la demanda de combustible y para recuperar la tierra árida es la que se encuentra en las comunidades locales. En realidad, la mayoría de los nuevos árboles no surgirán en plantaciones ordenadas sistemáticamente, sino más bien en laderas, cerca de núcleos habitados, en los lindes de terrenos o entre otros cultivos. El principal recurso de esta empresa no es, pues, capital, sino trabajo.

Segundo: restablecer el manto de árboles en tierras gravemente degradadas no es tarea fácil, ya que requiere riego y protección frente a los rumiantes. Se pueden obtener plantas de semillero por una modesta suma, pero el porcentaje de supervivencia de los árboles suele ser bajo. En sí, el acto de plantar a veces no es sino una mínima parte del esfuerzo requerido para mantener una arboleda. En muchos casos se debe cavar una cuenca en torno a cada árbol o construir una terraza en la ladera de una montaña para retener el agua, la tierra y las sustancias nutritivas. Una vez desarrollado, el árbol se mantiene mediante ciclos autorreforzantes de creación de nueva tierra y de seminación natural, pero la intervención inicial requiere una mayor inversión de tiempo y talento humanos.

El coste de recuperar la masa forestal de la Tierra varía considerablemente según sea el método utilizado. Numerosos estudios del Banco

Cuadro 3

**Plantación de árboles necesaria para suministrar leña, madera y pasta de madera, y para estabilizar la tierra y el régimen de lluvias (1990-2000)**

Año	Suministro de leña	Conservación del terreno y régimen de lluvias	Suministro de madera y pasta de madera	Total de hectáreas	Coste estimado
1990	2	3	1	6	2.400
1991	3	4	1	8	3.200
1992	4	5	2	11	4.400
1993	5	6	2	13	5.200
1994	5	6	3	14	5.600
1995	6	6	3	15	6.000
1996	6	7	3	16	6.400
1997	6	7	3	16	6.400
1998	6	7	4	17	6.800
1999	6	7	4	17	6.800
2000	6	7	4	17	6.800

- Las superficies se expresan en millones de hectáreas.
- El coste estimado viene expresado en millones de dólares.
- Fuente de datos: Worldwatch Institute.

Mundial y otras agencias para el desarrollo dan costes que oscilan entre doscientos y quinientos dólares por hectárea para árboles plantados por los agricultores como parte de actividades agroforestales, y llegan hasta los dos mil dólares o más para el caso de plantaciones comerciales. Los costes de los agricultores son más bajos principalmente porque el trabajo de plantar, mantener y proteger los árboles es aportado por la familia. El esfuerzo se considera como una inversión en el bienestar familiar.

En toda plantación de árboles hay que adquirir previamente las plantas de semillero, a un precio aproximado de cuarenta dólares por cada cien plantas. Una plantación de unos dos mil árboles por hectárea costaría unos ochenta dólares/hectárea en concepto de plantas de semillero. Al estimar el coste de recuperar la masa forestal, se supone que la mayor parte de los 150 millones de hectáreas será plantada por habitantes de la zona y que el coste medio será de cuatrocientos dólares por hectárea incluyendo el coste de las plantas. De este modo, el gasto total por plantación de árboles sumaría unos sesenta mil millones de dólares, algo menos

Cuadro 4

**Estimación de gastos de planificación familiar en el Tercer Mundo y actividades anexas para estabilizar la población mundial en 8.000 millones en el año 2000**

Año	Servicios de planificación familiar	Mejoras sociales	Incentivos económicos	Total
1990	3.000	6.000	4.000	13.000
1991	3.500	8.000	6.000	17.500
1992	4.000	10.000	8.000	22.000
1993	4.500	11.000	10.000	25.500
1994	5.000	11.000	12.000	28.000
1995	5.500	11.000	14.000	30.500
1996	6.000	11.000	14.000	31.000
1997	6.500	11.000	14.000	31.500
1998	7.000	11.000	14.000	32.000
1999	7.500	11.000	14.000	32.500
2000	8.000	11.000	14.000	33.000

— Gastos expresados en millones de dólares.

de seis mil millones de dólares anuales para lo que queda de siglo. La plantación de árboles para restaurar cuencas fluviales, que de ese modo conservarían la tierra y agua, completa los gastos de los agricultores por la erosión del suelo, ya analizados.

## Ralentización del crecimiento demográfico

El éxito de los esfuerzos para salvar la capa fértil de la Tierra y para restaurar la masa forestal depende en gran medida del descenso del crecimiento de la población. De hecho, los países en expansión demográfica a un ritmo del dos al cuatro por ciento anual encontrarán casi imposible la restauración de su masa arbórea, la protección de sus tierras y la adopción de otras medidas para alcanzar una vía de desarrollo sostenible. El futuro económico y medioambiental de esos países está estrechamente vinculado a su acierto en el cambio de las tendencias demográficas y en la reducción drástica del tamaño de la familia.

El paso más rápido y económico que esos países pueden dar para asegurar los sistemas de apoyo naturales suele consistir en proporcionar servicios de planificación familiar. Los informes del Banco Mundial indican que del 50 al 90 por 100 de las mujeres entrevistadas dentro de una amplia muestra de países del Tercer Mundo quieren dejar de tener hijos o bien retrasar un nuevo nacimiento, lo que hace pensar en una enorme demanda de servicios anticonceptivos que no es satisfecha. El Banco Mundial estima que proporcionar servicios de planificación familiar a todos los que los necesitan supondría unos gastos anuales aproximados de ocho mil millones de dólares hacia el fin de siglo (véase el cuadro 4).

En efecto, este nivel de gastos contribuiría a variar la población mundial de los 10.000 millones hacia los que vamos en la actualidad a 8.000 millones. Dos mil millones de nacimientos menos de los esperados entre hoy y el fin de siglo colocaría al mundo en una situación demográfica mucho más tolerable.

La fertilidad disminuye más rápidamente cuando se introducen servicios de planificación familiar en una sociedad que disfruta ya de amplias ventajas económicas y sociales. El indicador social que coincide en mayor medida con el descenso de la fertilidad es la educación de las mujeres. En otras palabras, cuanta más escolarización alcanzan las mujeres, menos hijos deciden tener. Hay excepciones ocasionales, pero esta relación general vale para un amplio espectro de culturas. Un segundo indicador social que se relaciona estrechamente con la disminución en el número de nacimientos es la mortalidad infantil. Es raro que la tasa de natalidad caiga en picado si la mortalidad infantil se mantiene en niveles bajos.

Aunque la educación de niñas y mujeres trae consigo progreso económico y social y reduce la fertilidad, todavía hay muchos países, como Bangladesh, Senegal y Uganda, donde apenas la mitad de las niñas en edad escolar asisten a las clases. Aunque casi todos los Gobiernos se han impuesto como meta la escolarización primaria total, muchos han visto cómo se desmoronaban sus sistemas educativos por el escaso número de niños escolarizados. En la India, el segundo país más poblado del mundo, apenas tres cuartas partes de las niñas en edad de escolarización primaria van a la escuela. Los Gobiernos de sociedades con una alta fertilidad no pueden esperar con realismo que se frene el crecimiento de la población sin antes ampliar el acceso a la educación, para de ese modo ofrecer a las mujeres otras opciones aparte de la maternidad.

La consecución de este nivel social para frenar con rapidez la fertilidad exigirá cuantiosas inversiones en la construcción de escuelas y preparación del profesorado. Proporcionar una educación elemental para los 120 millones de niños en edad escolar que se estima no van a la escuela costará 50 dólares por cada uno (6.000 millones por año). Dar una preparación formativa a las mujeres analfabetas costará 2.000 millones de dólares adicionales por año.

Se pueden obtener éxitos en la reducción de la mortalidad infantil con inversiones relativamente bajas. La vacunación del 55 por 100 de niños

que hoy no están protegidos de la difteria, sarampión, polio y tuberculosis supondría un gasto aproximado de dos mil millones de dólares anuales. Enseñar a las mujeres la terapia de la rehidratación oral para tratar a los niños con diarrea, la higiene bucal y las ventajas de la lactancia para la salud costaría otros 1.000 millones de dólares por año. Aunque la vacunación y la educación de las madres aún estaría lejos de lo que son unos cuidados médicos básicos necesarios para situar la tasa de mortalidad infantil a niveles de los países industrializados, estos esfuerzos reducirían notablemente la mortalidad infantil y a la vez estimularían el interés en disminuir el tamaño de la familia.

Aun disponiendo de servicios de planificación familiar, con una tasa de alfabetización alta y habiéndose reducido la mortalidad infantil, como ha sucedido en el Extremo Oriente, las tasas de natalidad no descienden al ritmo que debieran. En estas circunstancias, los Gobiernos suelen acudir a los incentivos económicos. Estos incentivos han tenido, en efecto, un importante papel en casi todos los países que han reducido con rapidez la natalidad. Corea del Sur, por ejemplo, proporciona asistencia médica gratuita y ventajas económicas en la educación a todas las familias con menos de dos hijos en las que uno de los progenitores acepte ser esterilizado.

En China, país con uno de los sistemas más completos de incentivos y medidas disuasorias en este área, se insta a los Gobiernos regionales para que elaboren sus propios programas detallados y adecuados a las circunstancias de la región. La provincia de Sichuan, por ejemplo, paga mensualmente a las parejas que deciden limitar su familia a un hijo. A principios de los ochenta, los pagos de cinco yuans mensuales que se hacían hasta que el hijo alcanzaba la edad de catorce años sumaban unos cuatrocientos veinte dólares, una cantidad que excedía de las ganancias anuales de un agricultor por sus cosechas. Los incentivos económicos destinados a proporcionar a la tercera edad la seguridad que antes se buscaba teniendo muchos hijos figuran entre los más útiles estímulos para reducir el tamaño familiar.

## **Estabilización del clima de la Tierra**

El calentamiento del mundo, que amenaza con elevar la temperatura media de la Tierra para el año 2000 entre 1,5 y 4,5 grados centígrados, constituye uno de los problemas más difíciles con que los líderes políticos se han tenido que enfrentar. Frente a la gran incertidumbre y el riesgo de consecuencias catastróficas, la alternativa está en proseguir una política energética, como si nada sucediera, y tener que adaptar la economía mundial a un clima alterado, o adoptar medidas para detener el calentamiento. Desgraciadamente, los costes de adaptación a este calentamiento mundial tendrían que reducir tanto las inversiones de capital que el progreso económico se frenaría y el nivel de vida comenzaría a bajar.

Como primer paso hacia una política inteligente, los líderes necesitan estimaciones del coste de los ajustes económicos ocasionados por la con-

centración de dióxido de carbono y otras emanaciones industriales. En la actualidad, los científicos no pueden pronosticar con exactitud de qué forma cambiará el clima en determinadas regiones. Tampoco hay acuerdo en cuanto al modo en que el clima mundial cambiará en relación con los ámbitos geográficos de decisión. Irónicamente, puede que sea más fácil calcular el coste de adaptarse a alguno de los efectos generales del cambio climático, como es la subida del nivel del mar, que a cambios limitados a un país o a una región.

Las adaptaciones más costosas de las aquí anticipadas serían las necesarias para proteger las áreas costeras del mar en ascenso. La medida de la magnitud de estos gastos la da Holanda, país que en un 60 por 100 está bajo el nivel del mar. Cada año, los holandeses gastan aproximadamente un seis por ciento de su Producto Interior Bruto, mayor porcentaje del dedicado por los Estados Unidos a Defensa, en la conservación de un complicado sistema de diques, muros de contención y otras estructuras que protegen del mar al país.

Una prueba de los costes humanos soportados por los países que no pueden contar con sólidos proyectos de ingeniería la ofrece Bangladesh. Un país llano, con millones de personas tan sólo unos palmos por encima del nivel de mar, es vulnerable a las tempestades del golfo de Bengala. Al contrario que Holanda, no se puede permitir un costoso sistema de diques. En consecuencia, Bangladesh ha pagado un alto tributo en vidas humanas. En 1970, cerca de trescientas mil personas murieron durante un ciclón. En 1985, 10.000 personas murieron y 1.300.000 resultaron afectadas por las inundaciones. El deseo de los habitantes de Bangladesh de volver a esas zonas de alto riesgo refleja una carencia dramática de tierra que se intensificará si la población aumenta, como se prevé, de 106 millones en 1988 a 305 millones a finales del siglo XXI. Nadie sabe cuántos deltas de ríos sembrados de arroz y llanuras de Asia o cuántas ciudades a escasa altitud quedarán inundadas durante el próximo siglo. Las costas en las que sería necesaria una protección durante las próximas décadas podrían llegar a totalizar miles de kilómetros. En Holanda, una sola barrera de cuatro kilómetros completada en 1986 para proteger contra las inundaciones costó 3.200 millones de dólares. El coste de intentar proteger del mar las tierras productivas y las ciudades tendría que ser medido en billones de dólares.

Aún no pueden calcularse o los múltiples costes de ajustar la economía mundial –país por país y sector por sector–, pero la experiencia de países como Holanda hace pensar que serían astronómicos. Pero si los mandatarios deciden frenar el calentamiento de la Tierra y retrasar o prevenir estos costosos ajustes, ¿cuánto estarían dispuestos a invertir en un mayor rendimiento energético y en el desarrollo de fuentes de energía renovable en los próximos años? ¿El doble que en la actualidad? ¿Cinco veces más? ¿Diez?

Una cosa está clara: aun minimizando el temido calentamiento, el aumento del dióxido de carbono y de los gases que provocan, el efecto invernadero debe ser frenado, y cuanto antes. La reducción a la mitad de las emisiones de fluorocarburos, propuesta en los acuerdos de Mon-

treval de 1987, constituye un pequeño paso en esa dirección. Y, como se ha argumentado anteriormente, las emisiones contaminantes pueden reducirse elevando el rendimiento energético, cambiando los combustibles fósiles por fuentes de energía renovable y evitando la deforestación.

En 1987, los combustibles fósiles lanzaron a la atmósfera cerca de cinco mil cuatrocientos millones de toneladas de carbón, mientras que la deforestación pasó de 1.000 a 2.600 millones de, toneladas.

Dos criterios pueden ayudar a evaluar las posibilidades que existen de elevar el rendimiento energético. Uno es el nivel de rendimiento alcanzado por los países más desarrollados. El segundo es el nivel conseguido por las tecnologías que proporcionan un mayor rendimiento de la energía, usadas en la actualidad en el transporte, la producción de alimentos, la calefacción, el alumbrado, algunos procesos industriales, etcétera.

El rendimiento energético varía de unos países a otros. Por ejemplo, el Japón, tercera potencia económica del mundo, es uno de los de mayor rendimiento, sencillamente porque el Gobierno y la industria han insistido en el rendimiento como vía para hacer del Japón, pobre en recursos, un país competitivo en los mercados de todo el mundo. Los Estados Unidos utilizan el doble de energía que el Japón para producir bienes por valor de un dólar. La Unión Soviética, con una de las economías menos eficientes del mundo, usa tres veces más energía que el Japón. Pero incluso Japón no alcanza la plena explotación de las tecnologías disponibles.

Reemplazar las tecnologías existentes por otras más eficientes no es más que el primer paso. Además, los sistemas económicos pueden ser diseñados de modo que determinados sectores puedan ser sostenidos con relativamente poca energía. A modo de ejemplo, aunque los ineficaces coches de gasolina puedan ser sustituidos por otros más eficientes, el verdadero aumento de eficiencia del transporte vendrá con el diseño de comunidades en las que los residentes no dependan de los automóviles.

A largo plazo, muchos países aspirarán a reducir las emisiones de carbono, pasando de los combustibles fósiles a otras fuentes de energía. Los países en vías de desarrollo no pueden permitirse las inversiones ni afrontar el riesgo inherente a la dependencia de la energía nuclear. Las fuentes de energía renovable se adaptan mejor a sus necesidades. Estas fuentes incluyen el agua, la leña, los desechos agrícolas, el viento, el sol, las células fotovoltaicas, los alcoholes combustibles de origen agrícola y la energía geotérmica. Si los bosques que proporcionan leña son explotados de modo racional, ninguna de estas fuentes hará crecer el dióxido de carbono en la atmósfera.

Las posibilidades de desarrollo de las energías renovables varían de unos países a otros. Respecto a la energía hidroeléctrica, las regiones industrializadas de América del Norte y de Europa han explotado las zonas más productivas. Pero Asia, África e Hispanoamérica han desarrollado menos de la décima parte de su potencial hidroeléctrico, desaprovechando enormes oportunidades tanto a pequeña como a gran escala. Aunque los grandes proyectos implican gravosos costes medioambientales y sociales, generan energía a más bajo coste que los pequeños.

Algunas fuentes de energía renovable, como la eólica o la fotovoltaica, se encuentran en su primera fase, aunque en algunas zonas el nivel de desarrollo es ya sorprendente. En cuatro años, California se hizo con una capacidad generadora de energía eólica de más de mil megavatios, con un coste por megavatio equivalente a la mitad del generado por energía nuclear. India proyecta generar 5.000 megavatios de energía eólica antes de fin de siglo. Si todo el mundo utilizara sistemáticamente su potencial en el campo de la energía eólica, se podrían generar miles de megavatios.

Incluso en el campo de la explotación de una tecnología tan sencilla como es la de los calentadores de agua por energía solar existen grandes diferencias entre los países, diferencias que reflejan distintos niveles de compromiso social frente a la tecnología. En Israel, un país pobre en energía que intenta reducir su dependencia de los combustibles importados, cerca del sesenta y cinco por ciento de las viviendas tienen calentadores de agua por energía solar. Las autoridades energéticas israelíes esperan que con el tiempo casi toda el agua de uso doméstico sea calentada por el sol. Japón, decidido también a reducir las importaciones de petróleo y de carbón, tiene ya cerca de cuatro millones de calentadores solares en uso.

Los países que apuestan por la energía renovable suelen diversificar sus fuentes. Entre éstos está Brasil, país que ha optado por la energía hidroeléctrica, el alcohol como combustible para el transporte y el carbón vegetal para las fundiciones de acero. En conjunto, las fuentes de energía renovable satisfacen casi el sesenta por ciento del consumo total de energía en Brasil, lo que la convierte en la primera economía en vías de desarrollo que apuesta claramente por las energías renovables. Filipinas, que obtiene la mitad de su energía a partir de fuentes renovables, también ha avanzado mucho durante la pasada década en la sustitución del petróleo importado por fuentes de energía renovable nacionales, centrándose en el desarrollo de la hidroeléctrica, la geotérmica y el uso de desechos agrícolas.

Una tercera actividad que podría contribuir a frenar el progresivo cambio del clima es la plantación de árboles, ya discutida anteriormente. Como se ha apuntado, Corea del Sur es el único país en vías de desarrollo que ha invertido con éxito la tendencia a la deforestación. China, comprometida en la actualidad a repoblar los bosques, podría estar a punto de lograrlo. Si la India puede alcanzar su meta recientemente marcada de repoblar cinco millones de hectáreas por año, cantidad que aún queda lejos, también cambiará la tendencia de destrucción forestal.

A nivel nacional, unas pocas iniciativas bastarían para reducir drásticamente las emisiones de carbono. Al frente de esta lista están las reformas económicas anunciadas en la Unión Soviética por Mijail Gorbachov. A medida que las reformas del mercado penetren en la fosilizada economía soviética, el rendimiento energético crecerá fuertemente, eliminando algunos de los gastos que son consecuencia de la dirección y administración centralizada. Las grandes posibilidades de que estas reformas reduzcan las emisiones de carbono

estas reformas reduzcan las emisiones de carbono ofrecen al mundo entero esperanzas de éxito.

Una segunda iniciativa nacional significativa sería un nuevo compromiso respecto al consumo de combustible para automóviles en los Estados Unidos. Entre 1974 y 1987, el consumo de los coches nuevos se redujo, pasando de 14 a 26 millas por galón, en gran parte por la legislación aprobada en 1976. Si los Estados Unidos duplicaran el rendimiento de los combustibles para vehículos, antes de fin de siglo –nivel que puede alcanzarse con los coches actualmente en el mercado–, las emisiones de carbono descenderían notablemente.

Brasil figura en cuarto lugar entre los países emisores de dióxido de carbono no por el uso de combustibles fósiles, sino porque está quemando parte de la selva del Amazonas para abrir paso a actividades agrícolas y ganaderas. Los científicos han dejado claro que la preservación de la selva del Amazonas interesa tanto a Brasil como al resto del mundo. Por el momento, estos bosques sirven de hábitat a varios millones de personas, entre las que están tribus indígenas y productores de caucho. Si el bosque se quema, la tierra se deteriorará rápidamente, convirtiéndose en un terreno baldío inservible para actividades agropecuarias. Existe también el riesgo dentro de Brasil, donde la inmensa selva del Amazonas contribuye a conformar el clima continental, de que despejar el bosque sin moderación afecte negativamente al régimen de lluvias y temperaturas de las ricas regiones agrícolas del Sur.

Sólo podrá reducirse la presión ejercida sobre la selva del Amazonas si el Gobierno de Brasil frena el crecimiento demográfico e inicia una reforma agraria estudiada. Ambas medidas habrán de coordinarse. Frenar el crecimiento de la población sin una previa redistribución de la tierra provocaría asentamientos en la región del Amazonas. Del mismo modo, un programa efectivo de reforma agraria sin más medidas reduciría, pero no evitaría, los intentos de abrir claros en la selva para su cultivo.

Hasta ahora, ningún Gobierno nacional ha intentado diseñar una política energética destinada a reducir las emisiones de carbono. El momento de hacerlo ha llegado. Así como algunos países prohibieron los diversos usos del clorofluorocarbono a finales de los años setenta, abonando de ese modo el terreno para el acuerdo firmado en Montreal en 1987, de igual modo podrían determinados países acelerar un amplio consenso internacional en cuanto a las medidas para frenar el calentamiento del mundo, mediante la reducción de las emisiones de carbono.

Los gastos para aumentar el rendimiento energético y desarrollar nuevas energías son difícilmente estimables, al contrario que los de la conservación del suelo y la estabilización de la población. En previsión de que los gastos provocados por la alteración del clima sean enormes, recomendamos que las inversiones anuales en aumento del rendimiento energético se tripliquen durante los años noventa y que las inversiones en el desarrollo de fuentes de energía renovable se dupliquen. Estas inversiones, que ofrecen inmediatas ventajas económicas y medioambientales, deberían ser consideradas como un mínimo. Si el quebrantamiento eco-

nómico vinculado al calentamiento de la Tierra va más allá de lo aceptado políticamente, entonces se tendrían que hacer inversiones aún mayores que las aquí propuestas, para reducir el uso de combustibles fósiles.

### **Inversión en seguridad medioambiental**

Durante cuatro décadas, la seguridad ha sido definida en términos ideológicos. La confrontación Este-Oeste ha dominado los asuntos internacionales, fijando las prioridades en el uso de los recursos públicos. Ha desatado una carrera armamentística y ha puesto la economía mundial en pie de guerra permanente. Aunque este punto muerto y el permanente riesgo de guerra nuclear continúan amenazando la seguridad de la Humanidad, el deterioro de la biosfera amenaza ahora no sólo la seguridad de nuestra generación, sino también las venideras.

Continuar con una actitud irresponsable –no hacer nada ante la pérdida de la masa forestal, la erosión del suelo, la expansión de los desiertos, la extinción de especies animales y vegetales, la destrucción de la capa de ozono– supone aceptar el quebrantamiento de la economía y la desintegración de la sociedad. En un mundo en el que el progreso depende de un complicado sistema de lazos económicos nacionales e internacionales, una desintegración tal acarrearía sufrimientos humanos sin precedentes. La amenaza que plantea la continuación del deterioro del medio ambiente ha dejado de ser hipotética. El nivel de vida será más bajo en decenas de países al final de los años ochenta que al principio. No podemos seguir confiando en que el progreso económico sea automático.

La situación en que se encuentra el crecimiento de la población, el ritmo de degradación de la tierra y la alteración química de la atmósfera hacen que resulte difícil volver a situar al mundo en una vía de desarrollo sostenible. La inercia de nuestras instituciones políticas no hace sino complicar aún más la tarea. La magnitud de estos retos y la urgencia con que deben ser asumidos exige su traslado de la periferia al centro de las agendas de los Gobiernos.

Como se ha subrayado anteriormente, se necesitan inversiones, aparte de los gastos ordinarios, para estabilizar la capa fértil de la tierra, restaurar la masa forestal, frenar el crecimiento de la población, aumentar el rendimiento energético y fomentar el desarrollo de fuentes de energía renovable con la suficiente rapidez para frenar el calentamiento de la tierra (véase el cuadro 5). También son esenciales los esfuerzos para paliar la deuda del Tercer Mundo, tratada más adelante. Las cifras de este cuadro son estimaciones aproximadas con amplios márgenes de error. Aunque basadas en todas las posibles experiencias, no pretenden ser definitivas. Al contrario, suponen un punto de partida para estimular la reflexión acerca de lo que costará situar al mundo en una vía de desarrollo sostenible.

En beneficio de esta exposición, esos gastos son tratados como desembolsos, pero en realidad producirían sustanciales ahorros netos a largo

plazo. Cada dólar invertido en los Estados Unidos en rendimiento energético, por ejemplo, recorta las facturas de la luz en unos dos dólares. Lo mismo se puede decir de los gastos de planificación familiar. En sociedades en las que la presión de la población es excesiva, el gasto relativamente modesto para evitar un nuevo nacimiento no sólo es compensado con creces, sino que puede ser esencial para variar la tendencia al descenso del nivel de vida.

Además, no todos los gastos reflejados en el cuadro cinco son inversiones propiamente dichas; la conservación del suelo y la estabilización de la población suponen considerables costes periódicos, mientras los gastos de rendimiento energético y energías renovables suelen representar desembolsos únicos de capital que producen beneficios a largo plazo. La necesidad de estas inversiones no cesará con el nuevo siglo; más bien, esas prioridades representan un primer paso sustancial hacia la reestructuración de la economía mundial conforme a líneas que aseguren el progreso.

Las prioridades del cuadro cinco reflejan la meta común de reducir las emisiones de carbono, lo que se puede conseguir de muchas formas. Una vez que la tierra erosionable ha sido replantada con hierbas o árboles, por ejemplo, comienza a absorber el carbono de la atmósfera. Los árboles plantados siguiendo las líneas anteriormente expuestas para suministrar leña, madera y otros productos forestales, y para estabilizar el régimen de lluvias y la riqueza del terreno, absorberán grandes cantidades de carbono. Combinada esta medida con la conversión de tierras altamente erosionables en praderas o arboledas –ya en marcha en los Estados Unidos– absorberá para fin de siglo alrededor de 1.000 millones de toneladas de carbono anualmente, a medida que crezcan los árboles jóvenes.

Si los bosques actualmente existentes estuvieran mejor cuidados y las nuevas plantaciones comenzaran a cubrir una parte sustancial de las necesidades humanas, la estabilización de la zona boscosa de la tierra podría reducir las emisiones de carbono en 1.500 millones de toneladas, más de una quinta parte del emitido en 1986. Mientras tanto, la energía aho-

**Cuadro 5**  
**Estimación aproximada de gastos adicionales para alcanzar un desarrollo sostenible (1990-2000)**

Año	Proteger tierras cultivo	Reforestación de la Tierra	Disminución crecimiento población	Aumento del rendimiento energético	Desarrollo energía renovable	Cancelar deuda Tercer Mundo	Total
1990	4.000	2.000	13.000	5.000	2.400	20.000	46.000
1991	9.000	3.000	18.000	10.000	3.200	30.000	75.000
1992	14.000	4.000	22.000	15.000	4.400	40.000	103.000
1993	18.000	5.000	26.000	20.000	5.200	50.000	129.000
1994	24.000	6.000	28.000	25.000	5.600	50.000	145.000
1995	24.000	6.000	30.000	30.000	6.000	40.000	145.000
1996	24.000	6.000	31.000	35.000	6.400	30.000	144.000
1997	24.000	6.000	32.000	40.000	6.400	20.000	143.000
1998	24.000	7.000	32.000	45.000	6.800	10.000	142.000
1999	24.000	7.000	32.000	50.000	6.800	10.000	150.000
2000	24.000	7.000	33.000	55.000	6.800	—	149.000

Las cifras se expresan en millones de dólares.

rrada durante los años noventa triplicando las inversiones anuales en mejorar los rendimientos energéticos, más las nuevas provisiones obtenidas duplicando la inversión en desarrollo de energías renovables, cubrirían gran parte del crecimiento de la demanda energética previsto hasta fin de siglo. Todas estas iniciativas energéticas y forestales reducirían las emisiones de carbono de cara al año 2000, contribuyendo a minimizar los efectos del calentamiento de la tierra. Las posibles futuras inversiones dependen de que los Gobiernos tomen en serio la amenaza de un cambio del clima, y de la habilidad de esos Gobiernos para fijar una estrategia conjunta.

A través de las decisiones acerca de las tecnologías energéticas presentes y futuras, la humanidad tiene mucho más control sobre el proceso de calentamiento del mundo de lo que se puede pensar. Además de la presión directa sobre las actividades contaminantes y sobre los usos de la tierra que pueden reducir el carbono de la atmósfera, la progresiva estabilización de la población puede reducir la incidencia de actividades que ponen en peligro la estabilidad del clima. Los múltiples factores que determinarán la futura demanda de energía y las actividades de generaciones futuras no pueden ser pronosticados con certeza, pero la inversión anual de unos 150.000 millones de dólares en áreas que amplían las posibilidades del hombre frente a la enorme incertidumbre de hoy sería una inversión razonable en una economía mundial sostenible en términos medioambientales.

Dos barreras se alzan en el camino para asegurar el capital y la voluntad política en la medida necesaria. Una barrera la constituye la gran desproporción entre los gastos militares de 90.000 millones de dólares anuales y los aquí expuestos. La otra barrera es la insoportable deuda externa del Tercer Mundo que hoy grava la economía mundial. De no superar estos obstáculos, no será posible obtener los fondos necesarios para asegurar un desarrollo sostenible.

La deuda externa del Tercer Mundo, que hoy asciende a un billón de dólares, crece a un ritmo de 60.000 millones de dólares al año. Los pagos de intereses, que se acercan a 80.000 millones de dólares anuales, han cambiado el tradicional flujo de capital de los países industrializados hacia los países en vías de desarrollo, lo que ha traído consigo un traspaso de capital de los países pobres a los ricos de 30.000 millones de dólares anuales aproximadamente. Han pasado cinco años desde que la deuda del Tercer Mundo surgiera como un problema internacional de primera magnitud, y todas las soluciones propuestas desde entonces han fracasado.

El progreso económico y social que por lo general impulsa el cambio demográfico, conduciendo a frenar el crecimiento de población, ha sido sustituido en muchos países por una disminución en los ingresos. Como consecuencia, el rápido crecimiento de la población continúa, destrozando los sistemas de apoyo medio ambiental de los que depende el futuro progreso económico. La perspectiva de un mundo en el que los niveles de vida están desmoronándose en algunos países y en continuo ascenso en otros es inaceptable.

Las ventajas económicas que el alivio de la deuda externa ejercerá sobre el desarrollo y el comercio mundiales son evidentes. El presidente del Banco Mundial, Barber Conable, ha destacado que los países en vías de desarrollo fuertemente endeudados y con ingresos de nivel medio han reducido sus importaciones de 165.000 millones de dólares en 1980 a 11.000 millones de dólares en 1985, en un tiempo en el que, en condiciones normales, tendrían que haber aumentado hasta los 220.000 millones de dólares.

Reconocida por todos esta situación como insostenible, numerosos expertos han propuesto vías para negociar una deuda que ha crecido por encima de cualquier esperanza razonable de pago. Una posibilidad sería la creación de un fondo administrado conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se podría llamar Fondo para la Cancelación de la Deuda (*Debt Retirement Fund*) con el fin de cancelar la suficiente deuda del Tercer Mundo para restaurar el progreso económico. La reestructuración del Banco Mundial llevada a cabo en 1987, dando una nueva primacía a los problemas del medio ambiente en los proyectos de desarrollo, lo sitúa en una posición favorable para la formulación de estrategias para el desarrollo.

Japón, con sus enormes excedentes comerciales, podría tomar la iniciativa en la organización de ese fondo con una mayor contribución propia, tal como los Estados Unidos asumieron el liderazgo mediante el Plan Marshall en la reconstrucción de países devastados tras la segunda guerra mundial. Canadá ya se ha atrevido a dar un paso en la dirección correcta, condonando la deuda oficial de 581 millones de dólares contraída por los países africanos.

La satisfacción de la deuda sería negociada por el Fondo de forma bilateral, concediendo fondos a aquellos países que pudieran proyectar una estrategia de desarrollo factible, que incluyera planes para aumentar el rendimiento energético, desarrollar las fuentes de energía renovable, estabilizar la población, repoblar los bosques y conservar las tierras. Cuando un país se comprometiera a dar los pasos necesarios, el Fondo para la Cancelación de la Deuda convocaría una reunión de las agencias de ayuda bilaterales de los países donantes. El nuevo Fondo diseñaría un paquete de medidas que incluirían la condonación de toda o parte de la deuda.

El nuevo Fondo podría decidir adquirir una parte de la deuda externa del país deudor al precio al que las deudas se estuvieran negociando en el mercado secundario, aproximadamente a la mitad de su valor. A modo de ejemplo, tómesese una deuda externa de 10.000 millones de dólares. Con 2.000 millones de sus recursos, el Fondo para la Cancelación de la Deuda podría adquirir deuda por valor de 4.000 millones. Si las agencias bilaterales de ayuda cancelaran conjuntamente 1.000 millones de deuda, quedaría sólo una deuda pendiente de 5.000 millones, cantidad que el país podría negociar. Tal medida restablecería la confianza en la economía e impulsaría una vuelta de capital y nuevas inversiones extranjeras.

No es fácil estimar qué reducción de la deuda sería necesaria para restablecer el progreso económico, ya que la deuda crece continuamente.

Por lo menos, sería necesario eliminar el gasto anual neto de 30.000 millones de dólares, sustituyéndolo por un ingreso neto de al menos la misma cantidad. Incluso si los mil millones de dólares de la deuda exterior del Tercer Mundo no crecen, serían necesarios unos 800.000 millones de dólares para pagar los intereses, si estos se sitúan en torno al 8 por 100. El capital necesario para reducir la deuda del Tercer Mundo a niveles negociables durante la próxima década se podría estimar en 300.000 millones de dólares, suficientes para cancelar 600.000 millones de deuda con un descuento del 50 por 100 de su valor real.

Con la estimación del coste de cancelación de la deuda, tenemos los principales capítulos de los gastos totales para situar al mundo en una vía de desarrollo sostenible. Como se señala en el cuadro cinco, nuestro cálculo de las inversiones necesarias para reducir la deuda del Tercer Mundo a niveles negociables y para proteger los sistemas de apoyo del medio ambiente y estabilizar el clima, se acerca a los 45.000 millones de dólares para 1990, aumentando hasta 150.000 millones de dólares hacia mediados de la década.

Se podría obtener este capital mediante un aumento de los impuestos o reordenando las actuales prioridades de gasto. Para muchos Gobiernos sería más lógico desviar recursos de los presupuestos militares antes que de otros sectores por dos razones. Primero, muchos Gobiernos serían reacios a reducir los gastos de otros sectores, tales como la salud y la educación. Segundo, y quizá más importante, un reordenamiento tal de las prioridades sería una parte esencial de los esfuerzos para reducir las tensiones internacionales. Sin esto, es posible que no se consiga la cooperación que se requiere para situar al mundo en una vía económica y medioambiental sostenible.

De seguir así el mundo, los gastos militares globales probablemente continuarían en torno a los 900.000 millones de dólares anuales, cifra en la que parecen haberse estabilizado a finales de los ochenta. Un transvase de recursos desde el sector militar hacia las inversiones aquí estudiadas, sería como el modelo de prioridades del cuadro seis. Reduciendo los gastos militares una sexta parte, podrían ser saneadas las moribundas economías nacionales. La Unión Soviética ya ha manifestado su interés en un plan para trasladar recursos del sector militar a campañas de ayuda a los países en vías de desarrollo.

**Cuadro 6**  
**Dos posibles presupuestos para una seguridad mundial (1990-2000)**

Año	Seguridad mundial definida en términos militares	Seguridad mundial definida en términos de desarrollo sostenible		
	Gastos militares estables	Gastos militares	Gastos para alcanzar desarrollo sostenible	Total gastos seguridad
1990	900.000	854.000	46.000	900.000
1991	900.000	825.000	75.000	900.000
1992	900.000	797.000	103.000	900.000
1993	900.000	771.000	129.000	900.000
1994	900.000	755.000	145.000	900.000
1995	900.000	755.000	145.000	900.000
1996	900.000	756.000	144.000	900.000
1997	900.000	757.000	143.000	900.000
1998	900.000	758.000	142.000	900.000
1999	900.000	750.000	150.000	900.000
2000	900.000	751.000	149.000	900.000

— Gastos expresados en millones de dólares.

Semejante transvase de gastos del sector militar a actividades de desarrollo sostenible tiene precedentes. China ha seguido precisamente esta trayectoria en los últimos diez años. Hace una década, el Gobierno gastaba casi el 13 por 100 de su producto nacional bruto en actividades militares, uno de los porcentajes más altos del mundo. Desde entonces, una disminución de los gastos militares en una economía en rápida expansión ha reducido a la mitad el presupuesto militar, cayendo a un 7 por 100 en 1986. Al mismo tiempo, las inversiones en planificación familiar, reforestación y producción de alimentos han aumentado sensiblemente. Estos cambios, acompañados de reformas económicas, han ayudado decisivamente a China a bajar su tasa de natalidad y aumentar la producción alimenticia per capita en una década. Es precisamente esa combinación la que puede hacer que el resto del mundo alcance un mayor progreso en los próximos años.

### **Ante una nueva era**

A medida que las crecientes cifras de población y las nuevas tecnologías han ampliado el ámbito de la actividad humana, nos hemos ido adentrando en una nueva era en la que los efectos medioambientales de las actividades económicas van más allá de las fronteras nacionales. Los Gobiernos asumen la responsabilidad del suministro de energía dentro de sus fronteras, pero no de la lluvia ácida que destruye los bosques de las naciones fronterizas, o de las emisiones de dióxido de carbono que harán que se eleve la temperatura de la Tierra. La deforestación del Nepal puede agravar las inundaciones de Bangladesh. La fabricación de clorofluorocarbonatos en Japón puede incidir en los niveles de cáncer de piel en Argentina. La lista de conexiones parecidas sería interminable.

El mundo se enfrenta hoy a una crisis de gobernabilidad resultante de la divergencia entre las consecuencias medioambientales de carácter internacional e incluso mundial de políticas económicas nacionales por una parte, y los intereses nacionales que modelan esas mismas políticas por otra. La relación causa-efecto ha sido rota por la naturaleza del actual sistema político internacional. Si esto no se puede remediar creando nuevas instituciones internacionales o ampliando la autoridad de las existentes, no existirá ningún mecanismo capaz de fomentar un comportamiento responsable. Un exceso de confianza en las actividades que incidirán directamente en la futura habitabilidad del planeta es un riesgo irresponsable.

De algún modo, la situación actual del mundo se parece a la de los años cuarenta. Durante quince años, el mundo había estado a merced de la depresión económica de la guerra. Las consecuencias generales de las políticas nacionales monetarias y comerciales adoptadas a principios de los años treinta para servir a intereses nacionales a corto plazo, pusieron a la economía mundial en unas condiciones calamitosas. La búsqueda unilateral de metas económicas por parte de los Gobiernos nacionales

resultó ser una garantía del fracaso. Una crisis semejante paralizó la diplomacia internacional. Con la caída de la Liga de Naciones a principios de los años veinte, no había foro institucional alguno desde el que hacer frente a la política expansionista de Hitler en Europa.

El grado de sufrimiento humano, resultado de la gran depresión y de la segunda guerra mundial, dio a la comunidad internacional la resolución necesaria para responder a la debilidad inherente al sistema. En 1944, las autoridades monetarias de 44 países se reunieron en Bretton Woods (New Hampshire) para organizar el Fondo Monetario Internacional (FMI), que asumía la responsabilidad de asegurar la cooperación monetaria internacional. Como parte de su mandato, el FMI estableció un capital que los países con déficit en sus balanzas comerciales podían tomar a cuenta, en vez de adoptar políticas comerciales proteccionistas como las que habían profundizado y prolongado la depresión.

Al año siguiente, los diplomáticos se reunieron en San Francisco para aprobar la Carta de las Naciones Unidas. Con los horrores de la guerra aún vivos en la memoria, los representantes nacionales constituyeron dentro de las Naciones Unidas un Consejo de Seguridad dotado de autoridad para intervenir en conflictos regionales, mediante el uso de la fuerza, si fuese necesario, con la aprobación de sus miembros. Al contrario que el Fondo Monetario Internacional, que ha jugado un papel central en el sistema económico internacional, el Consejo de Seguridad se vio incapacitado para actuar casi desde su constitución, por culpa del conflicto ideológico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, los dos miembros más poderosos de los cinco permanentes con que cuenta el Consejo.

Este período de crisis produjo líderes de visión lúcida capaces de buscar respuestas efectivas a las amenazas del progreso. Uno de ellos fue el general George Marshall, secretario de Estado de los Estados Unidos, entre 1947 y 1949. Cuando propuso en 1947 el lanzamiento de un plan de asistencia internacional para reconstruir Europa, incluyendo Alemania, se dio la vuelta a la imagen convencional de las relaciones de posguerra. En vez de exprimir al enemigo vencido, los Estados Unidos mantuvieron una mano tendida para ayudar, poniendo en marcha una reconstrucción completa de vencedores y vencidos por igual, esfuerzo que condujo a una generación europea de prosperidad.

Dentro de Europa, ante los escombros de la segunda guerra mundial, los líderes reconocían que la civilización europea no podría sobrevivir a otra guerra franco-alemana como las que históricamente habían atormentado el Continente. Personas como el belga Paul-Henri Spaak y el francés Jean Monnet impulsaron en 1950 la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, más tarde convertida en Comunidad Económica Europea o Mercado Común. Gracias a sus esfuerzos, pocos podrían imaginarse hoy el estallido de una guerra entre Francia y Alemania federal, o entre cualesquiera otras naciones de Europa occidental. Un acontecimiento de ese tipo es, a finales del siglo XX, un anacronismo.

Hoy se necesitan iniciativas de igual vigor. La aparición de nuevos Marshall o Monnet está por ver. Puede que el mundo no tenga los recursos

económicos para mantener la carrera armamentista y acometer a la vez las inversiones necesarias para situarlo de nuevo en una vía de desarrollo sostenible. El acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética para eliminar todos los misiles nucleares de corto y medio alcance es un paso prometedor. Si las dos superpotencias pueden superar sus diferencias ideológicas y trabajar juntas dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, como comenzaron a hacer a finales de 1987 para poner fin a la guerra Irán-Irak, entonces ese foro podría convertirse en la agencia reforzadora de la paz deseada por sus fundadores. Un voto de confianza tan claro para la resolución de los conflictos internacionales no sólo reforzaría el progreso en control armamentístico de las superpotencias, sino que permitiría una reducción general del tamaño de las instalaciones militares internacionales, liberando recursos para invertir en desarrollo sostenible. Con todo listo para un reordenamiento de las prioridades nacionales, los Gobiernos podrían concentrar sus esfuerzos en la protección y restauración de los sistemas de apoyo naturales, y empezar a considerar el gran reto planteado por el cambio climático. La comunidad internacional podría fijar su atención en invertir el ritmo de deterioro medioambiental y el declive económico que afecta hoy a tantos países del Tercer Mundo.

Los paralelismos entre la situación del mundo a finales de los ochenta y a mediados de los cuarenta, sugiere una necesidad de nuevos mecanismos de cooperación internacional. En aquel momento, había que superar la devastación de la guerra. Hoy hay que hacer frente a la devastación del medio ambiente causada por el uso destructivo de la energía y por una política demográfica fallida. Estas tendencias pueden ser perfectamente advertidas. ¿Se podrán frenar a tiempo para evitar graves quebrantos en la economía mundial y un descenso continuado del nivel de vida? La pregunta queda en el aire.

El deterioro de los sistemas vitales de la tierra es amenazador, pero la carga psicológica de no poder frenarlo sería también alta. Tal fracaso conduciría a una pérdida de confianza en las instituciones políticas y provocaría una desmoralización generalizada, sentimiento que nuestra habilidad para controlar nuestro destino está borrando.

Pero si el mundo se interesa por los temas aquí tratados, la tendencia que amenaza con minar el futuro de la Humanidad podrá cambiarse. Si la preocupación incita a la acción política, y si los cambios en el orden de las prioridades, en las políticas nacionales y en los modos de vida individuales echan raíces, podremos tener esperanza en una mejora sustancial de la condición humana. Se tendrán que hacer muchos ajustes si se quiere que nuestro futuro sea sostenible desde el punto de vista económico y medioambiental. No bastará nuestra preocupación. También tenemos que actuar.

# Razones para la compra y venta de armas

Rafael L. Bardají

**P**odría decirse parafraseando a Clausewitz que las armas son los instrumentos de la política por otros medios y que, por lo tanto, cuentan con una naturaleza esencialmente política.

Es obvio que las armas no son mercancías como otras cualesquiera y que su comercio es distinto del de otros bienes de consumo privado. Revela una fuerte componente de política exterior y de seguridad tanto de quien vende como de quien compra y, aunque se quiera, difícilmente puede considerarse políticamente neutro.

Por otra parte, la compra-venta de armas expresa y sufre de una paradoja consustancial a las armas mismas: ofrece el camino para dotarse de los medios de una actividad ilícita según el Derecho internacional, la agresión armada, pero, al mismo tiempo, nutre de los instrumentos necesarios para una acción legítima, la defensa frente a una agresión.

De ahí que, en resumidas cuentas, el comercio de armamento sea un comercio permanentemente en cuestión, mal comprendido y rápidamente condenado por grandes capas de la sociedad. Por un lado, se une al principio del libre comercio, al derecho a la autodefensa y a la igualdad soberana de todos los Estados, pero, por otro, se liga inexorablemente al horror y a la destrucción que tan a menudo nos muestran los medios de comunicación.

La repulsa moral suele levantarse en torno a una sencilla afirmación: las armas matan. Pero no matan como pueda hacerlo un producto farmacéutico, como consecuencia de una mala aplicación, sino que su única aplicación posible es matar. Y, ciertamente, las armas sirven para matar, pero la amenaza de muerte que toda arma lleva en sí sirve también para evitar que otro intente usarlas en contra de uno o de los amigos de éste. Sirven para matar y para evitar que se mate.

A pesar de todo, guardando en la mente la imagen de los aviones y de los tanques que se emplean en las guerras que azotan a diversas

---

**Rafael L. Bardají** es director del Grupo de Estudios Estratégicos. Este texto ha sido elaborado por un equipo del GEES, del que forman parte también Manuel Coma, Jesús A. Núñez y Jesús R. Pascual. Corresponde a un trabajo más extenso titulado *La venta de armas en los noventa. Qué pensar, qué hacer.*

partes del globo, el juicio común no reflexiona sobre la función del armamento allí donde no hay guerra ni en donde, gracias a la disuasión, la han evitado.

\*\*\*

El Grupo de Estudios Estratégicos, testigo de la polémica que levanta la venta de armas, pero consciente de la relevancia que el sector industrial de la defensa tiene en el proyecto de modernización de nuestro país y de la importancia de las exportaciones de armamento para el mantenimiento y desarrollo de dicha base industrial, quiso en su día analizar y llegar a exponer los condicionantes políticos y económicos del mercado de armamento de los 90 con el deseo de contribuir modestamente al debate que se lleva a cabo en España sobre la política de exportación de armamento. El texto que sigue forma parte de un informe mayor, titulado *La venta de armas en los 90. Qué pensar, qué hacer*, elaborado por Manuel Coma, Jesús A. Núñez, Jesús R. Pascual y por mí mismo. Estas páginas podrán, sin duda, parecer parciales y acaso sin fundamento, pero remitimos al lector atento al trabajo global donde se estudian las tendencias del mercado y donde se muestra la labor estadística en la que nos basamos. Si nos hemos decidido a que esta pequeña parte se publique independientemente ha sido en la espera de que pueda responder a algunas de las cuestiones que el ciudadano medio se pregunta sobre el porqué de la venta de armas.

### **Treinta y una razones para la compra y venta de armas**

1. La venta y compra de armamento tiene en su base unas causas y justificaciones de carácter múltiple y complejo. Primeramente cabría diferenciar las motivaciones distintas de quien compra y de quien vende, cada uno interesado a su manera en la misma transacción; igualmente, ciertas condiciones modifican también lo que se persigue con la transferencia de armas: recibir un pedido no puede tener la misma importancia para un país en guerra, con una necesidad imperiosa de reponer *su* material, que para una nación que vive en paz, que puede buscar alternativas más tranquilamente. La naturaleza de quien vende y quien compra afecta igualmente al fin de la operación: una superpotencia puede verse interesada en mantener el comercio con regiones que considera de interés estratégico en su competición como poder global, pero que sean de difícil acceso o puramente marginales para otros Estados medios y pequeños. Un comprador estará más motivado a alimentar sus ejércitos si está situado en un área "caliente", de rivalidad regional o de competición estratégica, que otro alejado de todo conflicto. Un nuevo exportador, por último, se mostrará más agresivo en su política de ventas y, por tanto, atenderá menos a razonamientos políticos que otra nación tradicional en el mercado con su cuota relativamente asegurada.

2. En cualquier caso, y como guía analítica, los argumentos con los que se defiende el derecho y la conveniencia de vender armas se pueden clasificar en tres categorías: proporcionar al proveedor una fuente de influencia sobre los receptores y, por tanto, sobre la política de la región implicada; utilizar esa influencia para promover la seguridad y la estabilidad en la zona en cuestión y obtener una serie de beneficios económicos que pueden tener repercusiones en la propia seguridad nacional. O, si se prefiere, las razones de la venta y compra de armamento son de carácter político-diplomático, estratégico-militar y económico, como se ha dicho tradicionalmente.

3. Aunque ninguna venta es estricta y puramente política, estratégica o económica, sino que encierra normalmente las tres familias de intereses al mismo tiempo, creemos que en la actualidad se está alterando el peso relativo de cada una de ellas a la hora de buscar una transacción: La decisión de vender armamento se valora cada vez más en términos económicos, en detrimento de la argumentación política tradicionalmente predominante. No afecta a todos los actores por igual ni a todas las zonas con la misma intensidad, pero dos son los factores que favorecen dicha tendencia: la aceleración de la difusión de poder en el sistema internacional, por un lado, y; por otro, la transformación consiguiente de la estructura del mercado internacional de armas.

4. En efecto, siendo la transferencia de armas un acto y un hecho de política internacional, sea ésta económica o no, la misma venta y el mercado mundial ha experimentado la misma difusión de poder que la sociedad internacional. El orden de posguerra supuso la liquidación del sistema de las “grandes potencias” europeas y la emergencia de dos superpoderes como los guardianes del orden internacional, los EEUU y la URSS. Con el fenómeno de la descolonización y el auge económico de los años sesenta se multiplicaron los actores políticos en el mundo a la vez que se incrementó el papel relativo de muchos de ellos particularmente en el aspecto económico. La emergencia de la Comunidad Europea y de Japón como competidores mundiales es reflejo de este fenómeno. Sin embargo, y a pesar de la aparición de nuevos centros de poder regionales, el sistema restaba bipolar en la esencia del poder, la seguridad militar. Este orden mixto, multipolar en lo político y económico, pero bipolar en la defensa, comienza a resquebrajarse igualmente, favoreciendo la consolidación de nuevos superpoderes junto a los dos tradicionales, alterando las relaciones de poder en el mundo<sup>1</sup>.

La capacidad de que un vendedor mantenga bajo control el impacto de su política de exportaciones será mucho más baja en un mercado de creciente complejidad en sus relaciones e intercambios. La racionalidad política de la venta de armas se verá diluida ante otras consideraciones y posiblemente modifique su sentido positivo –vender para lograr unos beneficios políticos determinados– a un sentido negativo: vender a un país para que un tercero no le venda a dicho comprador, por las razones que sean.

5. En realidad, como se verá en otra parte de este documento, es la propia estructura del mercado internacional de armamento la que se está alterando con la progresiva pérdida relativa de poder de las potencias tradicionales frente a los nuevos competidores. Y tal modificación conlleva cambios en las razones de por qué realizar una venta. En un mercado con fuentes de aprovisionamiento diversificadas geográfica e ideológicamente, un actor se ve inexorablemente compelido a bajar las barreras políticas que limitan sus ventas, de querer seguir siendo competitivo en el mercado y no quedarse automáticamente al margen del mismo. Igualmente, un alto nivel de competencia conlleva que se relajen las trabas para facilitar material de nueva generación. Efectivamente, sin un régimen de control de las ventas mundiales, el impacto político de un exportador se ve seriamente mermado a causa de la motivación esencialmente económica que están adoptando la mayoría de los actores.

6. A pesar de todo, las razones políticas siguen siendo importantes. Sobre todo si implican la competencia directa de los EEUU y de la URSS sobre un tercero o una zona, o si se trata de transacciones entre vecinos regionales, deseosos de generar una mayor interdependencia y mejora del clima político.

7. La motivación política de un vendedor encierra una intención positiva, de mantenimiento del "statu quo", o negativa, dependiendo si lo que se persigue es adquirir influencia, no perder la que ya se posee o impedir que otro competidor la adquiera. En líneas generales podría afirmarse que la primera de las aproximaciones posibles, la positiva, se corresponde con los nuevos actores en el mercado, quienes, como recién llegados, no disponen aún de una influencia definida o extensa. Que en los momentos iniciales de la venta de armas, los EEUU buscaran por todos los medios explotar políticamente sus transacciones de armamento, se corresponde con este deseo de penetrar a lo largo del globo lo más profundamente posible. La posición de mantenimiento de lo que ya se posee se correspondería más bien con actores internacionales más asentados, como por ejemplo alguna de las antiguas potencias europeas que siguen manteniendo relaciones con ciertas de sus excolonias en las que la cooperación en materia militar juega un importante papel. También es coherente con una segunda fase del mercado, en la que los EEUU intentan defender aquello que habían logrado en años anteriores. Por último, la justificación negativa, aunque sería la expresión principal de la rivalidad global de los EEUU y la URSS, o Este-Oeste, como ha sucedido en años anteriores, se corresponde hoy más con las condiciones de la venta de armas en una coyuntura de elevada competencia, en la que las fuentes de aprovisionamiento son muy diversificadas y en las que ganar un contrato significa dejar una puerta abierta a posteriores negocios en una condición ventajosa sobre futuros competidores.

8. Por otro lado, las argumentaciones político-diplomáticas están en función de quién es el receptor del mensaje: las razones son distintas si la venta mira al sistema internacional, considerado globalmente, si se concentra en el comprador, si responde a las políticas de terceros

países o si es una manifestación de intereses internos, ya burocráticos, ya empresariales.

**9.** Cara al sistema internacional, un país puede perseguir una política de prestigio: ver reconocido su peso relativo en el concierto de las naciones, o aumentarlo, así como ver supuestamente garantizada su independencia nacional. En efecto, la exportación de armas, en la medida que revela la tenencia de un nivel tecnológico, de un determinado conocimiento científico, de un “saber hacer” específico y de una base industrial necesaria para hacerla posible, se explota como una forma de hacer sentir a las naciones del mismo “status” que se dispone de la capacidad de competencia internacional. Como para ser tenida en cuenta; a los países de menor rango, para expresar el control sobre determinadas zonas o conjunto de países, cual coto vedado a sus productos; cara a las superpotencias, en el caso de contar con un comercio expansivo, de cara a su reconocimiento como un poder creciente.

Igualmente, en la medida en que las exportaciones sirvan para mantener la base industrial propia, o para desarrollarla, la capacidad de exportación irá inexorablemente unida a la idea de un alto grado de independencia nacional. No obstante, cómo sólo unos pocos países disponen de la capacidad industrial y científica para exportar una variada gama de productos o equipos de alta sofisticación completamente nacionales, la mayoría de los vendedores son en un mayor o menor grado dependientes de otros más avanzados. A pesar de todo, la convicción, aunque sea de forma ideal, persiste firmemente.

**10.** Con respecto al país recipiente de la venta de armas, la nación exportadora también cuenta con múltiples razones para justificar la venta como, por ejemplo, una forma de subrayar la confianza en los aliados, tal como ocurre en los EEUU con varias naciones, o como una exigencia de solidaridad ideológica indispensable para mantener el propio prestigio, como sucede con la URSS y los movimientos revolucionarios en el Tercer Mundo. Genéricamente un país exportador puede pretender la mejora y el reforzamiento de los lazos de política exterior con el comprador, la concesión por parte del recipiente de ciertas facilidades o contraprestaciones, influir sobre la orientación del comprador en temas regionales y globales o, simplemente, evitar que el país comprador se incline por otra nación exportadora deslizándose al área de influencia de ese otro país en contra de los intereses de uno mismo.

Efectivamente, como influencia sobre el comprador respecto al vendedor mismo o hacia los acontecimientos regionales o mundiales, los exportadores normalmente confían en el fenómeno de dependencia que las mismas armas en venta conllevan: extendiendo la venta a los equipos necesarios para el mantenimiento y las reparaciones, a las piezas de recambio y a la futura modernización del material, la potencia exportadora se asegura la continuidad del intercambio así como una permanente dependencia del comprador, de querer mantener operativos los sistemas de armas adquiridos, lo que, teóricamente, conllevaría que el recipiente se alinease con las posturas internacionales del exportador o que, al menos,

no emprendiese acción alguna contraria a los intereses de su suministrador. Con las tendencias apuntadas en la actual estructura del mercado mundial, en la que proliferan los puntos de ventas y de servicios posteriores y en la que las capacidades nacionales de muchos países para producir componentes o partes importantes de los sistemas de armas mayores están en continua expansión, esta forma de control exportador-comprador tiene que tender a difuminarse. Sólo en aquellos países sin una base industrial autóctona podrán realizarse tal tipo de relaciones, pero, debido a la creciente competencia, incluso las áreas tradicionales de influencia de las superpotencias o de las antiguas potencias coloniales se verán “atacadas” por los nuevos exportadores.

Igualmente, el acceso a las elites políticas y militares del recipiente, a través de distintos mecanismos, puede ser otra de las vías de ganar influencia en beneficio del exportador.

Las facilidades que suelen solicitarse como contraprestación de una compraventa se centran en instalaciones militares de apoyo, en bases permanentes o en derechos de acceso y paso. Las dos superpotencias han explotado enormemente esta vertiente del comercio de armas para asegurarse la infraestructura necesaria para sus misiones y compromisos en terceros países. Para vendedores con menor responsabilidad internacional existen contraprestaciones de tipo comercial importantes, tales como obtener acceso preferente a determinados recursos naturales, un trato comercial distinto en otros dominios y la realización de un contracomercio no desdeñable.

**11.** Por último; hay ventas que se justifican solamente por su carácter preventivo, sin necesidad de responder a la búsqueda de beneficios y ventajas directas. Basta con que dichos beneficios y ventajas no sean tampoco disfrutadas por otro rival. El interés en negar la penetración de un tercer país sobre un comprador puede estar guiado por problemas ideológico-estratégicos, como sucede en el caso de los Estados Unidos y la URSS, pero como también hemos visto en el caso del material vendido por Francia a Irak, o puede sencillamente tratar de retardar la expansión de un competidor comercial con el ánimo de reservarse ventajosamente una parcela mayor del mercado futuro u otro objetivo.

**12.** Un segundo grupo de argumentos que justifican el comercio de armas sería de naturaleza estratégico-militar. Así, la venta de armas se vincula a la seguridad nacional, a la estabilidad regional y a la paz mundial. En realidad, las ventajas militares o de seguridad que un exportador puede obtener son de dos tipos: directas, si lo que consigue es autorización para su presencia activa en el país recipiente de las armas a través de bases u otras facilidades; o indirectas, si lo que pretende es una mejor repartición de cargas mundiales. Esto es, con la venta de armas y con asistencia militar se puede buscar la creación y consolidación de “gendarmes de zona” que se hagan cargo de algunas de las responsabilidades del vendedor en el área. Este fue el caso célebre de la política de ventas de los Estados Unidos hacia el Irán del Shah.

**13.** Se ha admitido tradicionalmente que las transferencias de armamento robustecen la seguridad de los aliados y amigos, por lo que tales ventas puede pensarse que redundan en favor de la potencia que suministra el material, puesto que, mejorando las capacidades defensivas de los aliados y de Gobiernos amigos, se refuerza la seguridad nacional de uno mismo. Este beneficio, que tuvo el carácter de necesidad imperiosa en el emergente orden de posguerra, explica que hasta finales de los años sesenta la mayor parte de las transferencias americanas tuvieran el carácter de donaciones, entendidas como una inversión en su propia seguridad o en la realización de sus objetivos nacionales. Sin embargo, el factor económico ha tendido a predominar a escala mundial desde comienzos de los setenta, cuando franceses e ingleses, al liquidar sus imperios coloniales, orientaron su política de transferencias siguiendo; cada vez más, criterios comerciales. Incluso la Unión Soviética, quien sigue transfiriendo armamento y material para sostener a sus aliados, se orienta crecientemente según sus intereses económicos.

**14.** Igualmente, con la venta de armas se persigue la preservación o consecución de equilibrios regionales. De hecho, la institución de un "gendarme de zona" significa ya una contribución a la estabilidad, toda vez que tal actor se comportaría en delegación de alguna de las superpotencias, contrarrestando peligros que pudiesen emerger en sus alrededores. No obstante, una política más activa para una región "caliente" o inestable consistiría en el fortalecimiento de una o varias de las fuerzas aliadas en presencia a fin de disuadir del recurso a la guerra a los actores o a las potencias que no se encontraran satisfechas con el "statu quo" existente. Se trataría, pues, de una función de nivelación de las capacidades bélicas en presencia. Igualmente, también se puede ayudar a resistir a un aliado o a un amigo contra una agresión. El caso de Vietnam en sus comienzos es paradigmático, al igual que la ayuda francesa a Irak en su conflicto contra el vecino Irán. También sería válido el ejemplo de la ayuda estadounidense a países centroamericanos.

**15.** La venta de material militar también puede servir para promover la seguridad interna del comprador, apoyando su estabilidad. Nuevamente el ejemplo centroamericano es paradigmático, pues allí los Estados Unidos emplean las ventas de equipo y la asistencia militar en aras de los Gobiernos amigos frente a maniobras desestabilizadoras por parte de Nicaragua o frente a guerrillas que ponen en peligro el orden político.

**16.** Por último, de la transferencia de sistemas de armas pueden extraerse conocimientos sobre los propios equipos transferidos. La utilización del material en un conflicto permite estudiar y analizar sus rendimientos y prever modificaciones y mejoras que sin experiencia, real de combate no podrían haberse pensado realistamente. Evidentemente, este fenómeno no puede ser asumido como una razón más de las exportaciones, pero tampoco puede ser desdeñado como un derivado real de las mismas.

**17.** En cuanto a los razonamientos de tipo comercial inspiradores de las exportaciones, cabría considerar globalmente que las ventas de armas

producen, desde el punto de vista económico, los mismos beneficios que cualquier otra operación de comercio exterior. Es más, las armas son una mercancía atractiva debido a su demanda sostenida, a su constante aumento de valor y a los regímenes especiales que pueden disfrutar gracias al importante control central a que están sujetas por parte del Estado. En fin, el comercio de armamento supone la adquisición de divisas, la mejora de la balanza de pagos, la creación de empleo y sirve para posibilitar economías de escala, reduciendo el coste por unidad de producto y permitiendo recuperar o repartir los gastos de I+D.

**18.** No obstante, el grado de beneficio económico que puede derivarse de la venta de armamento está íntimamente ligado al nivel de análisis desde el que se hable –la economía nacional, la industria de la defensa de un país, la situación empresarial específica y la mano de obra empleada– y al sujeto de análisis escogido –el Estado, el empresario y el obrero–. Y, lógicamente, la perspectiva que del mismo se tenga también estará en función de la posición específica de cada sujeto. Al igual que las razones que se den. Pero, en términos generales, con las ventas de armas se persigue el desarrollo de la economía de un país y la racionalización de la base industrial de la defensa y de su producción.

**19.** Desde el punto de vista más general, el macroeconómico, lo que interesa es la proporción de tales beneficios en el conjunto de la economía nacional a través de su impacto positivo en la balanza de pagos. Como una exportación más, las armas son parte del flujo comercial que un país proyecta al extranjero. Ahora bien, en el caso de los principales productores occidentales, el peso de sus exportaciones de armas en el conjunto de su economía es bastante modesto, ya que giran como media en torno al 4 por 100 del total de exportaciones en el caso americano y algo menos en el caso de las francesas y británicas. Sin embargo, y a pesar de que aparentemente no parece que las exportaciones puedan afectar decisivamente al conjunto de la economía, sí pueden suponer muy bien la diferencia entre el equilibrio o superávit en la balanza comercial o el déficit.

En realidad, el deseo de utilizar la exportación de armas para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos se puso de relieve a raíz de la primera crisis del petróleo, pues se entendió generalizadamente que la venta de armas a los productores de petróleo, que entonces disponían de mucha liquidez, podía ser una forma de paliar el déficit comercial frente a esos mismos países. Aunque los resultados fueron variables según qué casos, la idea de las armas por petróleo afianzó el interés por mejorar la situación comercial relativa a través del material bélico.

En cualquier caso, la cultura de la *high-tech* de finales de los ochenta, cuando se relaciona con el desarrollo tecnológico en materia de defensa, tiende en muchos casos a identificar una Sociedad avanzada con una industria de armamento avanzada en un medio altamente internacionalizado. Lo que debe respaldar las justificaciones de la exportación, ya que liga las armas al desarrollo.

**20.** Más importancia pueden atribuirse a que se considere que las exportaciones tienen un impacto directo e indirecto en el sostenimiento y

desarrollo de la industria nacional de la defensa. Efectivamente, comercializando un surplus de producción se puede mantener la base industrial aprovechada o en expansión sin necesidad de sobrecargar el mercado interno de armamento. Es más, exceptuando las dos superpotencias que dedican cerca del 80 por 100 de su producción nacional para abastecer a sus propias fuerzas armadas, los demás productores disponen de unos Ejércitos suficientes para garantizar su seguridad, pero insuficientes como receptores de la producción que desde el punto de vista de la rentabilidad económica deben pretender las empresas nacionales de la defensa. Las exportaciones sostendrían así una industria de armas autóctona. Al lado de esta "racionalización" de la producción de armamento, las exportaciones, asegurando que las líneas de producción permanezcan abiertas en todas sus etapas, desde el diseño a los servicios posventa, permiten mantener y perfeccionar el *know-how* industrial.

**21.** Igualmente, las ventas en el extranjero posibilitan las economías de escala que abaratan los costes de las unidades producidas. Como consecuencia, en el mercado internacional se puede ser más competitivo, ya que se es capaz de ofrecer por menos precio –o con más beneficio– la mercancía, pero sobre todo significa reducir los costes en las producciones propias y, por lógica, aliviar el presupuesto de material destinado al consumo nacional.

**22.** Las exportaciones suponen también un reparto de los; costes fijos de la producción y de los generados por la I+D. Es una constante de los arsenales modernos la creciente complejidad y sofisticación tecnológica de los sistemas de armas. Cada mejora relativa de uno de ellos supone años de pruebas y un notable volumen de gastos. Iniciar un nuevo sistema, posiblemente más de una década y cientos si no miles de millones. Las compras de terceros países implican cargar con una parte de esos gastos. Contratar nuevas armas puede representar pagar el precio del equipo inicial de I+D.

**23.** Ahora bien, algunos productos son más rentables que otros. El ahorro por parte del vendedor depende menos del volumen del dinero implicado en la transacción que del tipo de arma de que se trate. Siendo especialmente significativo el caso de los aviones de combate, los buques de guerra y los carros de combate, que son los sistemas en los que mayores beneficios se obtienen de su venta. Por tanto, en tanto que el coste de los sistemas de armas siga incrementándose, mayores serán los incentivos para buscar la exportación. Y mayores serán los incentivos para exportar aquellos sistemas que más ahorro den a la economía de las industrias de la defensa.

**24.** Asegurando la existencia de una industria de la defensa estable y amplia, las exportaciones de armamento suponen una contribución directa a la estabilidad y el fomento del empleo. Su impacto es neto en los puestos de trabajo contratados directamente para la defensa, pero es mayor si se considera el efecto multiplicado de dichos puestos de trabajo directos. En ese sentido, las exportaciones permiten vivir en muchos casos a las

empresas y por tanto evitan el coste social y humano que produciría el cierre de tales industrias.

En cualquier caso, el crecimiento del sector no puede favorecer la promesa de una importante absorción de nueva mano de obra, habida cuenta de que la industria de armamento tiende a ser cada vez más capital-intensiva, aunque sí puede asegurar unos salarios superiores a la media<sup>2</sup>.

**25.** Sea como fuere, lo importante es que el impacto de las exportaciones sobre la economía parece importante y se vive como tal. Y tal como se anuncia el mercado mundial del mañana, la importancia económica, lejos de disminuir, aumentará y con ella, las razones económicas para la venta, puesto que si no lo hace uno, otro lo hará y será él quien se lleve los beneficios.

**26.** Hasta aquí las motivaciones de la venta de armamento, que suelen ser las más discutidas públicamente. Sin embargo, en este particular mercado nunca podrá decirse que las exportaciones se realicen por accidente, sino que implican a dos partes –al menos– de acuerdo en la realización de la transacción y mutuamente responsables de la misma. Por tanto, las motivaciones para comprar armamento, esto es, la demanda del mercado, contará con tanta importancia si no más como los intereses de los vendedores.

**27.** Las causas inspiradoras de la demanda, al igual que las de la venta, pueden ser clasificadas analíticamente en políticodiplomáticas, estratégico-militares y económicas, aunque también cabría añadir ciertas razones conectadas con la política interna del país en cuestión en muchos casos del Tercer Mundo. Al igual que para la venta, las justificaciones políticas y estratégicas han jugado un papel esencial en las transacciones hasta hace poco. De hecho siguen siendo importantes, pero a medida que una nación encuentra satisfechas sus necesidades defensivas mínimas y emprende el camino del desarrollo, las razones económicas, especialmente a través de la incorporación de tecnología y conocimiento técnico, se hacen más relevantes. No es ajeno a esta evolución que en el mercado actual la venta simple de armas se vea reemplazada por la coproducción o la venta de tecnología y capacidades industriales para la defensa.

**28.** En cualquier caso, la compra de armas sirve directamente para dotarse de los elementos de seguridad nacional considerados necesarios. Con el auge de la descolonización en el Tercer Mundo, la voluntad de independencia y de autoafirmación se plasmó principalmente a través de la existencia de unos Ejércitos, junto con unas fuerzas de seguridad que garantizaran tanto la estabilidad de los nuevos regímenes políticos como la exterior, cara a los vecinos y otras potencias. En la medida que muchos de esos países no poseían ni la capacidad ni la infraestructura tecnológica e industrial necesarias para dotarse del material con el que esas fuerzas debían plasmar su acción, se hizo necesario acudir a otros países para el suministro del mismo, a la compraventa.

**29.** Con la compra de armas suele implicarse al suministrador en el desarrollo del país comprador. Principalmente gracias a la incorporación

de tecnología que se importa con la misma compra, pero también indirectamente a través de procesos modernizadores de las elites militares que deben, en muchos de los casos, pasar por periodos de entrenamiento y aprendizaje en el país suministrador. Igualmente, mantener abiertos los canales comerciales de armamento, suele significar tener abiertos dichos canales –importadores y exportadores– para otros productos con un trato preferencial. En ese sentido, el comercio de armas favorece el contracomercio y por tanto el mantenimiento de la producción de ciertas materias y la adquisición segura de divisas.

**30.** La adquisición de armamento supone tener acceso a tecnología y a procesos industriales avanzados. Esto es particularmente cierto cuando la compra de armas conlleva la transferencia de tecnología y muy relevante cuando se realiza a través de procesos de coproducción y elaboración por parte del recipiente de ciertos componentes. También a través del ensamblado. Evidentemente, para los países de capacidad tecnológica baja y media, el esfuerzo necesario para llevar a cabo un salto tecnológico significativo en defensa, con el objeto de seguir el estándar del mercado internacional, suele presentarse como inalcanzable por sí mismo por múltiples factores. Entre otros, la escasez del capital humano imprescindible, la falta de conocimiento técnico adecuado y de *know how* y los enormes costes que implican los programas de I+D prácticamente en todos los dominios.

Iniciarse con compras directas, solicitar licencias de producción, comenzar coproducciones, incorporarse en proyectos multilaterales de producción, asimilar técnicas y modelos y traducirlos a la industria nacional, son pasos que permiten crear una base industrial autóctona que sirva para aprovechar mejor posteriores compras y cooperaciones a fin de acortar la distancia que separa a estos países de los más desarrollados. Los casos de Brasil y de Corea del Sur son ejemplares al respecto.

**31.** En la medida que se asocie la adquisición de armas con el desarrollo nacional de las mismas o simplemente con el potencial de un país, la compra de armas sirve para proyectar una imagen de poder, capacidad y solvencia internacional. Una nación más potente militarmente puede jugar un mayor papel regional, será más respetada entre sus vecinos y otras potencias y se permitirá disuadir a posibles adversarios de iniciar un curso de acción no deseado por ella. Si se logra un avance tecnológico y económico importante, su proyección en el concierto internacional también se verá mejorada y la opinión de dicho país será tomada más en cuenta. Por último, si se llega a edificar una industria de la defensa que exporte material se obtendrán todos los beneficios de influencia sobre el comprador que los países que dominan la venta en el mercado parecen disfrutar. De ahí que las presiones materiales y psicológicas para sostener la demanda sean fuertes y sean también responsables del auge del mercado mundial.

**NOTAS**

1. The commission on Integrated Long-Term Strategy: *Discriminate deterrence*. Washington, Department of Defense, enero 1988.

2. Es un lugar común de las posiciones antimilitaristas y unilateralistas criticar la inversión en defensa citando en comparación el número de puestos de trabajo que la misma cantidad de dinero crearía de aplicarse a un sector civil. La mayoría de las veces se olvidan las características sectoriales y regionales y sólo se usan para el contraste, además, sectores civiles de alto empleo o capital extensivos, como la construcción, los maestros, etcétera.

# Sobre los problemas nacionales en la Unión Soviética

Alexandre Zinoviev

**L**os problemas nacionales en la Unión Soviética han suscitado siempre la atención de los disidentes soviéticos, de los más amplios medios occidentales de información y, en general, de numerosas personas relacionadas de uno u otro modo con la problemática soviética. Como es natural, los acontecimientos de marzo de 1988 ocurridos en Armenia y Azerbaiján por el problema de Nagorno-Karabaj llamaron igualmente su atención. Pero como todo ello sucedía en medio de la euforia general por la “perestroika” de Gorbachov, su efecto en Occidente no fue todo lo grande que se merecía. Si esos hechos se hubieran producido algunos años antes (en los anteriores a Gorbachov) habrían causado una sensación enorme, de calibre mundial. Los amplios medios de información resucitarían los habituales clisés occidentales respecto a los problemas nacionales en la Unión Soviética: los rusos oprimen a otras nacionalidades, los mantienen por la fuerza en el marco de la Unión Soviética y los rusifican en contra de su voluntad; se comentaría que dichos conflictos entre las nacionalidades ocasionarían la caída del régimen soviético, que el incremento de la población musulmana traería por consecuencia la degeneración de la sociedad soviética, etcétera. Sin embargo, nada de eso ocurrió y la reacción de los medios occidentales de información ante esos acontecimientos fue asombrosamente tímida, y además en un tono casi culpable y disculpatorio. Diríase que se excusaban ante Gorbachov por verse obligados a escribir y hablar de dicho tema, como si dijeran: ¡Qué le vamos a hacer! Son gajes de la democracia occidental.

Sin embargo, los acontecimientos de Nagorno-Karabaj ocurridos en Armenia y Azerbaiján fueron los más importantes que en relación con la problemática nacional tuvieron lugar en la Unión Soviética en los años posteriores a la guerra. A lo largo de muchos días se celebraron en esas Repúbli-

---

**Alexandre Zinoviev** (Kostroma [URSS], 1922) es doctor en Filosofía y uno de los primeros especialistas soviéticos en Lógica Matemática. En 1972 obtuvo la cátedra de esta disciplina en la Universidad del Estado de Moscú y la ejerció hasta 1977, en que fue destituido. Exiliado en Alemania federal desde 1979, entre sus principales obras publicadas en el exilio figuran **Les hauteurs béantes**, **Nous et l'Occident** y **Homo sovieticus**, editadas en Ginebra (L'Age d'Homme) y París (Julliard).

cas mítines de masas, manifestaciones y huelgas con la participación de decenas, y a veces centenares de miles. La animadversión nacional provocaba choques entre armenios y azerbaijanos con un elevado número de víctimas. El Ejército participó en la represión de los disturbios. El motivo de la agitación era el clásico desde el punto de vista nacional: los representantes de una etnia (los armenios) exigían que la región autónoma de Nagorno-Karabaj, que poblada en lo fundamental por armenios se hallaba administrativamente incluida en Azerbaiján, pasara a formar parte de Armenia. Era una exigencia plenamente acorde con el derecho de las naciones a la autodeterminación oficialmente reconocida por la Unión Soviética. Así pues, existían todos los factores que permitían debatir el tema nacional en una forma y escala que no precisaban ninguna cavilación especial, ninguna reflexión suplementaria.

La reacción' oficial de las autoridades ante lo ocurrido puede servir como ejemplo antológico de la política nacional "leninista". Se buscaron chivos expiatorios que fueron castigados (por ejemplo, algunos funcionarios perdieron sus cargos y fueron expulsados del partido). Para explicar los defectos que habían provocado el descontento de los habitantes de Armenia y Nagorno-Karabaj se mencionaron los errores del período del "culto a la personalidad" (es decir, el período stalinista) y la etapa del "estancamiento" (como denomina hoy día la Prensa soviética el período de Breznev). Entre las razones que se invocan para explicar los disturbios figura la acción de ciertas personas mal intencionadas e incluso la de organizaciones nacionalistas clandestinas. Se aludió asimismo a la mano de los servicios secretos y de las organizaciones antisoviéticas de Occidente. Las promesas de hallar la mejor solución de los problemas acorde con el "nuevo modo de pensar" acabaron con la negativa del Presidium del Soviet Supremo de la URSS de anexionar Nagorno-Karabaj a Armenia. Las esperanzas en la "democratización" de Gorbachov no se vieron justificadas.

En la Prensa soviética se hicieron algunas afirmaciones totalmente válidas. En un artículo publicado en el periódico Pravda (21-III-88) se decía, por ejemplo, que el problema de Nagorno-Karabaj ya se había planteado en tiempos anteriores, justamente "en los momentos en que a ciertos dirigentes de Armenia les convenía distraer la atención pública de los numerosos problemas económicos y sociales no resueltos, de los métodos y el estilo de trabajo de la organización del partido". En el artículo se decía también que "no es tan sólo el deseo de anexión territorial lo que hizo salir a miles de armenios a las calles de Stepanakest", que "les impulsa sobre todo el descontento por los fallos en el desarrollo económico-social de la región". Pero ese tipo de verdad naufraga en el contexto general de propaganda ideológica. Además, en las condiciones actuales, lo dicho no contribuye a que se comprendan objetivamente los problemas nacionales; se pone de manifiesto tan sólo el conflicto entre la dirección central y la local. También hubo conflictos similares en otros tiempos. Hasta en la época de Stalin aparecían en la Prensa soviética "valerosas" afirmaciones de este tipo.

Los problemas nacionales pertenecen en general a una problemática extremadamente primitiva desde un punto de vista científico imparcial, en el

caso de que eso fuera posible, pero están rodeados por tal número de tabúes de toda clase que resulta prácticamente imposible enfocarlos de esa manera. Todo intento de hacerlo suscita de inmediato acusaciones de toda suerte de pecados y los que escriben sobre dichos temas evitan, voluntaria e involuntariamente, referirse al fondo de la cuestión. Los problemas nacionales no son problemas teóricos, sino prácticos, pero su solución práctica resulta muy difícil y a veces insoluble en el marco de las ideas éticas, jurídicas y humanitarias generalmente admitidas. En particular es el caso de Nagorno-Karabaj. Sería ingenuo pensar que hay en el Kremlin unos hombres malvados y estúpidos que se niegan a comprender las necesidades de los diversos pueblos del país y quieren incluso causarles daño. Si el paso de Nagorno-Karabaj a la estructura administrativa de Armenia fuera de hecho la mejor solución del problema causante de la agitación en esa parte del país, las autoridades centrales de la Unión Soviética no vacilarían ni un minuto en aceptar dicha solución positiva. Cabe acusar al poder soviético de todo cuanto se quiera, pero no del deseo de sembrar diferencias y crear problemas nacionales. Durante los años del poder soviético se hicieron en el país tantas cosas positivas en la solución de los problemas nacionales que es poco probable hallar en la Historia de la Humanidad un ejemplo comparable con la política nacional soviética. El paso de Nagorno-Karabaj a Armenia no modificaría la distribución de los habitantes de esa región del país ni sus recíprocas relaciones; no mejoraría la vida de la gente en Armenia y Azerbaiján, sino que alumbraría problemas nacionales nuevos, tal vez más agudos y difíciles.

Siendo teóricamente primitivos, los problemas nacionales resultan en extremo embrollados y no sólo por el temor de hablar y escribir sobre ellos, sino también por el modo de enfocarlos. Por regla general se estudian aisladamente, como si fueran problemas independientes. Suele constatarse el hecho de su existencia y sobre esa base se construyen “explicaciones” especulativas y se forjan planes carentes de contenido realista en los cuales, más que analizar las causas objetivas de dichos problemas y las posibilidades de su solución, se expresan emociones y deseos subjetivos, sentencias moralizantes y doctrinas ideológicas. De estar realmente interesados en comprender la esencia de los problemas nacionales de la Unión Soviética (pero son pocos los interesados si hacemos caso omiso de las aseveraciones hipócritas) no los analizarían por separado, no en el espíritu de la moral y las emociones subjetivas, no en el marco de las doctrinas ideológicas y las concepciones nacionalistas, sino como parte de problemas más profundos que atañen a la propia esencia del régimen social comunista, a su sistema de poder y Gobierno, a las relaciones internas de la sociedad como organismo estatal íntegro, a los fundamentos del imperialismo soviético.

El régimen social comunista de la Unión Soviética no ha inventado las diferencias nacionales ni los problemas nacionales; los heredó de la historia pasada y del imperio ruso. Es fundamental conocer cómo se portó ese régimen con la herencia recibida. Y es entonces cuando se plantean las siguientes importantísimas cuestiones: ¿por qué los marxistas-leninistas que proclamaron el derecho de las naciones a la autodeterminación, incluida la se-

paración en forma de Estados independientes, y abogaron por la destrucción del imperio ruso, al que tildaban de “cárcel de los pueblos”, hicieron, después de su llegada al Poder, titánicos esfuerzos por conservar el imperio? ¿Por qué sus continuadores, que aprobaban asimismo el mencionado derecho de las naciones, ampliaban el imperio, en contra incluso de la voluntad y los deseos de las naciones que incorporaban? ¿Por qué las diversas naciones no se rebelan contra el imperio y exigen la puesta en práctica de su derecho a la autodeterminación, a constituirse en forma de Estados independientes? Y, en particular, ¿por qué los armenios, que exigen la incorporación a su país de Nagorno-Karabaj, no han exigido la separación de su República de la Unión Soviética?

Las respuestas a dichas preguntas, es decir, el porqué se han conservado, ampliado y fortalecido los cimientos del antiguo imperio ruso, hoy soviético, nos proporcionan la clave para comprender todos los aspectos de los problemas nacionales en la Unión Soviética. Los problemas nacionales fundamentales de la Unión Soviética son nacionales por su forma externa únicamente, ya que por su esencia son sociales.

A consecuencia de la revolución de octubre de 1917 el imperio ruso se desmembró, aunque por poco tiempo. En el curso de la guerra civil se restableció el imperio, pero esta vez como soviético o comunista. En 1922 se instituyó formalmente la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Los únicos países que se desgajaron del antiguo imperio ruso fueron Finlandia, Polonia y las Repúblicas del Báltico: Estonia, Letonia y Lituania. La reestructuración del imperio no fue casual. El nuevo Poder se vio forzado a hacerlo pese a las consignas prerrevolucionarias y a los propósitos de sus líderes. El caso es que el régimen social comunista en la Unión Soviética no es algo totalmente nuevo que surge a raíz tan sólo de la revolución, como afirma la doctrina marxista-leninista soviética. Su antecesor era el régimen burocrático estatal de la Rusia prerrevolucionaria con su sistema de mando y supeditación, con su sistema de Gobierno centralizado y una organización social basada en las jerarquías de la población. Este régimen fue el que sentó los cimientos del imperio y el que originó por la fuerza de sus leyes internas las tendencias imperialistas. La revolución de octubre de 1917 eliminó la degradada clase de la aristocracia y la aún débil y poco desarrollada clase capitalista. Conservó, sin embargo, el importantísimo tercer factor de la organización social del país: la estructura social del mismo como base de la sociedad. Tras haber destruido el aparato estatal zarista, la revolución restableció y consolidó de inmediato en su lugar un régimen estatal burocrático, limitándose a cambiar a las personas y la índole de sus funciones. La revolución de octubre en Rusia fue, por su esencia social, una revolución burocrática, aunque la participación masiva de la población hizo que pareciera popular. Fue en realidad comunista (socialista) en el sentido de que desbrozó el terreno para las relaciones comunistas de mando y supeditación, convirtiéndolas en dominantes. Así pues, nada hay de sorprendente en que la revolución hubiera conservado e incluso fortalecido las tendencias imperialistas en las relaciones sociales que fueron la base real del comunismo. Mientras exista el régimen social comunista, ningún Gobierno soviético

puede plantearse siquiera la posibilidad de liquidar el imperio sin arriesgar su posición.

De por sí se entiende que la índole del imperio, en cuanto a las relaciones entre los pueblos y las autoridades, ha cambiado esencialmente debido a la revolución. Ha cambiado en primer término la relación entre la “metrópoli” y las “provincias”. Son relaciones multifacéticas, pero quiero centrar la atención en dos aspectos de las mismas que los nacionalistas “provincianos” suelen desdeñar. Debo señalar ante todo que las autoridades superiores han llevado a cabo durante todos los años del Poder soviético una política de hecho anti-rusa. La situación del pueblo ruso, en su inmensa mayoría, era mucho peor que la de las demás naciones. Se procedía en realidad a la destrucción del pueblo ruso como nación; iban convirtiéndolo en una multitud de personas dispersas, diseminadas por un inmenso territorio, que ocupaban casi siempre los escalones inferiores en la jerarquía social. Con relación a otros pueblos, la política nacional soviética fue fructífera a costa, sobre todo, de la población rusa. Los demás pueblos, en comparación con el ruso, obtuvieron uno u otros privilegios. En las últimas décadas se inició un espontáneo proceso social que hizo perder a muchas naciones los privilegios obtenidos a consecuencia de la revolución. Lo consideraron entonces como un detrimento de sus derechos nacionales, aunque este hecho se produce –y seguirá produciéndose aún más en el futuro– como consecuencia de la evolución natural de los pueblos en el ámbito del sistema social comunista.

Cuando se analizan los problemas nacionales en la Unión Soviética, suelen considerarse las diversas naciones como multitudes humanas carentes de estructura. Se desdeña el hecho de que la población de unas u otras regiones del país tiene una determinada estructura social. Se considera que la población de todas las regiones del país posee la misma estructura social y se clasifica en capas que ocupan distintas posiciones en la jerarquía social, tienen distinto nivel de vida y diferentes intereses. Las estructuras sociales locales se incluyen en otras de mayor escala y, por último, en la estructura del país en su conjunto. Esto también influye, y muy esencialmente, sobre los problemas nacionales. Por ejemplo, las capas privilegiadas y dirigentes de las diversas naciones están interesadas en la conservación del imperio, pues éste defiende y justifica su privilegiada posición. Al mismo tiempo, pueden culpar de los fallos existentes en el modo de vida, que son una consecuencia directa del régimen social, a otros pueblos y a la dirección central. Los representantes de la dirección central en esos países son rusos, aunque no era así hasta hace poco, y el descontento de la población por sus condiciones de vida adopta un carácter antirruso. Los dirigentes locales procuran independizarse de la dirección central y se convierten en potentísimas mafias nacionales. La población local, que sufría las consecuencias de esa mafia, podía defenderse de ella recurriendo tan sólo a la ayuda de los de “arriba”. Dicho brevemente, la situación creada era sumamente confusa, se entremezclaban en ella contradictorios motivos e intereses nacionales y sociales.

La peculiaridad de la época que nos toca vivir consiste en que se ha producido en la Unión Soviética, en la historia de la sociedad comunista, la

primera crisis específicamente comunista, crisis que afecta a todos los aspectos esenciales de la sociedad: economía, sistema de poder y gobierno, ideología y cultura. Se ha puesto claramente de manifiesto que las dificultades del país no son la simple consecuencia de algunos errores de la dirección anterior, como afirman los partidarios de Gorbachov, sino que provienen de la propia esencia del régimen social comunista y de sus afanes imperialistas. La “perestroika” de Gorbachov no sólo demuestra los febriles intentos de salir de esa crisis, sino también la desorientación de las capas dirigentes soviéticas ante ella.

Es del todo comprensible que debido a esa confusión y a la demagogia de Gorbachov sobre la “democratización” y la glasnost la población haya intensificado las manifestaciones de descontento por sus condiciones de vida. No hubo fuerzas en el país interesadas en apreciar objetivamente las causas de la crisis y la penosa situación de sus habitantes. No se trata de que no hay gente capaz de comprender que las causas de esa calamitosa situación radican en el propio régimen social comunista. Se trata de que es un régimen que posee todavía una serie de cualidades para un gran número de personas y es demasiado joven aún para que la gente lo considere enemigo suyo. Quieren que sus condiciones de vida mejoren en el marco de dicho régimen y sobre su base. Debido a ello ven a sus enemigos allí donde resulta más cómodo y convincente, por decirlo así, desde el punto de vista emocional. Hoy día, los movimientos nacionales y las agitaciones son tan sólo la forma en que se manifiestan los problemas sociales, una forma apropiada para la situación dada. La extraordinaria participación de las masas se debe a que la gente ha captado la debilidad de la dirección de Gorbachov y se aprovecha de ello.

Otro fenómeno importante en la vida soviética actual, desde el punto de vista que nos ocupa, es el movimiento nacionalista ruso, que se califica de unión patriótica: Pamiat (Memoria). Cuenta ya con tres años de existencia y tiene millares de miembros. El movimiento disidente no consiguió tener ese número de participantes en todos los años de su existencia. En diciembre de 1987 apareció un manifiesto de esa organización dirigida al “pueblo ruso, a los patriotas de todos los países y naciones”. Figuran en el “Manifiesto” bastantes críticas sobre la situación del país, la pasada historia soviética e incluso la perestroika de Gorbachov; a primera vista da la impresión de ser una valiente crítica del régimen soviético. Pero esa impresión no tarda en desvanecerse. Hoy día se oyen críticas similares de labios de los funcionarios del partido y pueden leerse en la Prensa soviética oficial. Se trata de un tema que está de moda. Pero la idea fundamental del “Manifiesto” es la de que existen ciertos “enemigos” atrincherados en todos los “eslabones del partido”, la idea de que hay “elementos tenebrosos” causantes de todas las pesadillas del pasado y de las actuales dificultades del país. La idea de que existen esos enemigos del pueblo no es nueva en la historia soviética. Las represiones stalinistas fueron llevadas bajo la consigna de la lucha contra los enemigos del pueblo. El renacer de esa idea como origen de todos los males significa la renuncia (incluso la prohibición) de buscar explicaciones a los fenómenos negativos en la vida e historia soviética en las leyes objeti-

vas del propio régimen social comunista. Es una idea que está en plena consonancia con lo que dice Gorbachov sobre los conservadores y burócratas que han proliferado en los años de Breznev, llevando el país a la grave situación actual.

¿Quiénes son, pues, esos enemigos, esas tenebrosas fuerzas en el país y en el mundo por culpa de los que se vio abrumado de todos los males el pueblo ruso? Los autores del "Manifiesto" afirman que esas fuerzas tenebrosas son los sionistas y los masones. Es evidente que la palabra "masones" se utiliza gratuitamente en este caso, ya que ese fenómeno es, en general, desconocido para los soviéticos. Dudo que alguno de los participantes de Pamiat haya visto a un solo masón en su vida. La palabra "sionistas" en la hipócrita y gazmoña sociedad soviética es sinónimo de la palabra "hebreo". En el "Manifiesto" figura asimismo el término de "cosmopolitas", que en la época de Stalin servía para designar taimadamente a los hebreos.

El mal no sería tan grande si los autores del "Manifiesto" expresaran únicamente los sentimientos y pensamientos de una parte de la población rusa, pero lo malo es que pretenden "expresar la voluntad de la opinión pública del país" y en ese sentido hay en su pretensión (con respecto a los "sionistas" y "cosmopolitas") una parte de atroz verdad. Lo importante consiste en que Pamiat expresa, voluntaria o involuntariamente, los ocultos pensamientos de los propios dirigentes soviéticos. Los actuales dirigentes soviéticos permiten que Pamiat exprese las secretas convicciones de todos los eslabones del sistema soviético de poder y gobierno, pero de manera que les permita tener las manos limpias y actuar incluso como contrarios a semejantes ideas. Incluso si Pamiat no es una invención de los órganos de poder, si su nacimiento se debe a sentimientos y propósitos sinceros de la gente rusa, su existencia resulta cómoda para la autoridad soviética, sirve para distraer la atención de las verdaderas causas de sus calamidades, de su penosa situación. No está descartado que dicha organización sea devastada y prohibida por las autoridades. Eso significaría tan sólo que su existencia no ha justificado las esperanzas en ella depositadas, que ha provocado en el mundo una reacción desfavorable frente a las autoridades.

Estoy dispuesto a admitir que los sentimientos y propósitos de muchos participantes del movimiento Pamiat son sinceros y reflejan el estado de ánimo y la ideología de una parte considerable de la población rusa. Ello no garantiza, sin embargo, que dicho movimiento sea beneficioso para el pueblo ruso y la Humanidad. Al especular con los sentimientos nacionales de la población rusa y las calamidades por ella sufridas, distrae su atención y evita que conozca las verdaderas causas de sus males, provoca una reacción negativa en la opinión pública del mundo, privando así el movimiento de protesta ruso contra las condiciones de vida del apoyo occidental.

Las medidas que se proponen en el "Manifiesto" para salvar el pueblo ruso ("el restablecimiento", por ejemplo, de las "instituciones seculares del labrador", el "retorno del hombre a la tierra") demuestran que los autores del mismo no comprenden en absoluto la esencia del régimen social comunista imperante en el país ni los procesos generales de la evolución histórica de la Humanidad; no comprenden que carece de toda perspectiva su deseo

de volver al pueblo ruso al estado de un pueblo primitivo, atrasado, fuera del torrente general de la cultura universal, condenado a producir tan sólo cucharas, escudillas pintadas y **matrioshkas**, a postrarse de hinojos en las iglesias, lo que desde hace mucho nada tiene que ver con la verdadera religión, y a ser sobre todo dócil con las autoridades, ayudando incluso a que las “fuerzas sanas del partido implanten orden en el país”.

Diríase que la organización Pamiat existe en la clandestinidad. Sin embargo, una organización especial constituida por millares de miembros que lleva existiendo a lo largo de varios años es más que legal en las condiciones soviéticas. Se dice que está prohibida y que sufre persecuciones. Pero un movimiento de tan enormes proporciones para la realidad soviética no podría existir ni siquiera un mes sin el acuerdo tácito o la tolerancia de las autoridades.

Lo quieran o no sus participantes, ese movimiento sirve para enturbiar la situación ideológica del país y favorece, en fin de cuentas, los propósitos de las autoridades en su lucha contra la verdadera oposición. Vemos, por lo tanto, que se resucitan los mismos métodos que utilizó el Gobierno zarista en su lucha contra el movimiento revolucionario. Un ejemplo típico de ello lo tenemos en la llamada **zobotóvschina** (1901-1903), que consistió en formar organizaciones obreras legales controladas por la Policía. El objetivo perseguido era el de apartar a los obreros de la lucha política.

La situación actual en la Unión Soviética impone al equipo dirigente de Gorbachov una política nacional ambigua, contradictoria: continúa jugando a la glasnost y a la “democracia”, lo que amplía las posibilidades de la protesta social en forma de movimientos nacionales, o adopta severas medidas para impedir dichos movimientos, lo que producirá de manera inevitable protestas auténticamente nacionales.

# El interludio de Gorbachov

Cornelius Castoriadis

**D**e todos los países industrializados, Rusia sigue siendo el principal candidato a una revolución social<sup>1</sup>. En mi opinión, lo que escribí hace diez años conserva plenamente su vigencia. En el presente trabajo sostengo que sólo dentro de muy estrechos márgenes pueden los intentos de Gorbachov de “reformular” la sociedad rusa significar algún cambio sustancial sin desatar una gran crisis social, étnica y política o sin provocar (en respuesta o como anticipación a tal crisis) una reacción del *establishment* militar o del Partido, dirigida a la emasculación de las “reformas”, o a la asignación del señor Gorbachov a alguna planta hidroeléctrica de la región del Lena. En pocas palabras: o el pueblo permanecerá pasivo (como lo ha hecho hasta hoy) y los posibles efectos de la Gorbachovchina serán muy limitados; o el pueblo comenzará a moverse, en cuyo caso o el asunto se le irá de las manos a Gorbachov o habrá una reacción (preventiva o correctiva, no necesariamente exitosa) en China aún más radical. La *ilusión Gorbachov* es la idea (predominante hoy en Occidente, compartida quizá por Gorbachov mismo) de que, *en un país como la Rusia de hoy*, se pueden introducir reformas sustanciales rigurosamente desde arriba; que se puede ordenar a la gente que actúe por ella misma mientras se la restringe a ciertos límites vagos e indefinidos (y más amenazadores por lo tanto); que se puede retener el poder absoluto sobre la burocracia mientras se desmantelan las bases económicas y sociales de dicho poder. Para resumir: que se puede, como el Dios de Descartes, poner en movimiento una sociedad de un capirotazo y que se puede cambiar el sistema sin cambiarlo.

Ha habido, a no dudarlo, sociedades y períodos históricos en que un faraón, un Hammurabi, un emperador romano, un Pedro el Grande o una Catalina pudieron introducir por decreto grandes cambios en aspectos importantes de la legislación y organización de la sociedad. La Rusia del final del siglo XX no parece dejarse tratar del mismo modo –tanto porque es Rusia como porque es el final del siglo XX. Porque es Rusia: la confu-

---

**Cornelius Castoriadis**, intelectual francés, fue cofundador del grupo Socialismo y Barbarie. Profundo conocedor de la realidad soviética, ha publicado, entre otras obras, *La Sociedad Burocrática*, *La experiencia del movimiento obrero* y *Ante la guerra*. Publicamos este artículo por acuerdo con la revista mexicana *Vuelta*, donde apareció originalmente.

sión actual es enorme, los remanentes acumulados de la historia rusa son otros tantos obstáculos a cualquier reforma impuesta pacíficamente desde arriba. Porque es el final del siglo XX: nadie, ni en Rusia, se inclinará ante el Zar, susurrando: “que así sea, si tal es vuestro deseo”.

Cualquier discusión sobre las presentes “reformas” en Rusia acarrea un sinnúmero de prejuicios teóricos. Muchos de ellos son puestos a prueba por los acontecimientos actuales. En contraste con los escritos periodísticos y los meramente impresionistas, debemos leerlos con todo detalle. En un trabajo de las dimensiones de éste –y de cualquiera posible–, sólo en parte puede hacerse.

El régimen social ruso, tal y como se desarrolló después de la Revolución de octubre y la subsiguiente concentración del poder absoluto en el partido bolchevique, es un capitalismo burocrático total y totalitario<sup>2</sup>. Este concepto no debe confundirse con las versiones corrientes del concepto de totalitarismo, que presentan una esencia histórica, indiferente a las diferencias “geográficas” (por ejemplo, entre Alemania del Este y Cuba, Checoslovaquia y Etiopía, Rusia y China) e inmune al cambio. Como cualquier otro régimen histórico-social, no importa cuales sean sus metas, el régimen está sujeto al cambio histórico, en el más profundo y estricto sentido de la palabra. Así, durante el período de Krutchev, miembros del partido y de la burocracia intentaron reformar el sistema manteniendo intactas sus características principales (ante todo, el gobierno centralizado del Partido). La “reforma” tuvo algunos efectos –es gracias a ellos, después de todo, cómo el sistema se volvió viable luego de las locuras en gran escala del período de Stalin–, pero fracasaron sustancialmente. No hace falta poder insistir en lo mucho que puede pesar el caso de Krutchev, no tanto como un “precedente” para quien trate de analizar la situación actual, sino como un elemento real en la mente de todos en Rusia. La caída de Krutchev y el período de Brezhnev abrieron el camino a lo que he llamado el ascenso de la *estratocracia*<sup>3</sup>. Este concepto nunca significó que la dictadura militar fuera inminente, o que los mariscales, los almirantes y los generales estuvieran gobernando o “mandando realmente” en Rusia. Significaba:

- que el Partido había fracasado en sus intentos de “reformarse” y “modernizar” la sociedad rusa, que su ideología estaba muerta (el uso de la ideología de exportación es otro asunto), que ya no tenía proyecto histórico y estaba metido en un atolladero;

- que el militar (el complejo industrial-militar, con su economía “separada”) era el único sector de la sociedad realmente “moderno” y “que funcionaba” (lo que significa que el caos en la organización militar, el mal funcionamiento de su equipo, eran comparables a los de Estados Unidos –lo que no se podía decir de la organización y producción no militares);

- que la orientación general de la sociedad estaba de hecho determinada por las necesidades y los objetivos de la subsociedad militar;

- que los militares se estaban convirtiendo en los únicos capaces de cumplir los objetivos expansionistas del régimen, en una época en que la ideología “comunista” iba perdiendo progresivamente su atracti-

vo para el exterior, en que las tendencias centrífugas estaban volviéndose fuertes y manifiestas en otros países comunistas *y* en que, en el Tercer Mundo, la imposición y la conservación de regímenes comunistas tenía que llevarse a cabo, cada vez más, a través de alguna forma de intervención rusa directa.

Este punto de vista se basaba en una gran cantidad de hechos seguros; principalmente: la separación, en Rusia, de las empresas militares y no militares y la enorme diferencia resultante en la calidad de los productos resultantes (las bombas H rusas se exportan; la ropa rusa no); la enorme parte (*circa* 15 por 100) del producto nacional dedicado al gasto militar; el “desnatado” de los mejores *cuadros y* trabajadores mejor preparados y su apropiación en la subsociedad militar; el ascenso persistente del chauvinismo y el nacionalismo gran-ruso, muy efectivos para la descomposición de la ideología comunista. Pero también se basaba, negativamente, en un análisis de los elementos que hacían casi imposible (no estrictamente imposible; esto no es matemáticas ni física) para el Partido revivir de verdad e imponer con éxito desde arriba una reforma “modernizadora”. Para evitar repeticiones, discutiré más adelante estos elementos en relación con el proceso actual de “reformas”.

Es en este contexto en el que hace siete años escribía: “En Rusia, *nada se hace, nada pasa...* Contra este fondo gris, los únicos acontecimientos notables son los avances en la tecnología militar, la acumulación *y* el despliegue de armamento *y* los movimientos de la política internacional”<sup>4</sup>. Para el período 1964-1985, esto no era más que una exposición de los hechos.

Ahora bien: actualmente están pasando cosas en Rusia. (La idea de que todo es una estratagema para engañar a Occidente o que los cambios son puro maquillaje no merece ninguna consideración.) De modo que surgen las preguntas: *qué y por qué*. Las dos están más que íntimamente ligadas. Me ocuparé rápidamente del porqué, pero antes una caracterización provisional del qué es indispensable. Un grupo de burócratas de alto nivel, organizados y alentados por un líder indiscutiblemente listo y capaz, Gorbachov, ha ascendido al poder y puesto en marcha un “proceso de reformas” (hasta ahora, la mayoría en la forma de declaración de intenciones –pero dejémoslo para más adelante–). El propósito declarado del proceso puede resumirse en el término “modernización” (ciertamente no “democratización”). Sus métodos siguen siendo vagos, pero dos puntos son claros. Uno es el restablecimiento de la *détente y* un alto a la carrera armamentista. El otro es el intento de introducir cierto grado de “liberalización” (principalmente cultural), y una dosis indefinida de “mecanismos de mercado” en la planificación centralizada de la economía.

Ahora bien, dada la manera en que Rusia entroniza a sus reyes, lo cierto es que este grupo no habría alcanzado la supremacía sin el apoyo decidido en algunos casos, la neutralidad favorable en otros, la espera y la observación prudente en otros más, de parte de los principales depositarios del poder: los militares, la KGB, la cúpula del Partido. Entre paréntesis: el ascenso de Gorbachov señala, una vez más, la futilidad de la teoría

de los “grupos de interés” en lo concerniente a la burocracia rusa. En todos los casos importantes, la agrupación burocrática ha sido transversal, cortando a través del Ejército, el Partido, la KGB y otras oficinas gubernamentales. Tampoco en el presente caso hay división aparente a lo largo de las líneas “sectoriales”. La grieta divide “modernizadores” de “conservadores” –y esto, únicamente en lo más alto de la jerarquía.

Es cierto, a pesar del acceso de Gorbachov al poder, de la aparente consolidación de su posición y de la puesta en marcha de algunas medidas que ciertamente disgustan y amenazan a los conservadores, que la base de su grupo no parece ni muy amplia ni muy sólida. Y esto contribuye a dar cuenta de la lentitud y el cauto avance de sus movimientos. Los integrantes de su grupo pertenecen al estrato más alto de la burocracia, y sólo a él. (La *intelligentsia* de Moscú será tratada más adelante.) No se vislumbra ningún apoyo activo del grueso del Partido. Aun el Comité Central ha sido capaz, hasta ahora, de obstruir o dilatar exitosamente algunas propuestas de Gorbachov. Los modernizadores parecen, entre la burocracia, un déspota ilustrado colectivo aislado. Supongo que sus más cálidos partidarios provienen del Ejército, quienes no tienen ningún interés creado en el estancamiento de la economía rusa, y que su “electorado” potencial se encuentra dentro de algunos sectores de la burocracia tecno-científica de todo el país.

Sin embargo, el hecho es que –contrariamente a lo que en, 1981 parecía, y yo mismo creía, virtualmente imposible<sup>5</sup>–ha surgido un grupo de modernizadores que han sido capaces de adueñarse de la dirección del Partido y el Estado. ¿Por qué?

Es obvio que factores internos y externos han confluído para desembocar en la situación actual. Los factores externos parecen haber sido capitales en este caso –como en la mayoría, si no en todos los casos, de reforma desde arriba en la historia rusa–. Por factores externos quiero decir la presión que ejerce su posición como poder mundial, tal y como ellos la ven (“perciben” es la palabra usual, “imaginan” es la correcta). Polonia soltó las riendas –y los demás países de la Europa del Este deben ser tratados cada vez con menos confianza–. Afganistán se convirtió en una derrota parcial que, en el balance, ha tenido efectos adversos en la posición internacional de Rusia. (Si los polacos se hubieran quedado callados desde 1979 y los afganos hubieran aceptado el régimen de Quisling, las cosas podrían haberse desarrollado en Rusia de modo diferente.) Los satélites ultramarinos han sido una carga cada vez más pesada. (La ayuda rusa a Nicaragua ha sido muy limitada, incluso antes de la *détente* actual.)

El rearme norteamericano bien puede ser un fenómeno “cultural”, como lo ha llamado Edward Luttwark, antes que un fenómeno no estratégico. Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) bien puede ser un sueño tecnológico y un gasto inútil de dinero<sup>6</sup>. No estamos tratando con realidades, sino con la realidad “percibida”, es decir, con imágenes, y no hay razón para pensar que el alto mando ruso esté menos inclinado a la ilusión tecnológica –el nuevo artefacto que resolverá todos y cada uno de los problemas– que sus contrapartes y modelos norteamericanos. Han puesto

obviamente todas sus esperanzas, si no en la viabilidad total de la IDE, por lo menos en algunos de sus efectos, particularmente en la posibilidad de una lluvia nuclear parcial.

La significación de todos estos hechos puede resumirse en pocas palabras: sobreabundancia de compromisos internacionales. (Podemos recordar que los expertos militares de Estados Unidos, quienes hace veinte años se jactaban de que eran capaces de pelear dos guerras y media, tuvieron que reducir luego sus cálculos a una y media, y de hecho fueron incapaces de probar que podían pelear un cuarto de guerra.) Dada la situación internacional de Rusia, a la que pronto habré de volver, la respuesta “racional” era recortar compromisos, reducir el excesivo estiramiento de sus recursos y ganar tiempo para superar la inferioridad tecnológica e industrial por medio de alguna “reconstrucción” interna.

Esta parte de la estrategia de Gorbachov es la más franca, probablemente la que provoca menos oposición interna, y ha sido conducida, hasta ahora, con brillo y eficacia. No es necesario extenderse demasiado sobre los beneficios diplomáticos y políticos que se cosechan con ello: no sólo la nueva imagen de la “Rusia amante de la paz”, sino también el espectro de la retirada norteamericana de la alianza occidental, que se perfila cada vez más amenazador. Menos fácil de entender es el beneficio neto que obtiene Rusia de los acuerdos que se negocian actualmente. Para resumir el argumento: 1) No se elimina el riesgo de un holocausto nuclear. Aun si los arsenales “estratégicos” de las dos superpotencias fueran recortados no en un 50 % sino en un 95 %, lo que quedara bastaría para convertir el hemisferio norte en un paisaje lunar. 2) Si *todas* las armas nucleares fueran eliminadas, Rusia surgiría como la potencia militar indiscutible del continente Euroasiático. 3) Por lo tanto, la disuasión nuclear seguirá en la base del equilibrio de poder mundial. 4) En el absurdo laberinto que es la situación “estratégica” actual, la existencia de armamento nuclear de alcance intermedio contiene en germen la muy alta probabilidad de una escalada si comienza a ser usado; en este sentido, le da la puntilla a la disuasión. Si eliminaran este tipo de armamento, los Estados Unidos se verían, en el caso de una crisis aguda, frente al dilema: una guerra total o el retiro hacia la “fortaleza americana”. Si no acabamos de entender podemos echar mano de las palabras de Nixon y Kissinger: ningún presidente norteamericano arriesgaría la destrucción de Nueva York para salvar Bonn, Ámsterdam o París. En fin, cualquier negociación sobre armamento aumenta la fuerza de la presión rusa sobre los europeos, y hace posible poner un alto al aumento en el gasto militar de Rusia o reestructurarlo en favor de una creciente sofisticación de las armas convencionales.

El grupo de Gorbachov deja ver en su política exterior que ha entendido que los amplios compromisos internacionales de Rusia están fuera de proporción con respecto a los recursos del país (lo mismo se puede decir de los Estados Unidos), que lo que hasta hoy había sido suficiente —el desarrollo de una eficiente industria militar por medio de una estricta organización que separaba las plantas militares del resto de la economía, la atracción de los mejores recursos materiales y humanos y la consagración

de una buena tajada del producto nacional a la industria militar– ya no lo es más, y que una economía virtualmente estancada y unos niveles de vida muy bajos para los trabajadores hacen difícil aumentar los recursos dedicados a la sub-sociedad militar. Este debe de haber sido obviamente el razonamiento que más pesaba en los jefes militares.

Una “tregua” –o “corrección del frente”– temporal se hace cada vez más aconsejable. Es más fácil entenderlo si se tienen claros el “esquema” completo y el ritmo de la expansión rusa. No son cosas que tomen un año. (Marx: “ ¡Cuidado!; los rusos están avanzando en dirección Oeste a una velocidad de cien millas por siglo.” Uno de los pocos diagnósticos suyos que el siglo XX ha verificado por completo.) Los occidentales se inclinan a juzgar la política exterior rusa según sus propios patrones temporales; así, un mismo plan que se continúa por cuatro años parece un milagro. Pero entra perfectamente en la lógica rusa dilatar las cosas durante veinte o treinta años, si es necesario y algo puede conseguirse con ello. Y no se debe a una planeación superinteligente de largo plazo: se apoya –y así ha sido por siglos la manera en que Rusia ha construido su tiempo histórico-social– en el terreno de sus relaciones exteriores por las ventajas de su posición geoestratégica.

Así, la condición “externa” del período de Gorbachov es la creciente dificultad de la economía rusa de seguir apoyando la agresiva política del poder del período de 1964-1985. Pero este elemento, por sí solo, es insuficiente para explicar toda la gama de medidas puestas en práctica, propuestas o apenas insinuadas. La nueva dirección de las relaciones con el exterior se podía haber negociado sin los intentos de transformación interna, o con algunos de menos importancia. Es cierto que la *détente* y la suspensión de la carrera armamentista darían a la industria rusa un momento de respiro muy necesario; sin embargo, no alterarían, en sí mismas, el atraso y la debilidad de toda la estructura industrial. La modernización de la industria se hace cada vez más necesaria ante el acelerado “progreso” tecnológico del exterior. Pero los modernizadores obviamente apuntan hacia algo más lejano e importante, aunque todavía vago. De otra manera no se entendería por qué se aventuraron a una liberalización, por limitada y vacilante que pueda ser.

Sólo un elemento “interno” nos puede dar la respuesta a todo esto, y es claro que no debemos buscarla en ningún tipo de “presión social”, sino en el grupo mismo de modernizadores. Los modernizadores están obviamente “expuestos a influencias” –a influencias de Occidente–. Son la parte de la oligarquía dominante (ya sea del partido, del Ejército, o cualquier otra) que desea con fervor ver a Rusia convertida en un país “parecido” a los de Occidente. Quieren que Rusia se eleve al rango de las naciones “civilizadas” –aunque, por supuesto, nunca aceptarían esta formulación–, lo que va desde las buenas maneras hasta apoyar el “rock” o tolerar el arte moderno, desde las tiendas de Cardin o Saint-Laurent en Moscú hasta la proliferación de las computadoras personales, desde una opinión pública manejada por la televisión y la dramatización de la política hasta la amplia absorción de la tecnología occidental, desde la “discusión libre” de

algunos asuntos (no todos) hasta la insistencia en la observancia de la “legalidad”. Después de la larga agonía de la “ideología” comunista y del cinismo generalizado que la siguió, parte de la burocracia rusa ya no estaba amparada contra la influencia de la moderna cultura mundial, y sabemos que lo mismo es cierto para la juventud de las ciudades rusas.

Es, por supuesto, una historia con antecedentes muy viejos y casi permanentes en Rusia: Pedro, Catalina, pro-occidentalizadores contra eslavófilos, etcétera. Y es que Rusia nunca vivió un Renacimiento o una *Aufklärung*, nunca entró, de hecho, en el sendero histórico de Occidente, y aunque la Revolución de octubre intentó modernizar Rusia por vías inéditas, destruyó mucho de la occidentalización (o europeización) lograda entre 1850 y 1914, y la hizo retroceder a su pasado asiático –pero con electrificación–. Cualesquiera que hagan sido los desarrollos científicos e industriales, la condición ruso-asiática persistió: nada pudo existir independientemente del Estado –un partido–, Estado monstruosamente abultado y “modernizado”.

Y ése es el obstáculo. La europeización de Europa (como el desarrollo de los Estados unidos) no ocurrió por decreto del Estado. Todo el desarrollo europeo, del siglo XIII en adelante, está caracterizado por la aparición de una vida social, polos sociales de poder e instituciones en gran medida independientes del Estado, y muchas veces opuestos a él. (El movimiento democrático y emancipador europeo ha encontrado sus límites, hasta ahora, ahí donde han fracasado los intentos de suprimir el Estado y reabsorber el poder político dentro de toda la sociedad.) Este desarrollo ha sido el resultado de movimientos histórico-sociales poderosos e ininterrumpidos, de los cuales el primero y más extenso está encarnado en la aparición de las ciudades y la emergencia de la burguesía. Y estos movimientos han sido efectivos, *interalia*, porque el poder existente al que se enfrentaban estaba dividido en tres polos que se combatían amargamente: la Iglesia, la nobleza feudal y el Estado monárquico en ascenso. El Estado –el Monarca– se convirtió en un agente modernizador –mucho antes que los despotismos ilustrados del siglo XVIII– porque fue capaz, en muchas ocasiones, de utilizar parte de la creciente fuerza de la sociedad “civil” (es decir, los burgueses). La *ausencia* de un polo de poder absoluto, indisputado y único ha sido la condición *positiva* más importante para la aparición de este segundo milagro histórico: la *polifonía* europea social, histórica, política, cultural.

En Rusia, los intentos recurrentes de reformar la sociedad desde arriba han tenido éxito siempre para modernizar el Ejército, pero básicamente han fracasado en el resto de la sociedad. (El período que va de 1850 a 1914 ha sido el único en que comenzaba a ocurrir un cambio social, influido, por supuesto, por Occidente, pero al menos endógeno y separado del Estado.) Su carácter casi permanente (con excepción de los intentos frustrados de Stolypin, principalmente) ha sido la tendencia a impedir la formación de una “sociedad civil”, de una fuerza social “intermediaria” capaz de desempeñar un papel político independiente<sup>7</sup>. El absolutismo ruso ha sido siempre un limosnero con garrote: su programa ha sido, persistente-

mente, reformar la sociedad *in absentia* de la sociedad. Esto no es ni “racial” ni “étnico”, y no tiene nada que ver con el “alma eslava”. Es una pesada herencia histórico-social, y sólo puede ser superada a través de una *creación* historicosocial –que acarrearía una ruptura de raíz con esta herencia.

Y ahora tenemos un país en el que todo lo independiente del partido-Estado ha sido sistemáticamente destruido y extirpado –y un grupo de burócratas ilustrados que tratan de modernizar al país por medio de ese partido-Estado absoluto, el principal obstáculo a sus propósitos declarados. Esta es la antinomia esencial de la Gorbachovchina.

Regreso ahora a la discusión de los elementos que, en mi opinión, hacen casi imposible el éxito de unas reformas *substanciales* impuestas desde arriba.

Una reforma así requería *ideas*, e ideas propiamente *nuevas*, sobre qué y cómo va a ser reformado. (Un nuevo juego de centralización y descentralización, endémico desde los años de Krutchev, no llegaría muy lejos.) Hasta ahora no se vislumbra ninguna idea de éstas. Y las ideas no son simplemente “ideas”. Son la parte más o menos claramente expresable de un magma de significaciones sociales imaginarias. La retórica de Gorbachov no transpira ni el más mínimo indicio de un proceso de creación de tales significaciones. Todo lo que hay es una *eklektische Bettel-suppe* donde uno puede pescar, en un diluido líquido marxista-leninista, trozos de alegatos por la democracia, la ideología de “mercado”, vagas críticas al pasado, llamadas a la responsabilidad y la disciplina –todo bajo el omnicompreensivo nombre de “reconstrucción”–. ¿Reconstrucción de *qué* exactamente, exactamente para qué? Especialmente cuando nos limitamos al estrecho terreno económico (que no es en realidad tan estrecho, ya que no se puede yuxtaponer *cualquier* sistema económico a *cualquier* sistema político y social: la economía es una parte no “determinante” sino orgánica de cualquier régimen social) todavía es imposible ver en qué consistirían tales ideas. Volveré sobre esto más adelante.

Social e históricamente, una reforma sustancial no es y no puede ser una lista de medidas en el papel. La idea de que se puede uno sentar frente a un escritorio, decidir reformas “racionales” y llevarlas sin más a la práctica es una ilusión típicamente autocrática-burocrática (ampliamente compartida también por el *establishment* occidental, con alguna excusa en su caso). Para que una reforma tuviera efectos reales y sustanciales, aun considerando las cosas desde un estrecho punto de vista “administrativo”, se requeriría, en el caso de Rusia, que una proporción importante de la burocracia, digamos del orden del 50 %, ejecutara, complementara y concretara activamente y con entusiasmo en el campo de batalla las decisiones tomadas en la cúspide. Pero debemos ver el asunto en una perspectiva más amplia. No hay actualmente ningún *movimiento histórico-social* en Rusia que apoye las “reformas”: no hay grupos sustancial, numéricamente importantes de gente con un mínimo de vínculos sociales (o de cualquier naturaleza: económicos, religiosos, “ideológicos”) presto a luchar en favor de las reformas e

inventar lo que sea necesario en los diversos aspectos de la vida para su feliz cumplimiento. La única excepción es una parte del grupo que hasta hoy es el solo beneficiario de la “liberalización” interna: la *intelligentsia* y los círculos “culturales”. Volveré después sobre esto. Para el resto, todos los testimonios –comenzando por los propios discursos de Gorbachov– apuntan hacia una profunda, obstinada resistencia de la burocracia (excepto en la cúspide). Dada la naturaleza del sistema, y de cualquier “tarea” imaginable en favor de la reforma, la resistencia ha tomado la forma más efectiva: resistencia pasiva, desidia, inercia. Tampoco se puede vislumbrar ni el más mínimo signo de apoyo popular.

Las razones de este comportamiento son muy sencillas. La mayor parte de los burócratas puede ver muy bien lo que van a perder con una reforma sustancial del sistema; muy pocos pueden imaginar qué ganarían. Lo mismo se puede decir de la aplastante mayoría de los asalariados. Muchos han logrado con los años atrincherarse en puestos donde un ritmo lento de trabajo y un pobre desempeño, más la grisura de varios tonos, compensan su miserable nivel de ingresos. La consigna que les ha dirigido Gorbachov es: más disciplina, más productividad. Cualquiera que esté ligeramente familiarizado con el movimiento obrero y con las relaciones industriales sabe, de antemano, cuáles serán las reacciones de un colectivo de trabajadores a una retórica como ésta –y aun más, a las actuales disposiciones para ponerla en práctica–. (Algunos estudiantes de relaciones industriales provenientes de la clase dirigente llaman a esto, eufemísticamente, “resistencia de los trabajadores al cambio tecnológico”.) Los obreros siempre han respondido a esta clase de cambios administrativos según el bien sabido refrán, “más vale malo por conocido que bueno por conocer”; y tienen sus razones para hacerlo –la única excepción a esto puede que sean los campesinos, pero ya volveremos a ellos.

Pero aquí hay comprometido mucho más que seguridad de la propiedad e intereses materiales. (N. B.: en el caso de una burocracia amenazada, no son sólo “intereses materiales”, sino la existencia social entera lo que está en juego.) Todos los movimientos histórico-sociales han sido, y son por necesidad, definidos y cohesionados por un nuevo magma social de significaciones imaginarias, creadas por el movimiento y que lo crean. (Hay que pensar otra vez en la proto-burguesía o la burguesía “clásica”, en el movimiento obrero –e incluso en las burocracias, la mayor parte de origen burgués, que rodeaban a los “déspotas ilustrados” en el siglo XVIII.) Lo que llamamos “ideología” es solamente lamentablemente la dimensión “racional” y racionalizable de estas significaciones. No hay en la Rusia actual el menor indicio de que el proceso de constitución de tal movimiento y de creación de nuevas significaciones esté en camino. Toda la empresa, en este respecto, consiste en un renovado y ya viejo intento de prostituir el término “democracia” –sin darle el menor contenido–. Al mismo tiempo, persiste la resaca verbal de “socialismo”, “marxismo”, “leninismo”, y nadie se atreve a adoptar una postura al respecto. ¿Qué se va a hacer con esa reedición monstruosamente inflada de los establos de Augias–“socialismo”, Marx, Le-

nin, los “kulaks”, laks”, las purgas, el Gulag, las naciones subyugadas, los países de ', Europa Oriental, etcétera? Propaganda hueca, doble sentido en abundancia e hipocresía personificada: es todo lo que los líderes ', pueden ofrecer. ¿Alguien puede creerle a un cuasiautócrata, rodeado de autócratas de segundo orden (en Rusia, quiero decir: de este lado de la cortina hay, por supuesto, bastantes villamelones dispuestos a confiar en él) cuando habla de “democracia” y *glasnost* (“publicidad” antes que “transparencia”)? No sólo no se puede encontrar la más leve capacidad de producir algo nuevo: la *hipocresía* y el *cinismo* básicos, característicos del régimen desde, por lo menos, Stalin, sólo han tomado una nueva, forma.

Incluso hablar del asunto resulta extraño. En un período de la historia mundial en el que las ideas andan de capa caída, en el que todos los “valores” están devaluados –excepto la contradictoria pareja bienestar y nación–, en el que el marxismo es un cadáver viviente y el liberalismo un esqueleto automatizado que hace muecas y se aparece en la Bolsa de Valores, ¿puede uno esperar seriamente que un manojito de ejecutivos comunistas cree las ideas, los sentimientos y las pasiones capaces de sacar del letargo a una sociedad que ha sufrido lo que Rusia ha tenido que sufrir durante los últimos ochenta y cinco años? Más precisamente: ¿cómo y por qué podría modernizarse Rusia, cuando la “modernización” ha entrado en crisis en todo el mundo, y sólo sigue avanzando donde ya había ocurrido, en virtud del impulso autónomo adquirido? ¿Qué significado podemos darle a la frase “Rusia creará una industria moderna”, cuando países como Francia, Gran Bretaña, incluso Estados Unidos, están sufriendo un enorme proceso de des-industrialización?

Vamos de nuevo a limitar el campo de la discusión y a enfocar un problema supuestamente más fácilmente definible: la economía. ¿Cuáles son las ideas? ¿Dónde están los planos? ¿Qué hay que hacer para modernizar la economía rusa?

Por mucho tiempo, compañeros de viaje impenitentes y otros simpatizantes han estado apuntando hacia el “modelo húngaro”. Pero olvidan que 1) el “modelo húngaro” está ahora totalmente en crisis en su país de origen, 2) ha sido financiado abundantemente por Occidente (¿cuál sería la cantidad necesaria para financiar el “modelo húngaro” en Rusia? Y los capitalistas, con el debido respeto a Mr. Samuel Pizar, ¿estarían dispuestos a lanzar la cuerda?), 3) por encima de todo, la única garantía de que el proceso húngaro no se saldría de las manos eran las divisiones rusas en Hungría, y las adicionales inmediatamente disponibles. No hay duda que el Ejército y la KGB serían el último recurso. Pero si el proceso de “reformas” se desarreglara en Rusia –suponiendo que el Ejército permaneciera totalmente inmune a toda perturbación– ¿estaría dispuesto a proteger el lugar de Gorbachov y su grupo?

Veamos el problema de nuevo. Todas las intenciones anunciadas, y las microdisposiciones cumplidas hasta hoy, se proponen introducir en el funcionamiento de la economía rusa una dosis de “mecanismos de mercado”. Debemos ir hasta los principios básicos y preguntar: independientemente

mente de la retórica actual, y más allá de las concesiones mínimas (como la legalización parcial de la economía subterránea), ¿en qué consistirían estos “mecanismos de mercado” y hasta dónde su introducción sería compatible con la estabilidad política y social? Discutiré solamente unos pocos de los muchos puntos que surgen de estas preguntas.

Para “racionalizar” las empresas industriales rusas por medio de “mecanismos de mercado” (es decir, permitiendo a las firmas competir entre sí) se necesitaría dar a la administración de las firmas el derecho de contratar y despedir. Hasta donde sabemos, puede decirse que una enorme proporción de la fuerza de trabajo en la industria rusa es, potencialmente, “redundante”. (Una proporción significativa de la fuerza de trabajo en Occidente también se está convirtiendo en “redundante” año con año.) Incrementar la productividad significa, tautológicamente, obtener la misma producción total con menos manos. Esto es aún más dramáticamente cierto hoy, ya que la “modernización” de una planta quiere decir, las más de las veces, automatización –esto es, redundancia masiva de la fuerza de trabajo–. Supongamos que se implanta en Rusia una medida de esta naturaleza: se comenzaría a formar un gran ejército de desempleados. ¿Se quedarían callados esperando los efectos benéficos de las reformas?

Se puede argumentar que los trabajadores desempleados se volverían a emplear rápidamente en otro lugar. Esto requeriría equipo adicional. Ahora, es bien sabido que la industria rusa se caracteriza por una sed de bienes de capital (modernos) y por una redundancia de bienes de capital (obsoletos). Lo que significa que los obreros sin acomodo serían recibidos de nuevo en plantas de equipo obsoleto, y que entonces disminuiría, en vez de aumentar como se tiene previsto, la productividad total. No quiere decir que no exista un amplio margen para ir disminuyendo los desajustes entre el equipo y la fuerza de trabajo<sup>8</sup>. Quiere decir que sólo se lograría a través de un esfuerzo prolongado y doloroso. Mientras tanto (o si fallara), se podría obtener de los trabajadores un esfuerzo extra por medio de la amenaza del despido y la esperanza de una diferenciación salarial creciente –*siempre y cuando* no hubiera reacciones de su parte.

Segundo: la “racionalización” relativa de la producción rusa y la nueva distribución de los recursos provocarían un trastorno colosal en la estructura de todo el sistema de precios. Esta estructura, desde cualquier modelo concebible, es un absurdo –hecho repetidamente reconocido y expuesto por los economistas del régimen, aun antes de Gorbachov, y recientemente por Gorbachov mismo–. Ya es característico que Gorbachov se haya limitado a los precios de unos pocos alimentos<sup>9</sup>. El verdadero problema no está, por supuesto, en aumentar los precios oficiales del pan y la carne, incluso de las rentas (estoy dejando a un lado los posibles efectos sociales y políticos. Cf. Polonia). Está en cuidar que las firmas fijen sus precios de venta y regateen por el precio de sus insumos. Si una medida así se tomara de la noche a la mañana, o incluso en un período de tiempo relativamente corto, sobrevendría el caos. Pero dada la naturaleza del problema, aunque las medidas fueran puestas en práctica lentamente, sólo se reemplazaría un absurdo sistema de precios por otro. Por supuesto,

el Gosplan y los Ministerios "Económicos", en su tamaño actual, se volverían prácticamente superfluos –esto es, habría que despedir a una parte de la burocracia del Estado y del partido–. También se induciría un fuerte ajuste hacia arriba del nivel de precios –¿de qué otra manera se pueden eliminar las colas?–, y esto, otra vez, presupone que una gran parte de la población podría, por lo menos a medio plazo, soportar lo más tupido del embate de los ajustes de precios que disminuiría sus ya bajos niveles de vida, quedándose callada, mientras medita las virtudes de los "mecanismos de mercado" y, posiblemente, estudia a F. von Hayek, traducido finalmente, al ruso.

En términos macroeconómicos, la traducción de todo esto sería como sigue: durante un período indeterminado, pero ciertamente muy largo, tendría que haber una vasta redistribución del ingreso y reasignación de recursos, que golpearía fuertemente (por el desempleo y el aumento de precios) a varios estratos de la población trabajadora, acarreado para gran parte de la burocracia no militar la pérdida de privilegios económicos, sociales y políticos –más aún, pérdida de identidad–. Todo esto en un país enteramente abrumado, donde no existen reservas (en el sentido más amplio de la palabra) de ningún tipo y que vive al día. El único margen disponible, en el papel, sería la reducción del gasto militar (como ya dije, la *détente* actual ha recibido un fuerte impulso del deseo de evitar un incremento en estos gastos). Pero qué tan lejos puede ir una reducción como ésta –es decir, hasta dónde puede Gorbachov hacer que la sub-sociedad militar lo acompañe en este camino– y cuál sería la diferencia; qué tan rápido, si es el caso, puede un SS-20 convertirse en rejas de arado, y un arma dirigida por láser en maquinaria textil –son preguntas que siguen abiertas–. En el recuento, uno puede ver otra vez masas de perdedores y apenas algún ganador.

Permitir que las firmas fijen los niveles de empleo, producción y precios provocaría, como ya dije, el desmantelamiento de la "planificación central" –es decir (porque nunca hubo ninguna "planeación real" en Rusia), que se, pondría fin a las decisiones centralizadas sobre la distribución de recursos y, en buena medida, sobre los usos de la producción total–. Esto daría algunos problemas al sub-sector militar separado del resto de la economía (y de la sociedad). Es seguro que el Gobierno puede recoger a través de los impuestos el 15 % y hasta el 45 % del ingreso nacional y gastarlo en el Ejército. Pero resulta difícilmente concebible que los militares acepten el desmantelamiento del amplio sector de la producción que controlan y que adopten sonrientes los "mecanismos de mercado". No es fácil imaginar, bajo estas condiciones hipotéticas, la coexistencia pacífica entre los sectores cerrado (militar) y abierto (no militar) de la economía –especialmente si las firmas no militares se vuelven capaces de competir exitosamente en el mercado con los militares por la mano de obra calificada, la maquinaria y los escasos insumos, como *tendría* que ser el caso si las "reformas" fueran efectivas.

Antes de seguir adelante, hay que hacer hincapié en dos salvedades importantes, o el lector sacará la conclusión errónea de que estoy defendiendo una posición de “todo o nada”.

Primero: la casi total improbabilidad de una reforma global exitosa no implica que no se puedan tomar muchas decisiones que tendrían algún efecto. Como me lo ha señalado repetidamente Vassilo Gondicas, el caos y el despilfarro son tan grandes en Rusia que las disposiciones fragmentarias, de “segundo orden” –con tal de que no sean contradictorias– podrían significar una diferencia importante. Yo mismo he discutido en *Ante la guerra*<sup>10</sup> el obvio ejemplo de un aumento de las parcelas “privadas” de los campesinos (para señalar que, aunque inofensiva para el sistema, tal medida ni siquiera ha sido vislumbrada).

Segundo: la agricultura es seguramente el sector donde, siendo más grandes los absurdos del sistema, hay mayor oportunidad para cambios importantes. Sin duda, un incremento en la producción agrícola daría beneficios políticos inmediatos. Además, entre todas las secciones de la burocracia, la agraria es, políticamente, la más aprovechable. Sin embargo, llama la atención que hasta ahora se hayan tomado sólo medidas muy limitadas en este ámbito (en algunas regiones del país se está “experimentando” con la idea de permitir que los campesinos tengan un interés personal en incrementar la producción de los koljoses). Uno se pregunta si en el sistema *ruso* (como opuesto, por ejemplo, al chino) hay algo más que estrechos márgenes políticos para el cambio. ¿Es concebible el desmantelamiento de los koljoses, etcétera? ¿Podría la industria balancear un incremento en los ingresos agrícolas ampliando la oferta de bienes manufacturados (el viejo problema de la NEP)? Y, lo que no es menos importante, ¿podrían tales medidas detener y revertir –lo que ha sido por años la promesa de la agricultura rusa– la migración de los campesinos a las ciudades?

Regreso al problema económico central. Uno puede dibujar en un papel –he oído que W. Brus se distraía con este juego– un esquema de las transformaciones aparentemente consistentes. La propiedad estatal –“propiedad del pueblo”– sería retenida en las “grandes” empresas que empleen arriba de X número de gente, capitalicen arriba de Y rublos. Al personal administrativo, incluso a los asalariados, se le daría una participación de las “ganancias netas”. Los “mecanismos de mercado” se encargarían del resto. Un Banco Central y un Ministerio de Finanzas controlarían el equilibrio general de la economía por medio de los impuestos y las tasas de interés. Varios Bancos de Fomento financiarían proyectos de inversión a largo plazo, con la rentabilidad como única (o principal) condición. Precios, sueldos y salarios ajustarían el mercado de bienes de consumo y trabajo. El Estado recogería, a través de los impuestos, el ingreso necesario para la administración general, los servicios públicos y los gastos militares. Debemos advertir que la economía necesita, por un largo periodo de tiempo, ser protegida de la competencia internacional –o sea la única forma de competencia que actualmente conserva algún sentido– y, ya que la eliminación de los con-

troles económicos destruiría el monopolio estatal del comercio exterior, el esquema debe completarse con una colosal devaluación del rublo o un levantamiento de las barreras arancelarias.

Si el economista soñador está completamente narcotizado por la “teoría económica” (es decir, por la economía neo-neo-clásica) podría comprobar, por medio de algunos cálculos, que debe existir un camino “fácil” y “óptimo” que lleve de aquí para allá, de la Rusia actual, a la de su esquema. De hecho, haciendo abstracción de todos los elementos no “económicos” (es decir, de todos los reales), esta situación ficticia sólo podría alcanzarse después de muchos años de alto desempleo, reducidos ingresos reales para la mayor parte de la población y una dislocación geográfica y social. Pero aun la región de los sueños, una vez alcanzada, no tendría nada de idílica. No se ve la razón para que, en tales circunstancias, el desempleo no fluctúe entre el 6 por 100 (Estados Unidos) y el 11 ó 12 por 100 (CEE) o más; ni para que el Banco Central ruso y el Ministerio de Finanzas tengan más éxito que sus colegas occidentales en controlar la inflación. Una vez más, el mito del mercado y el predominio de la retórica “liberal” en los últimos diez años hace olvidar a la gente que los “mecanismos de mercado” –aunque indudablemente mucho menos costosos que la economía comandada por la burocracia– están hechos un lío. Basta echar un vistazo.

Pero la alucinación de nuestro benevolente economista sufre de otro defecto más grave, seguramente fatal: es política y sociológicamente incoherente e inconsistente. No sólo el proceso, tan pronto comenzara a materializarse, tendría a casi todo el mundo –la mayor parte de los asalariados y de la burocracia– en su contra. Es imposible vislumbrar en qué tipo de sociedad y en qué tipo de estructura política embonaría. Esto me lleva al último aspecto de la Gorbachovchina: los pasos hacia una liberalización cultural y “política”.

En este campo, la situación está ciertamente cambiando mientras escribo (mediados de octubre de 1987). Cada semana hay noticias sobre medidas de liberalización –y al menos una que la hace retroceder–. Un caso típico: ya no se persigue –o menos que antes– a los editores de *zamisdat*. Pero el último “número” del *Glasnost* de Grigoryant (70 ejemplares) ha sido confiscado y dos personas relacionadas con la edición arrestadas<sup>11</sup>. El Congreso de una Unión de Sindicatos votó, hace un año, una resolución aprobando las “reformas democráticas”, y a Gorbachov mismo, por una mayoría del 100 por 100. Se permite que algunos activistas de las nacionalidades se manifiesten –para ser perseguidos inmediatamente después–. El 14 de julio de 1987, después de una concentración en Riga para conmemorar las víctimas de las deportaciones masivas que siguieron a la anexión de Latvia, en 1941, fueron detenidos once manifestantes<sup>12</sup>. Podríamos seguir páginas enteras.

Ciertamente, la mayoría de estos casos expresa la resistencia obstinada del “nivel más bajo” de la burocracia a las medidas de Gorbachov. Pero estas medidas mismas tienen un alcance muy limitado. La libertad de palabra y las posibilidades de publicación son siempre monopolizadas por

las autoridades. Cualquier medida que emana de este monopolio es concedida *ad hoc* y regulada por él. Todo el mundo en Occidente discute frenéticamente la posibilidad de que los judíos emigren de Rusia, y lo exigen. Muy bien. ¿Pero qué con los rusos mismos? No creo que haga falta decir a los “liberales” de Occidente que el Estado ruso es dueño de ciudadanos en cuerpo y alma. “... A pesar de todo proclamamos la libertad para el ateniense que lo quiera, una vez que haya hecho la prueba legal para adquirir los derechos ciudadanos y haya conocido los asuntos públicos y a nosotras, las leyes, de que si no le parecemos bien, tome lo suyo y se vaya a donde quiera. Ninguna de nosotras, las leyes, lo impide, *ni* prohíbe que, si alguno de vosotros quiere trasladarse a una colonia, si no le agradamos nosotras y la ciudad o si quiere ir a otra parte y vivir en el extranjero, que se marche a donde quiera llevándose lo suyo.” Esto es lo que Sócrates evoca de las leyes atenienses como evidente por sí mismo y que sigue siendo impensable en la Rusia actual<sup>13</sup>.

Con todo, Gorbachov está realmente concediendo *a algunas personas* un margen de libertad de palabra inconcebible desde los días de Krutchev. Los únicos dispuestos y capaces de aprovecharla, hasta ahora, son una fracción de la *intelligentsia* moscovita. Y este es el único grupo que se ha beneficiado indiscutiblemente de las medidas de Gorbachov. Es gente que ciertamente lo “respalda” y les gustaría verlo ir “más lejos”. Pero debemos señalar, primero, que esto no parece tener mucho eco fuera de Moscú; en las provincias el miedo a las autoridades locales debe ser el más intenso. Y segundo, que ya hay una “oposición” conservadora que se manifiesta verbalmente. En el último encuentro de *Ogonyok* en el teatro *Oktiabr*, una parte significativa del público estuvo protestando e insultando a los “liberales” en nombre de la gloriosa tradición del partido<sup>14</sup>.

Vale la pena comentar tres cosas al respecto.

Una parte de la *intelligentsia* se beneficia de las reformas y, con independencia de cualquier “beneficio”, está dispuesta a apoyarlas. ¿Qué tanta fuerza real podría prestar a las medidas de Gorbachov? Es una ventaja. Pero también es un riesgo. En el corto o mediano plazo no hay mucho en lo que esta gente pueda ayudar para la ejecución de las reformas. Bastante hacen con irritar y agitar a la parte del *establishment* que se opone a Gorbachov (cf. las repetidas advertencias de Lijachev) y con darles armas y argumentos. Todo indica que no van a encontrar, por el momento, una respuesta en el grueso de la población. Y si la obtienen será una conquista de doble filo.

Efectivamente, hasta ahora la población permanece callada. El desinterés por todo lo que se refiere a la vida pública y el individualismo de los jóvenes son bien conocidos y regularmente denunciados y deplorados por la Prensa oficial. Obreros y campesinos tampoco parecen estar muy interesados en Gorbachov. Sin duda, la amarga experiencia les ha enseñado que no se puede confiar en las cabezas del partido. Sin duda también, el sainete que son las arengas en favor de la democracia, viniendo de un hombre investido de poderes casi dictatoriales por una oligarquía cerrada y que sólo puede ser removido por esa misma oligarquía, les recuerda que

la hipocresía sigue ahí y alienta en ellos la sospecha de que cualquier semilla de “cambio” en el movimiento de Gorbachov está podrida antes de ser plantada. Pero además, ¿qué pasaría si por todo el país la gente comenzara a exigir auténtica libertad de palabra? ¿Si, en algún lugar, los obreros y empleados intentaran establecer un sindicato independiente? ¿Si los ciudadanos trataran de organizarse políticamente, incluso de manera disfrazada –“comités por correspondencia”, sociedades de amigos”, o “círculos Herzen”–? ¿Si grupos de todas las nacionalidades sometidas –bálticos, ucranianos, caucásicos, musulmanes asiáticos– comenzaran a formular abiertamente sus demandas de autonomía, extensión de derechos, descentralización, autonomía, gobierno local o independencia? La apatía generalizada de la población (pero no de los activistas nacionales no rusos) es la mayor garantía para Gorbachov de que todo esto no sucederá, una apatía multiplicada por la certeza de que nada de lo que está pasando es irreversible y por el miedo a una reacción. Pero es precisamente esta apatía, si los intentos de reforma van a tener algo más que unos débiles efectos, lo que debe ser superado. Como dije antes, aquí está el meollo de la antinomia interna de la empresa de Gorbachov.

Comenzaré la discusión del tercer punto con un comentario aparentemente desligado. Todo parece indicar que la *glasnost* es también un arma de Gorbachov contra sus enemigos políticos dentro de la burocracia –contra los conservadores–. Pero en este caso, más que en ningún otro, Gorbachov parece estar bajo la ilusión de que se puede iniciar una “búsqueda de la verdad” y detenerla o controlarla a voluntad. ¿Sería posible, *bajo el régimen actual*, comenzar a discutir la verdadera historia rusa de los últimos setenta años? ¿Debemos preguntarnos si Stalin asesinó a treinta, en vez de veinte o sesenta millones de personas o, más bien, cómo y por qué pudo Stalin desplegar tanto poder y qué diablos estaba haciendo el Partido Comunista en este periodo? ¿Y la Historia se detiene con Stalin, o debemos temer que algún historiador chiflado nos salga con Kronstadt, Makhno, el terror contra mencheviques o socialrevolucionarios a partir de 1918, los acontecimientos de 1920 y 1923 en la región del Cáucaso? ¿Y qué con el pacto Hitler-Stalin, qué con la invasión de Checoslovaquia en 1968, etcétera, etcétera? ¿Por qué están nuestras divisiones en Afganistán? ¿Y si los economistas y los sociólogos comenzaran a hablar de distribución del ingreso, grupos y clases sociales? ¿Se permitiría que un filósofo escribiera que *Materialismo y empiriocriticismo* es simplemente una tontería? Esta última es una pregunta etérea y realmente carece de interés. Pero he aquí que el camarada Gorbachov declara en Praga: ningún partido detenta el monopolio de la verdad. ¿De veras? Entonces ¿por qué no muchos partidos diferentes?

Otra vez, las posibilidades de la situación son profundamente inciertas. Hoy, la mayoría de la población no daría un kopek por aprender si el terror comenzó con Stalin o con Lenin. Pero no se puede despreciar la virulencia de estas ideas –sobre todo si comienzan a circular en un periodo de tensiones y crecientes dificultades materiales–. El camarada Lijachev tiene, con sus advertencias, un buen punto a su favor.

Esta reflexión es, por un lado, particularmente relevante en relación con las distintas nacionalidades dentro de la URSS y, por el otro, en relación con los países satélites de Europa oriental. ¿Para qué la “reforma”? ¿Qué puede hacer con respecto a las minorías nacionales sometidas al imperio? ¿Cómo podrían conciliarse la *glasnost* y la libertad de expresión con los crecientes deseos de autonomía de muchas de éstas? ¿Cuál sería la reacción del Ejército si bálticos, ucranianos, caucásicos, musulmanes asiáticos comenzaran a clamar por un Estado legal distinto al de hoy? En Europa oriental –donde el caótico impacto de la Gorbachovchina es ya evidente– el panorama es aún más sombrío. La “oposición”, en estos países, ya está usando intensamente la voz de Gorbachov para enfrentarse a sus partidos comunistas. De hecho, es la única región del imperio donde la retórica de Gorbachov es amplificada por la resonancia social y por razones obvias. Un elemento de tensión adicional en este caso es que los intentos de “liberalizar” la Comecon parecen calculados para extraer ventajas económicas adicionales de estos países. La gran variedad de circunstancias nacionales (desde Rumania, en un extremo, hasta Hungría y Polonia, en el otro) impide un juicio general sobre la situación y sus perspectivas futuras. De cualquier modo se trata de la zona donde el impacto de las “reformas” rusas corre el mayor peligro de provocar una desestabilización –por lo tanto, en anticipación a ello, quizá de limitar estrictamente el proceso de “liberalización” en Rusia–. En segundo lugar, los militares rusos no están, ciertamente, dispuestos a negociar la presencia de sus divisiones en Polonia, Alemania oriental, Checoslovaquia y Hungría (tampoco los partidos comunistas “nacionales” de los países mencionados, poniendo a Rumania aparte). Así, los riesgos de la Gorbachovchina provocan una creciente discrepancia entre Gorbachov y los puntos de vista de los grandes jefes rusos.

Las preguntas que he discutido hasta ahora –y que deberían plantearse insistentemente a todo aquel que hable de las reformas de Gorbachov– son muy sencillas. ¿Quién las ejecutaría? ¿Qué haría exactamente? ¿Cómo? ¿Apoyado en quién? ¿Con qué consecuencias para la sociedad rusa, para las nacionalidades dominadas, para Europa oriental?

He dejado para el final el aspecto estrictamente político, del que hablaré brevemente. Cualquiera que sea el alcance del deshielo cultural y de las “reformas” económicas, la dimensión política es sencillamente ignorada en toda la retórica sobre “reestructuración” y “reconstrucción”. En realidad, nada está cambiando y nada se supone que cambie: la misma gente (en este nivel no nos interesa el juego de las sillas de la oligarquía dominante), los mismos órganos, las mismas instituciones, todos tienen la obligación de actuar, en lo sucesivo, “democráticamente”. El poder absoluto del *establishment* y, dentro del *establishment*, de una minúscula oligarquía no sólo permanece inamovible: se da por sentado, y por sentado para siempre. Sería muy difícil ver a la oligarquía gobernante despojarse de buena gana y pacíficamente de su poder absoluto, consintiendo la creación de organizaciones políticas independientes e incluso la aparición de “tendencias” (fracciones permitidas legalmente) dentro del partido.

Gorbachov ha tomado la precaución de advertir que el marxismo-leninismo marca el límite de la *glasnost*. En su neolengua, marxismo-leninismo significa el monopolio político del poder en manos del partido y la organización “centralizada” del partido mismo<sup>15</sup>.

En este caso, el éxito, incluso parcial, de la “reforma”, engendraría además nuevas contradicciones. Su efecto sería que algunos grupos importantes –personal administrativo y tecnocientífico, trabajadores calificados, parte del campesinado y de la *intelligentsi*– alcanzarían una existencia social visible, verían elevarse su poder económico, su bienestar y su lugar en la sociedad, al tiempo que se les privaría de cualquier posibilidad de expresión política. En ausencia de instituciones y de *costumbres* democráticas, esto exigiría no una disminución, sino *un aumento* del poder de la cúpula –a menos que todo el edificio comenzara a derrumbarse.

El verdadero problema está en un nivel más profundo. Es el problema de lo que Max Weber ha llamado legitimación del poder político, y que yo llamo, en un sentido más amplio, la significación social imaginaria que mantiene unida una sociedad. El contenido manifiesto de todo esto, en el periodo de Stalin, incluía un quinto de ideología, un quinto de ascenso social y tres quintos de terror y represión. Bajo Brezhnev, la mezcla cambió: un quinto de represión, un quinto de nacionalismo y tres quintos de apatía y cinismo. Fue, por supuesto, una experiencia histórica totalmente nueva: ¿Cuánto tiempo puede seguir funcionando una sociedad dominada por el cinismo y la apatía? (Para los occidentales: *de te fabula narratur*, también.) La empresa de Gorbachov intensifica el caos y la confusión existente. Elimina, potencialmente, lo que quedaba de ideología “comunista” –incluso como código de lenguaje para la burocracia–. Tiende a destruir el mito de la historia del partido comunista. Amenaza con deshacer (si se permite que la “liberalización” cultural tome su camino) el mito de la historia rusa misma –la historia de Rusia después de 1917–. Las heridas causadas por todo esto serán tan profundas como las que dejó el nazismo en los alemanes –aunque de naturaleza distinta–. ¿Quiénes somos? Somos la nación que, de diez siglos de historia, sólo ha gozado cinco cortos meses (de febrero a octubre de 1917) de una poca de libertad. Y lo que se ofrece ahora es más que incoherente. Creemos en los mecanismos de mercado, ¿por qué entonces somos “socialistas”? Creemos en la “democracia”, ¿Por qué entonces la dictadura de un pequeño grupo? Si la idea central va a ser *Enrichissez-vous* (enriquézcanse), y los medios declarados para alcanzar tal objetivo serán los mismos que los de norteamericanos, japoneses y europeos; entonces ¿por qué llamar al país Unión de Repúblicas *Socialistas Soviéticas*? Es prácticamente imposible vislumbrar un complejo de significaciones que cohesionen al país, animen las instituciones y las actividades del pueblo y “legitimen” su régimen político.

Podemos advertir que, desde este punto de vista, el problema en Occidente no es muy distinto. Es cierto. Pero las sociedades occidentales están ellas mismas pasando por una crisis histórica –y en su caso, la despolitización y la apatía están “respaldadas” por el nivel de vida y el con-

sumismo que de éste se deriva<sup>16</sup>-. Y aquí uno puede imaginar, teóricamente, un paso sumamente estrecho para el programa de Gorbachov: si las reformas provocaran algunos resultados rápidos e importantes o si la gente permaneciera tranquila habría alguna oportunidad para el régimen de transformar la apatía de la subsistencia en la apatía adquisitiva.

Está en la mitología occidental que cada país alcanzará, tarde o temprano, el maravilloso estado "natural" de economía de "mercado" más instituciones "liberales". Para sus apologistas, esta etapa parece tan natural que podría y debería ser alcanzada de cualquier modo, no importa el camino emprendido -por ejemplo, a través de las "reformas" desde arriba. El único elemento de realidad en este mito es que la historia occidental ha desplegado, desde hace siglos hasta hoy, una influencia sin precedente en todo el globo -lo que para nada significa, sin embargo, que el modelo occidental haya sido adoptado en otras partes; al contrario, los lugares donde impera representan una pequeña minoría de la población mundial-. Como dije antes, la influencia occidental en la Rusia de hoy es enorme, como lo es en cualquier otra parte del mundo, pero no es la influencia del Occidente de 1776 y 1798, de 1848 y 1871, de 1936 y 1968. Es el Occidente de los artefactos y los aparatos, de la vida cómoda y el afán de privacidad, de estrellas de "rock" y políticos de la televisión. Con un poco de suerte, Gorbachov podría llevar a Rusia hacia un débil equivalente de una sociedad de la televisión bajo un régimen absolutista.

También es posible, incluso probable, que el grupo de Gorbachov pueda, por algún tiempo, seguir un sendero "neo-NEP" -legalizando más o menos la economía "paralela", aflojando el control del Estado sobre los campesinos, eliminando algunos de los absurdos más escandalosos de la economía, "liberalizando" la información y la cultura-. La China de hoy ha demostrado que tales acomodados son perfectamente compatibles con el poder absoluto del Estado -aunque las condiciones para un proceso similar son mucho más adversas en Rusia-. Se podrían provocar algunos cambios verdaderos en los niveles de producción y en las condiciones generales de calidad de vida. Sería muy bueno mientras durara. Pero un proceso de esta naturaleza no se puede sostener por mucho tiempo sin desestabilizar las condiciones mismas que lo hacen posible.

La idea de la "reforma" es introducir cambios sustanciales en el sistema para hacerlo más funcional ("modernizado") mientras su esencia se conserva intacta. ¿Cuál es la esencia del sistema? Ciertamente *NO* la "ideología comunista". Es lo que mantiene unidos a los grupos dominantes, los mecanismos sociales e institucionales mediante los cuales estos grupos conservan su poder y canalizan los recursos de la sociedad (la mayor parte de los "excedentes") hacia sus propios "fines". Y ¿cuáles son estos "fines", más allá de la autoconservación y la autopreservación de estos grupos? Acumular fuerzas con miras a una expansión hacia el exterior: o Rusia como una potencia mundial. Cualquier cosa que pudiera poner en peligro la consecución de este objetivo, o sus condiciones, desencadenaría diversos mecanismos que harían regresar al sistema a una nueva variante de sus viejos modos.

Más allá del horizonte del corto plazo sólo puedo ver tres posibles resultados:

– O el grupo de Gorbachov sigue adelante con reformas más sustanciales –y, en algún momento, miembros de la clase gobernante reaccionan y destituyen a Gorbachov y a sus partidarios.

– O son forzados gradualmente por las reacciones de la burocracia y la cruda realidad (frase de Lenin) a diluir, más y más, sus “reformas”.

– O, finalmente, en alguna etapa, una ruptura, una crisis estalla, las fuerzas sociales se liberan y todo el pueblo entra en escena. La intervención abierta del Ejército es casi segura. Más allá de este punto ya no es razonable ninguna discusión.

*Post-scriptum.* El discurso de Gorbachov del 2 de noviembre me parece confirmar ampliamente algunas de las ideas principales del texto. Dignas de atención son, en particular, sus innumerables patrañas sobre el periodo de Lenin-Stalin-Krutchev, y la insistencia (inevitable) en exonerar, lo mismo al PCUS que a la naturaleza del régimen, de toda responsabilidad en la historia de los últimos sesenta años. Este absurdo insostenible no puede sino contribuir a hacer aún más agudas las contradicciones de la Gorbachovchina subrayadas antes. Escucho precisamente en este momento por la radio (once de la noche, 11 de noviembre) que el jefe turbulento de la organización de Moscú, Etsin, ha sido destituido de sus puestos.

## NOTAS

1. “The Social Regime of Rusia”, 1977, ahora reimpresso en mi *Domaines de l'homme-Les Carrefours du laberynthe II, París*, Le Seuil, 1986, pp. 174-200. Una traducción (muy pobre) de este texto apareció en *Telos*, número 38, invierno 78-79, pp. 32-47. La cita puede buscarse en las páginas 186 y 38 respectivamente.

2. He venido desarrollando este punto de vista desde 1946 a través de numerosos textos, de los cuales, los más importantes están apareciendo en lengua inglesa en mis *Social and Political Writings*, University of Minnesota Press (en preparación). Hay un resumen condensado en “The Social Regime of Rusia”.

3. Ver mi libro *Devant la guerre, Paris*, Fayard, 1981. La esencia del argumento, que no voy a repetir aquí, se puede encontrar en inglés en “The Destinies of Totalitarianism” en *Salmagundi*, número 60, primavera-verano 1983, pp. 107-122 y en una traducción (muy mala) del primer capítulo de *Devant la guerre* “Facing the War” en *Telos*, número 46, invierno 1980-1981, pp. 43-61.

4. *Devant la guerre*, op. cit., p. 216

5. *Ibidem.*, p. 160

6. E. N. Luttwak, “Le navalisme dans la politique de défense du Président Reagan” en *Stratégie Navale et dissuasion*, París. Editions du C.N.R.S., 1985. Michel Howard, de la Universidad de Oxford: “Una gran parte de la capacidad militar norteamericana es improporcionada para las necesidades de su política.” (*International Herald Tribune*, en lo sucesivo citado como *IHT*, 9 de octubre de 1987). También está citado un “senior French policy maker” en el mismo artículo de *IHT*: “ Los Estados Unidos y la Unión Soviética tienen en común industrias militares de alto rendimiento que funcionan en economías

problemáticas.” El rearme norteamericano impulsado por Reagan ha sido, en buena medida, no sólo una fanfarronería estratégica, sino también económica (y la IDE es su clímax).

7. El buen León Davidovich tenía perfectamente claro todo esto. A pesar de un intento de disociarse del historiador “liberal” Miliukov (que había cometido el imperdonable pecado de escribir “en Rusia no son las clases las que hacen al Estado, es el Estado el que hace las clases”), las primeras cincuenta páginas de 1905 muestran que las ciudades y la burguesía (distinto a comerciantes) eran en Rusia estructuras administrativas ad hoc erigidas por la acción gubernamental, y que a mediados del siglo XIX la única fuerza detrás de la poca industrialización existente era la confrontación militar con otros países europeos tecnológicamente más avanzados.

8. Se necesitaría también que el salario de los trabajadores contratados en estas circunstancias estuviera por debajo del normal o que las firmas que los contratan acepten disminuir sus ganancias, totalmente al contrario de lo que se supone es el espíritu de la “reforma”. En un artículo de uno de los “teóricos” más importantes del movimiento de Gorbachov, Nicolai Schmelyov, publicado en *Novy Mir* (se pueden encontrar extractos importantes en los principales diarios norteamericanos del 3 de julio, y en el *IHT* del 4-5 de julio de 1987) se puede leer una solemne rehabilitación y glorificación del “afán de lucro”, parecida a las más torpes declaraciones de los neo-liberales occidentales, en las que no se puede encontrar ni la mínima mención del funcionamiento actual de los mecanismos de “lucro” en precios, empleo, medio ambiente, propiedad pública, etcétera.

9. Discurso en Murmansk del 1 de octubre; en *IHT*, 3 de octubre, pp. 1-3. También es característico que en ese mismo discurso Gorbachov aludió a una compensación al incremento proyectado en los precios (controlados por el Estado) de los alimentos en la forma de mayores servicios educativos y de salud –es decir, del Estado–; servicios dependientes de y manejados burocráticamente por él. Ni siquiera pasa por la mente de estos nuevos y entusiastas adeptos de la “filosofía de mercado” que esta “compensación” puede tomar otras formas, permitiendo a los consumidores decidir en qué quieren gastar su dinero. Obviamente, un aumento de los precios de los alimentos acompañado por un incremento en los “servicios públicos”, como educación y salud, disminuiría el ingreso disponible de la población, y por lo tanto, la demanda de bienes manufacturados.

10. Op. cit., pp. 156-158

11. No es un accidente que el tiraje confiscado hablara de las minorías nacionales en la URSS.

12. *Le Monde*, 5-6 de julio de 1987.

13. Platón, *Critón*, 51 d-e. Vale la pena hacer notar que en 1935, todo el *establishment* británico (físicos, abogados y políticos) dio por sentado que el Gobierno ruso podía retener en el momento en que se le antojara a cualquiera de sus ciudadanos, cuando las autoridades rusas, sin cumplir con sus promesas, retuvieron a Peter Kapitza contra su voluntad durante uno de sus viajes regulares de Cambridge a Moscú. Ver Lawrence Badash, *Kapitza, Rutheford and Kremlin*, Yale University Press, 1985. Vaya una “reabsorción” del individuo por el “Estado” en la *polis* democrática griega.

14. *IHT*, octubre 2, 1987. La reunión se llevó a cabo el 30 de septiembre, en un teatro lleno. Las preguntas al podio siempre fueron formuladas a través de hojas de papel, sin que nadie, por supuesto, se atreviera a pararse y hablar. Y el escritor anti-antisemita, Vosnessensky, perdió la calma cuando se hicieron algunas preguntas sobre antisemitismo. Parece que nadie preguntó sobre el papel que desempeña el partido –o la legitimidad de Gorbachov mismo.

15. El último discurso de Gorbachov en Leningrado (13 de octubre. *Le Monde*, octubre 15 de 1987, p. 4) corrobora ampliamente esto. Entre los renovados ataques contra la difundida inercia de la burocracia, Gorbachov declaró: “Debemos desplegar un esfuerzo sin precedentes para movilizar todas las fuerzas innovadoras. Esto es algo que sólo nuestro partido, nuestro partido marxista-leninista, puede hacer.”

16. Ver mis textos “Modern Capitalism and Revolution” en *Social and Political Writings*, op. cit., y “La crise des sociétés occidentales” (1982) versión (mala) en inglés en *Telos*, número 53, otoño 1982.

# Chernobyl: ¿fatalidad o accidente programado?

Valery Soifer

**E**l título de este artículo puede parecer blasfemo. ¿Es posible pensar que gentes de buena fe puedan enfrentarse fríamente a la eventualidad de una catástrofe? ¿Se puede admitir que alguien se comporte negligentemente en el manejo de instalaciones tan peligrosas como una central nuclear, en cuyo interior “bulle” el átomo, susceptible de escapar en cualquier momento al exterior y devenir letal?

Y, pese a todo, numerosos hechos, que la simple lectura de la misma Prensa soviética revela, sugieren una respuesta positiva a aquellas preguntas.

Tratemos, pues, de analizar los hechos y entender si, verdaderamente, la explosión de la central nuclear de Chernobyl sólo ha sido un accidente trágico.

La central de Chernobyl fue puesta en servicio en septiembre de 1977. La primera fase comprendía dos bloques de energía de mil megavatios de potencia cada uno. Seguidamente se construyeron otros dos bloques, de potencia superior, siendo el cuarto bloque el que suministró la primera energía eléctrica, en diciembre de 1983.

Aquellos cuatro bloques estaban constituidos por instalaciones técnicas complejas, extremadamente potentes y cuya peligrosidad potencial exigía una vigilancia constante y particularmente estricta. Importantes centros de investigación participaron en la elaboración de los planos de la central dictando normas de seguridad rigurosísimas, tanto para la construcción como para el funcionamiento de los bloques. Dichas normas, aprobadas por instancias gubernamentales, concernían a todo el personal que trabajase en la planta: ingenieros, investigadores, administradores u obreros.

Sin embargo, desde la colocación de la primera piedra, desde el primer día de funcionamiento de la central, el clima reinante era tal que un accidente resultaba inevitable.

---

**Valery Soifer** es doctor en Biología y autor de quince libros. Fue director adjunto del Instituto Nacional de Biología y Genética Molecular Aplicada de la URSS, cargo del que fue destituido en 1976 y jubilado forzosamente por su oposición al régimen soviético. Las autoridades de la URSS le impiden abandonar el país.

Para realizar el trabajo con mayor celeridad, los obreros se apartaron de la planificación, con desprecio a los estrictos procedimientos de trabajo establecidos. Los responsables de la construcción y de la puesta en marcha de la central, para poder cumplir los “compromisos socialistas adoptados por la colectividad” y anunciar triunfalmente la terminación de los trabajos antes del plazo previsto, ignoraron deliberadamente la planificación que les había sido marcada.

De esta manera, todo se dispuso para que el trabajo se realizase, no en función de proyectos estudiados por especialistas de garantía, sino en función de indicaciones arbitrarias dadas por los empleados de Obras Públicas, que obtenían primas por cada día de trabajo economizado, aparte de las condecoraciones y diplomas recibidos del Presidium del Soviet Supremo de la URSS.

Seguidamente, tales prácticas, de ritmos acelerados y de falta de respeto a los procedimientos rigurosos, fueron adoptadas por el personal de la misma central, que se esforzó en distinguirse introduciendo innovaciones y modificaciones en los minuciosos esquemas de funcionamiento previstos.

La introducción de innovaciones en sistemas complejos sin la conformidad de los proyectistas, impensable en Occidente, es moneda corriente en la URSS, en donde, por toda “propuesta de racionalización”, ingenieros y obreros reciben gratificaciones materiales y morales. Cada mes, cada trimestre, cada año, en cada empresa, se organizan competiciones para obtener el título de “mejor racionalizador”. El número de “propuestas de racionalización” ofrecido por una empresa sirve de criterio para medir su capacidad combativa.

Entendámonos bien: no tengo nada en contra de las propuestas de racionalización en cuanto a tales. No hay nada de malo en querer mejorar el trabajo propio. Por el contrario, es ésa una tendencia que debe estimularse: en cualquier sitio puede surgir un Edison. Pero en el caso de mecanismos tan sofisticados como una central nuclear, tales propuestas no deberían aplicarse sino tras un minucioso estudio y control por parte de todos los que han intervenido en el proceso. Es inadmisibles que puedan introducirse racionalizaciones sin tener en cuenta las posibles consecuencias de una modificación en el proyecto inicial, por pequeña que sea, consecuencias susceptibles de afectar al conjunto de los objetivos.

No son, por tanto, las propuestas de racionalización peligrosas por sí mismas, sino la insensata carrera a la que se lanzan los responsables para mejorar lo planificado en base a la adopción de no importa qué racionalización, la pugna en cuanto al número de racionalizaciones adoptadas, la convulsión y la palabrería ocupando el lugar de los controles rigurosos.

Lo mismo cabe decir para los “compromisos socialistas” tomados “voluntariamente” por el “colectivo” que se lanza a terminar antes del plazo previsto, a producir más allá del plan, más barato que el plan, etcétera. Es un fenómeno malsano por sus mismos principios. En este caso no se trata del “espíritu creador de las masas” ni de “la actitud socialista hacia el trabajo”, sino de una escuela de mentiras y de falsedades que si difícilmente tolerable en general lo es forzosamente en materia de centrales nucleares.

Esta forma de actuación, conjugada con el fenómeno de racionalización a ultranza, alcanzó, precisamente en Chernobyl, una considerable dimensión. La dirección de la central se sentía orgullosa de sus racionalizadores y la instalación se situó en cabeza de la competición socialista entre centrales eléctricas, incluyendo las que funcionan con energía nuclear, muchas de las cuales introdujeron también modificaciones en su planificación y sistemas constructivos.

Merced a todo ello, el primer bloque energético fue puesto en marcha, al máximo de su potencia, ocho meses antes de la fecha prevista por el plan. El "heroísmo" de todos fue debidamente recompensado y no sólo de forma material. El 22 de enero de 1978, el Comité Central del PCUS dirigió a todos cuantos habían participado en la construcción un telegrama especial:

"El trabajo abnegado y lleno de inspiración del colectivo de todas las nacionalidades que ha construido la primera central nuclear de Ucrania es un brillante testimonio de la aplicación de las resoluciones del XXV Congreso del PCUS, cuyo objetivo era asegurar una prolongada utilización de la energía nuclear en nuestro país."

Seis meses más tarde, un importante grupo de funcionarios de Obras Públicas y de técnicos de la central recibía las más altas distinciones oficiales.

Animados por ese triunfo, los responsables de la energía nuclear del país redujeron aún más los plazos de construcción del segundo bloque. Esta vez se consiguió construirlo y ponerlo en marcha "en un tiempo record": un año, es decir, "dos veces y media antes de lo que preveían las normas", según escribieron en 1985 P. Fomine y V. Liutov, responsables de la energía atómica.

Y de nuevo el heroísmo fue recompensado por las más altas autoridades del país: 26 personas recibieron medallas o distinciones.

En 1979, la dirección del partido hizo un llamamiento a todos los trabajadores para, con un mayor esfuerzo, "celebrar con nuevos éxitos en el trabajo la memorable fecha del CX aniversario del nacimiento de Lenin". Los dirigentes de la central de Chernobyl respondieron con ardor a esa invocación patriótica. A instancias suyas, cada uno de los equipos de los distintos turnos de trabajo se esforzó en utilizar al máximo la capacidad de la central para suministrar más energía eléctrica. y disminuir el precio de coste del kilovatio-hora. Así pues, la noche del accidente, 176 personas se encontraban trabajando en la central, al tiempo que 268 obreros continuaban la construcción de la tercera fase.

Esto no era posible más que trabajando al margen de las consignas de seguridad, en el límite crítico más allá del cual la reacción nuclear amenaza con hacerse incontrolable. Pero cuanto más barata resultaba la energía suministrada tanto más se envalentonaban los técnicos y más gratificaciones llovían desde arriba.

Los técnicos de Chernobyl festejaron alegremente el CX aniversario del nacimiento de Lenin. Gracias a ellos, la central de Chernobyl había suministrado la energía eléctrica menos cara del país. Más aún: 400 millones de ki-

lovatios-hora habían sido producidos en exceso sobre el plan. Todos los “compromisos socialistas” habían sido largamente rebasados.

Debido a su “heroísmo”, la central de Chernobyl fue bautizada con el nombre de V. I. Lenin, lo cual constituye la recompensa absoluta en el estilo soviético.

Con los bloques de energía tercero y cuarto se continuó con los mismos procedimientos. En 1985, los trabajadores de la central propusieron un total de 3.049 modificaciones para la construcción y las normas de explotación, de las cuales 2.258 fueron tenidas en cuenta y aplicadas. La dirección anunció, orgullosamente, que, gracias a la revisión de los planes de trabajo, se habían podido ahorrar 4.369.600 rublos.

Durante 1981 y los años sucesivos, Chernobyl ocupó constantemente los primeros puestos en la “competición socialista” entre centrales nucleares del país. En todos los departamentos de la central figuraba, en lugar destacado, la consigna que mejor reflejaba las aspiraciones del personal: “Cada uno aporta su contribución al plan quinquenal.”

Cómo terminó aquello, hoy lo sabemos todos.

Surge una pregunta natural: ante ese frenesí, ¿cuál fue la actitud de los sabios y de los técnicos que estaban al corriente de lo que pasaba? ¿No se daban cuenta del peligro que suponía la abolición de procedimientos de trabajo, ciertamente restrictivos, pero elaborados con minuciosidad y garantizando al máximo la seguridad? ¿No comprendían que el recurrir al beneficio inmediato, aunque éste permitiese economizar millones de rublos, desembocaría un día en un accidente grave, si no mortal? La vida de un hombre es un bien inestimable que no podría valorarse en rublos.

Es preciso confesar que los responsables del programa nuclear y de su seguridad no han cesado de reafirmar a la opinión pública, extendiéndose en razones tranquilizadoras sobre la seguridad absoluta de todas las centrales nucleares, seguridad que está ya inscrita, desde el origen, en el propio proyecto.

Uno de los principales responsables era (y sigue siéndolo hasta hoy) V. Legassov\*, miembro de la Academia de Ciencias y alevín del viejo Alexandrov (el cual perdió su cargo de presidente de la Academia de Ciencias poco después de la catástrofe). Durante muchos años, Alexandrov y Legassov se dedicaron a martillar en la cabeza de los soviéticos la idea de que el hombre no puede crear nada más seguro, más fiable ni más económico que las centrales nucleares.

En 1985, en un artículo titulado “Una fuente de energía especialmente preciosa” (y no “especialmente peligrosa”), ilustrado con una soberbia fotografía de la central de Chernobyl, Legassov escribía: “La energía nuclear, en tanto que fuente de energía, es más que competitiva. Sobrepassa a los demás recursos en el plano económico, en el de la seguridad y en el del respeto al medio ambiente.”

En 1984, una obra titulada *La energía nuclear, el hombre y el medio que le rodea*, publicada bajo la dirección de Alexandrov y entre cuyos autores figuraban los físicos Legassov y Kouzmine, el médico S. Iline y el ingeniero Y. Sivintsev, afirmaba:

“Es fácil constatar que la probabilidad de muerte en un accidente de central nuclear es diez mil veces menor que la de muerte en accidente de automóvil y unas cien veces inferior a la de muerte por el rayo. La comparación con el peligro de muerte debido a otras catástrofes naturales (...) demuestra que el riesgo de radiación es comparable al riesgo de ser aplastado por un gran meteorito que fuese capaz de atravesar la atmósfera y alcanzar la tierra.”

Un año antes, un artículo de la revista *Energía*, editada por el Presidium de la Academia de Ciencias de la URSS, en cuyo comité de redacción figura Legassov, informaba a sus lectores de que “la probabilidad de morir como consecuencia de radiaciones escapadas de una central nuclear es comparable al riesgo sufrido a lo largo de un solo viaje de cien kilómetros en automóvil o al riesgo que corre una persona que fume de uno a tres cigarrillos diarios...”

En un artículo escrito conjuntamente con V. Démine y Y. Chevelev, Legassov adoptó una actitud particularmente cínica: “¿Es preciso marcar un límite a la seguridad?”, preguntaba. El artículo hacía referencia a las centrales nucleares y los autores se dedicaban a refutar la concepción occidental sobre la materia, que preconiza un grado máximo de seguridad tanto a lo largo de la construcción como durante la explotación de las centrales.

El artículo arrancaba con una afirmación perentoria: “Los especialistas saben bien que es imposible provocar una explosión nuclear verdadera en una central atómica y que sólo una inverosímil concurrencia de circunstancias puede desembocar en ese tipo de explosión, por otra parte no más destructiva que la de un obús de artillería”.

Los autores vuelven a reiterar que las centrales nucleares están concebidas y explotadas de manera tan especializada que “la seguridad de los trabajadores de una central, así como la de las poblaciones vecinas, está garantizada al máximo, pues las instalaciones se construyen de forma tal que las gentes no pueden sufrir ningún daño no sólo en las condiciones normales de funcionamiento, sino incluso en el caso de incidentes tan improbables como la caída de un avión sobre uno de los reactores”.

En esta ocasión, los autores intentaron evaluar en rublos el precio de una vida humana y, una vez establecido ese valor, calcular a partir de qué nivel de riesgos mortales conviene prever, en las centrales nucleares, instalaciones de seguridad:

“El perjuicio causado a la sociedad por la pérdida de una unidad humana media (en función de la edad, etcétera) se calcula entre 20.000 y 30.000 rublos. Tomando como base  $R$ , se obtiene  $R =$  de 4 a 6 rublos<sup>1</sup>.”

Cálculos pragmáticos de esta especie, cercanos al canibalismo, no son fruto del azar. En el mismo artículo, los autores hacen glosa sobre la necesidad de pagar, al precio de la misma vida, el confort y la alegría de vivir con que nos obsequia la sociedad moderna:

“La civilización no se contenta con prolongar la vida del hombre, pese a los nuevos peligros que trae consigo, sino que consigue hacerla más confortable, más fácil, más agradable, más bella. Cuando los sociólogos calculan el nivel de vida, consideran necesario tener en cuenta no sólo la esperanza de

vida, sino también el modo y la calidad de esa vida: Lo cual refleja incontestablemente la opinión de la mayoría de las gentes que, en su vida cotidiana, prefieren ofrendar su salud a cambio del confort y el esparcimiento: utilizan medios de transporte peligrosos, hacen alpinismo, practican la caza, no renuncian a hábitos que reconocen nefastos y arriesgan, en fin, la propia vida, no ya para salvar la de otros, próximos o extraños, sino incluso para alcanzar bienes de naturaleza material. (...) Aquel que no se preocupa más que de su salud es semejante al cuervo del cuento kalmuco<sup>2</sup>. (...) La mayor parte de la gente rechaza ese estilo de vida.”

Querría mencionar aquí la opinión del académico Andrei Sajarov a propósito de E. Teller, padre de la bomba H americana, que sostenía un razonamiento parecido. En 1959, Sajarov escribía:

“Otro argumento extendido en la literatura científica de varios países consiste en decir que el progreso de la civilización y el desarrollo de la nueva técnica conducen también, en muchos otros casos, a la pérdida de vidas humanas. Se cita, con frecuencia, el ejemplo del automóvil. Pero la analogía es, aquí, inexacta e injustificada. El transporte automóvil mejora las condiciones de vida de los hombres y sólo en casos aislados entraña accidentes, debidos a la negligencia de individuos que, a su vez, son responsables ante la ley. Los accidentes provocados por ensayos nucleares son consecuencia inevitable de cada explosión. A mi entender, la especificidad moral del problema reside, en primer término, en la impunidad total del crimen, pues es imposible demostrar, en cada caso concreto, que la muerte fue causada por la radiación, y, después, en la impotencia total de nuestros descendientes con respecto a nuestras acciones.”

Las palabras de Sajarov son íntegramente aplicables a la postura adoptada por Legassov, sobre todo habida cuenta de sus consecuencias.

Otra afirmación de Legassov y de sus colegas es igualmente inaceptable:

“Los gastos efectuados para adoptar medidas de seguridad son sustraídos a otros sectores, en particular a aquellos de los que depende la calidad de vida. Por ello esos gastos no deben ser excesivos. Mas esta exigencia no es reconocida por los especialistas en seguridad cuyo único criterio es la reducción y la minimización del riesgo global.”

Lo repetiré una vez más: el recurso a lo barato, establecido sobre supuestos amorales, sobre el deseo de una pretendida mayoría de arriesgar su vida y su salud para vivir mejor, ha dado una terrible lección a los “pragmáticos”. Sus seudocientíficos argumentos a favor de una energía barata cuestan caros a las poblaciones no sólo en nuestro país, sino también en el extranjero, allí donde se extendió el polvo radiactivo de Chernobyl.

La conclusión del artículo de Legassov, Démine y Chevelev parece hoy impúdico y ultrajante hacia las víctimas de Chernobyl:

“Así pues, es preciso poner un límite a la seguridad. Esta debe decidirse, en la medida de lo posible, dentro del marco de un análisis económico. El rechazo de tal limitación, la voluntad de asegurar la seguridad al máximo, puede conducir a un resultado inverso. *Todo el mundo sabe que la seguridad es el enemigo número uno de los mortales*, hace decir Shakespeare a lady Macbeth. Esta idea puede parecer absurda a primera vista, mas, sin

embargo, en virtud de la ley dialéctica de la unidad y de la lucha entre los contrarios, corrobora la principal conclusión del presente artículo.”

Al ocupar un elevado puesto en la oligarquía científica soviética, Legassov constituyó, por supuesto, un grupo cuyas opiniones eran recogidas y adoptadas por otros.

I. Kuzmine y A. Stoliarevski, cercanos a él, explicaban en 1985 el reciente descenso en el ritmo de construcción de centrales nucleares en Europa y en Estados Unidos, por el deseo equivocado de aumentar el grado de seguridad de aquéllas. Hacían notar que (...) “el coste de los sistemas de seguridad de las centrales nucleares, cuya explotación comenzó en 1975, alcanza el 30 por 100 del total de las inversiones. En las centrales construidas hoy, dicho coste se eleva a casi el 50 por 100”. A continuación criticaban la obsesión occidental por prevenir al máximo los accidentes.

A. Sarkissov, miembro correspondiente de la Academia de Ciencias de la URSS, confirma este análisis:

“Comúnmente las gentes creen que al ahorrar materiales pueden aparecer puntos débiles. De hecho, un solo accidente puede influir fuertemente en las estadísticas existentes. Para barrer definitivamente los temores carentes de fundamento conviene explicar al público, tan extensamente como sea posible, de manera clara y precisa, hasta qué punto son seguras las instalaciones nucleares.”

En razón de sus funciones de primer adjunto al ministro de la Salud Pública de la URSS, E. Voroviev hubiera debido oponerse a las desviaciones de los físicos-tecnócratas. Por el contrario, se esforzó en aportar su propio aval, declarando en la conferencia internacional dedicada al lanzamiento de la primera central nuclear:

“Hoy se puede afirmar con toda certeza que, tanto en el plano de la protección del personal y de la población contra las radiaciones como en el de su influencia sobre el medio, la energía nuclear ha demostrado que constituye una de las más seguras y prometedoras formas de producción de energía.”

Por esos mismos días, en un informe presentado al Congreso Internacional de Técnica Nuclear de Basilea de 1981, Legassov, Iline, Kuzmine, etcétera, se esforzaban en convencer a los occidentales de lo mucho que cuidaban el conseguir la mayor seguridad en sus centrales nucleares. Enumeraron los seis puntos de un programa destinado a probar la constante preocupación con que los responsables soviéticos en materia nuclear contemplan la seguridad; hicieron particular mención a “la continua aplicación de todos los procedimientos técnicos destinados a garantizar la seguridad a lo largo de todas las etapas de construcción y explotación de las centrales nucleares”.

En agosto de 1986, en su informe sobre la catástrofe de Chernobyl enviado a la Agencia Internacional para la Energía Atómica, Legassov se vio obligado a admitir que en la noche del 26 de abril los técnicos de la central habían efectuado una experiencia inaceptable. Tras desconectar los sistemas automáticos, con ligereza criminal, sometieron el combustible nuclear a ensayos para estudiar las posibilidades de incrementar la producción de

electricidad, manipulando los sistemas de desaceleración de neutrones y de enfriamiento de los reactores con negligencia culpable y provocando finalmente la explosión del reactor. Consecuencia inevitable de la falta de respeto a las normas de seguridad.

La sombra de la catástrofe de Chernobyl se cernerá aún durante largo tiempo sobre nosotros. No se manifestará sólo en el aumento en el número de casos de cáncer. Tendrá consecuencias más espantosas: perturbaciones genéticas para las generaciones futuras, crecimiento del porcentaje de enfermedades hereditarias en los recién nacidos, aumento del número de deformaciones, nacimientos prematuros, abortos espontáneos...

La lección de Chernobyl es tanto más importante cuanto que la Humanidad no puede prescindir de la energía nuclear. Hoy los Estados Unidos producen ya el 16 por 100 de su energía en un centenar de centrales, y en el caso de Francia, la mitad de su producción es suministrada por centrales hermanas de la de Chernobyl.

Importa mucho, por tanto, estudiar a fondo las causas del accidente y renunciar de manera definitiva a todo aventurerismo en materia nuclear. Chernobyl debe inducirnos a tener en cuenta los nuevos datos obtenidos al coste de unas vidas humanas.

Chernobyl lanza a la Humanidad una terrible advertencia sobre el precio que exigirán el progreso no controlado y la negligencia y la amoralidad de unos responsables egoístas.

## NOTAS

\*. Cuando entraba en máquinas este número de POLÍTICA EXTERIOR, la Prensa soviética daba cuenta del suicidio de Valery Legassov. Su último escrito, publicado a modo de testimonio póstumo en *Pravda*, señala que el programa nuclear soviético adolece de errores de diseño y de insuficientes y mal definidas normas de seguridad.

1. *R* es la cuantía del riesgo traducida en categoría de valor económico de la seguridad de una central nuclear.

2. En ese cuento, un águila pregunta a un cuervo por qué vive trescientos años siendo así que las águilas sólo viven treinta y tres. Responde el cuervo: "Porque tú te alimentas de sangre fresca, mientras que yo me nutro de carroña". El águila decide intentar comer carroña para prolongar su vida, pero la encuentra completamente insípida. Va en busca del cuervo y le dice: "Decididamente, hermano cuervo, antes que comer carroña durante trescientos años, prefiero beber sangre fresca una sola vez y que sea lo que Dios quiera".

# Por qué no avanzan las conversaciones de Viena

Warren Zimmerman

**L**a Ronda Quinta de la reunión de Viena podrá recordarse como la ronda en que se alcanzó el punto de inflexión en las negociaciones y no se atravesó el umbral. Cuando se inició, en el mes de enero, todo parecía predispuesto para que la labor pudiera culminarse con éxito.

Así, en el capítulo de la seguridad militar, se habían reducido a dos las cuestiones mayores, esencialmente la de cómo consignar en texto nuestro acuerdo en reanudar la CDE y la de cómo construir un mecanismo para el desarrollo de un intercambio de puntos de vista entre los veintitrés negociadores en las conversaciones sobre estabilidad convencional y el resto de los participantes en la CSCE.

En el capítulo económico parecía ya clara la posibilidad de dejar a un lado exigencias inalcanzables del Este, como la separación de cuestiones comerciales y factores políticos, y de dedicar de lleno la negociación a cuestiones como las restricciones al acceso y la información empresarial, que constituyen barreras directas al comercio.

En la dimensión humana ya estaban sobre la mesa para su negociación y posible aprobación los proyectos de documento final redactados por los coordinadores, los cuales había solicitado la URSS, y que habían sido acogidos con satisfacción por los participantes occidentales.

A pesar de tan esperanzadoras perspectivas, la Ronda Quinta adoptó rápidamente el ritmo pesado de anteriores rondas. Si bien las diferencias en las cuestiones de seguridad militar se habían podido reducir aún más, desde octubre pasado no se había convenido formalmente en una sola palabra más. El “cesto segundo” sigue atascado por la insistencia de determinados países en la redacción de las disposiciones contrarias a las barreras políticas al comercio, cuando esos mismos países mantienen algunas de las barreras más restrictivas que existen al libre comercio, al intercambio de información y a los contactos científicos. Y, en cuanto a los principios y al “cesto tercero”, hay un país –la URSS– al que hay que imputar una gran responsabilidad. Después de haber solicitado los textos de los coordinadores, se entregó a una labor obstruccionista en cuanto estuvieron concluidos. En lo referente a los principios, se ha empeñado en hacer fracasar en lo posible en-

---

**Warren Zimmerman** es embajador de Estados Unidos en la CSCE.

miendas a los textos relativos a libertad religiosa, libertad de movimientos y vigilancia de los derechos humanos, con lo que nos ha arrastrado hasta más atrás de los documentos de Madrid y Helsinki. En el “cesto tercero” se sumó a la solicitud hecha al coordinador para que compilara una relación de párrafos que pudieran ser aceptados, y luego se dedicó durante semanas a rehusar –en solitario entre los 35 países– su aceptación del resultado.

En resumidas cuentas, que se ha avanzado muy poco durante una ronda en la que la reunión podría haber cobrado un impulso decisivo. Con argumentos aritméticos, habrá quienes defiendan que ya se ha convenido en un 50, 60 ó 70 por 100 del texto final. Tan fácil cómputo pasa por alto el hecho de que nuestro documento final depende de compromisos políticos, y no de la aritmética. La realidad es que después de casi un año y medio no hay aún una sola categoría importante de cuestiones relativas a derechos o contactos humanos sobre la que se haya convenido en un texto aceptable: y las obligaciones de Helsinki –su cumplimiento o incumplimiento– afectan a personas reales, y siguen sin colmarse vacíos existentes entre compromiso y cumplimiento. Siguen incumplidas promesas y seguridades ofrecidas por la URSS voluntaria y hasta orgullosamente. Por ejemplo, los ciudadanos soviéticos siguen esperando la prometida revisión del Código Penal, la Ley de Libertad Religiosa y las restricciones a la emigración. Las leyes recientemente aprobadas sobre prácticas psiquiátricas no ha incidido aún de forma tangible en el abuso de la psiquiatría con fines políticos: hay todavía cien ciudadanos soviéticos reclusos en instituciones psiquiátricas por razones políticas.

Mientras por un lado se demoran los cambios institucionales, por otro prosiguen las prácticas represivas. Las autoridades soviéticas han puesto en libertad a más de trescientos presos políticos, pero se sabe que siguen encarcelados otros tantos, trece de los cuales son observadores de los Acuerdos de Helsinki. Aproximadamente la mitad de esos presos de conciencia – en contra de lo que se afirma desde altas instancias soviéticas– son personas encarceladas por haber ejercitado su derecho a la libertad de culto. Los niveles de emigración, y en particular los referentes a la población judía de la URSS, han dejado de crecer. Las reiteradas afirmaciones del señor Gorbachov en el sentido de que el acceso a los secretos de Estado es el único impedimento a la emigración no se cumplen en la práctica. Las personas mayores de edad todavía necesitan el permiso de sus familiares para emigrar, a pesar de las esperanzas dadas por las autoridades soviéticas en el sentido de que podrán revisarse tales casos. La exigencia relativa a los familiares en primer grado sigue vigente, y es una cláusula ominosa de la actual normativa soviética sobre emigración, aunque, naturalmente, nos alegra que se haya adoptado la decisión de darle una interpretación elástica. Y además, la normativa sobre secreto sigue aplicándose con arbitrariedad. La misma semana pasada recibí una carta de un ciudadano soviético al que le había sido denegado el permiso de salida porque su suegro había tenido en cierto momento acceso a secretos de Estado soviéticos.

En estos últimos meses lía habido detenciones, permanencias en Comisaría, interrogatorios, palizas, multas, confiscaciones de bienes, expulsiones

y limitaciones al desplazamiento por el país. Y en casi todos esos casos la represión oficial tiene claramente por objeto el hostigamiento, la intimidación y la represalia de personas que han tratado de ejercitar la libertad de expresión y de reunión.

En Letonia, Lituania y Estonia se emplearon el mes pasado métodos de ese tipo para impedir la celebración de importantes aniversarios nacionales. En Moscú y Leningrado, las autoridades han disuelto numerosas manifestaciones por la libertad de emigración y otros derechos humanos. El día 18 de marzo se detuvo a tártaros de Crimea por concentrarse en demanda de los derechos de que fueron despojados por Stalin.

En la RDA se ha asistido en estos últimos tiempos a una regresión tremenda y desalentadora en la postura oficial ante los ciudadanos que pretenden conseguir un más amplio respeto de los derechos humanos y religiosidad en su país.

En Checoslovaquia, hace pocas semanas, se detuvo a unas veinte personalidades –entre ellas firmantes de la Carta 77 y activistas culturales y religiosos–, lo que impidió a éstos asistir a una recepción en la Embajada británica, a un servicio religioso en Praga y a una conmemoración del aniversario de Masaryk, el fundador de Checoslovaquia.

Desde el año 1986, en que recibimos con satisfacción la noticia de la amnistía de los presos políticos en Polonia, se han hecho habituales las detenciones breves de dirigentes de Solidaridad y de otros activistas políticos.

Hace pocos días las autoridades húngaras, y por primera vez desde hace quince años, detuvieron temporalmente a ocho activistas de los derechos humanos para impedirles participar en una celebración no oficial del levantamiento del 15 de marzo de 1848.

En Bulgaria no ha habido cambio apreciable en la penosa forma en que se violentan los derechos humanos para sufrimiento de muchos ciudadanos.

Y en Rumania, la fea situación económica y el desprecio de las autoridades por los derechos humanos básicos son factores que imponen, combinados, una grave penuria a la población.

Esta relación no quiere desdecir de las mejoras que se han producido en algunos de los países citados. Pero esta relación de hechos –todos ellos acaecidos durante los dos meses de esta ronda de Viena– demuestra lo largo que es el camino que queda por recorrer. Y ha de hacerse visible un progreso mayor en esa vía antes de que pueda concluir con éxito el proceso de Viena.

Hay grandes problemas pendientes de solución en Viena, problemas de derechos humanos y libertades fundamentales, problemas que afectan a la seguridad de los ciudadanos de los países participantes. Desde el comienzo, Estados Unidos ha permanecido en plena disposición de ayudar a la resolución de dichos problemas. Y lo mismo ha ocurrido con las delegaciones de otros agrupamientos de países. La próxima ronda podría ser la última, pero solamente a condición de que los que han estado haciendo peso muerto se dispongan a trabajar en serio.

La delegación norteamericana volverá a Viena en abril dispuesta a contribuir a una conclusión equilibrada, sustantiva y lo menos tardía posible.

Según nuestro criterio, tal resultado debe incorporar los siguientes elementos fundamentales:

En primer lugar, en cuanto a la seguridad militar, ha de allanarse el camino para la celebración de dos negociaciones distintas tras la conclusión de la negociación de Viena. Han de desarrollarse en el marco de la CSCE, manteniendo la negociación sobre estabilidad en el campo convencional, autónoma en cuanto a materias a tratar, participación y procedimientos. Para nosotros, autonomía significa lo siguiente:

– Que, aunque las dos negociaciones señaladas puedan comenzar a la vez, las conversaciones de los 23 sobre estabilidad no tendrán que atenerse necesariamente al calendario de las negociaciones de los 35 sobre medidas de seguridad y confianza.

– Que los 23 tomarán sus propias decisiones, sin perjuicio de mantener un intercambio regular de opiniones e información con los otros participantes en la CSCE en el curso de las negociaciones sobre estabilidad, y de informar de los progresos logrados en las siguientes reuniones de seguimiento.

La delegación norteamericana ha cumplido un papel activo en el intento de generar avances en el capítulo de la seguridad militar, lo cual constituye un claro desmentido de la acusación de que habíamos mantenido esa cuestión hipotecada al “cesto tercero”. Seguimos confiando en que se alcance acuerdo de reanudación de la CDE (Conferencia sobre Desarme y Medidas de Seguridad y Confianza en Europa) y que se rompa con ello el punto muerto en que llevamos sumidos desde octubre. Luego, cuando regresemos a la negociación podremos atender de lleno a la difícil cuestión de cómo han de relacionarse los 23 participantes en las conversaciones sobre estabilidad con los 12 no participantes en éstas.

En segundo lugar, en el “cesto segundo” trabajaremos en favor de que se alcancen compromisos que permitan a empresarios, científicos, expertos en medio ambiente y turistas desarrollar sus profesiones e intereses. Esperamos que el Este desista de sus objeciones a los textos relativos a la libertad de los científicos para crear contactos directos y a la de los turistas para poder tener contactos con la población en los países que visiten. Estamos asimismo a favor de que se haga firme referencia a la importancia de la protección de la capa de ozono, cuestión de vital importancia que es objeto de un tratado cuya ratificación ha aprobado por unanimidad recientemente el Senado norteamericano.

En tercer lugar, es de suma urgencia reparar la escandalosa situación existente en el ámbito humano. El obstruccionismo y las demoras en el ámbito de las cuestiones del “cesto tercero” han impedido que la loable iniciativa del coordinador tuviera el efecto pretendido de servir de catalizador del avance en esta ronda; en cuanto a los principios, la situación es peor todavía. Si lo más que vamos a conseguir son los párrafos aceptados hasta el momento en esos dos ámbitos de cuestiones, concluiremos con un documento inferior en nivel a lo conseguido en Helsinki, Madrid y Berna. Para la delegación norteamericana, ése constituiría un resultado inaceptable, como sin duda lo sería también para otras delegaciones. Hay necesidad imperiosa

de consignar, en textos acordados, avances en materias como la libertad de movimiento, la libertad de culto, derechos de minorías y de observadores y los contactos humanos.

Y cuarto, que en la próxima reunión tendremos que preocuparnos especialmente de convenir en los criterios por los que habrá de regirse un proceso de seguimiento post-Viena que sea equilibrado, congruente y asequible a nuestros recursos políticos y financieros. Tendremos que tomar algunas decisiones difíciles referentes a la fijación del punto de reunión para nuestras sesiones. Los posibles invitados deben comprender que el deseo de serlo no presupone el derecho de serlo; habrá que examinar las candidaturas también desde el punto de vista de lo apropiadas que sean.

En la nueva ronda no habrá posibilidad de eludir la obligada tarea de procurar dejar establecidos textos, paso a paso. Cuanto más denso sea ese proceso, antes podremos concluir la tarea. Ha habido ciertas referencias al esfuerzo desarrollado por los participantes neutrales y no alineados para redactar un proyecto de documento de conclusión. Ese borrador podría en su momento ser de ayuda en nuestra tarea, pero no debemos descargar tanto trabajo sobre dichos países. Ensancharía sus posibilidades de éxito en su esfuerzo el que pudiéramos convenir de antemano en una porción considerable de la redacción final. El impulsarlos a dar un salto en el vacío equivaldría a una abdicación en nuestras obligaciones y haría peligrar su esfuerzo.

Cuando volvamos a reunirnos dentro de tres semanas, y si queremos que la próxima ronda tenga importancia decisiva, tendremos que aumentar considerablemente el ritmo de trabajo. Para Estados Unidos resulta inimaginable concluir sin un resultado que suponga un amplio avance sobre los compromisos de Helsinki y Madrid y que otorgue igual peso a la seguridad militar y a los derechos humanos. Preferimos, con mucho, conseguir tal resultado en la próxima ronda, pero igualmente tenemos el firme empeño de mantener el proceso todo el tiempo que su consecución lo requiera. Una conclusión carente de equilibrio o de suficiente entidad constituiría un revés para la causa de la seguridad *y* de los derechos humanos *y* podría dañar irreparablemente el proceso nacido en Helsinki. Una alternativa a un desastre tal es no sólo preferible, sino accesible. Estados Unidos seguirá trabajando para hacerla realidad.

# Las bases como proyección de fuerza y sedad nacional

Robert E. Harkavy

**L**a pugna de las superpotencias por el acceso a bases en el exterior –que se pueden utilizar para la proyección de fuerza convencional y como factores de la ecuación estratégica nuclear– es sin la menor duda uno de los elementos clave de su lucha por la hegemonía global. Pero, no obstante, dicha pugna ha sido objeto de escasa atención por parte de los estudiosos de la seguridad nacional, al menos de una manera completa.

Esa pugna se ha puesto de relieve, por ejemplo, en algunos acontecimientos recientes. Los informes de la incursión aérea norteamericana sobre Libia, en respuesta al apoyo de este último país al terrorismo, subrayaron la importancia de la negativa de Francia a conceder derecho de sobrevuelo a los Estados Unidos; posteriormente, el Gobierno británico de Margaret Thatcher sería objeto de duras críticas internas por permitir el uso norteamericano de bases británicas como puntos de partida para la incursión. La caída del Gobierno de Ferdinand Marcos en las Filipinas suscitó ansiedad en los Estados Unidos en cuanto a conservar vitales instalaciones aéreas y navales en dicho país (hubo en el Pentágono una oleada de esfuerzos para encontrar posiciones de repliegue en cualquiera de las naciones próximas y en los archipiélagos del Pacífico central). Las noticias de que Norteamérica estaba utilizando nuevos medios y equipo de información en el Pakistán –en las cercanías del reborde meridional de la URSS– dieron pábulo a la especulación sobre un acuerdo relacionado con la asistencia paquistaní a los Estados Unidos para canalizar la ayuda a los rebeldes afganos en su lucha contra los soviéticos. Mientras tanto, la negativa de Nueva Zelanda a permitir visitas continuadas de buques de guerra norteamericanos con armamento nuclear provocó una crisis política entre las dos naciones, crisis que supondría la posibilidad de represalias económicas estadounidenses, lo que podía también repercutir en las relaciones entre Norteamérica y Australia, ya dificultadas por un largo y enconado debate sobre las bases del primero de estos países en el segundo. El acceso norteamericano a bases exteriores se

---

**Robert E. Harkavy**, profesor de Ciencia Política en la Pennsylvania State University, es autor de *Transferencias de armamento en el mundo moderno*, obra dedicada a la competición entre las superpotencias para asentar bases en el extranjero.

presentaba cada vez más precario —o al menos cada vez más costoso— en otros varios puntos donde los lazos de alianzas antes duraderas se habían ido desgastando con el tiempo: Grecia, Turquía, Portugal y España, entre otros.

Los Estados Unidos no están totalmente solos en este sentido. La URSS, sometida a presión por la doctrina Reagan, miraba con aprensión los flirteos de Mozambique (y quizá de Angola) con Occidente, que si se prolongaban hasta el punto de un realineamiento político podían amenazar el acceso soviético a bases importantes. Y, con vistas al futuro, analistas de la seguridad nacional en los Estados Unidos (igual, presumiblemente, que sus homónimos soviéticos) trataban de calibrar las preocupantes implicaciones potenciales que, en cuanto a bases, supondrían las defensas en el espacio; uno o ambos lados podrían precisar láseres terrestres externos u otras instalaciones críticas si la carrera por el dominio del espacio se acentuaba. (*Daily Telegraph*, Londres, 1984.)

### **En el contexto histórico**

No hay, inútil es decirlo, nada realmente nuevo respecto al uso por una potencia militar del acceso al suelo de otra. Hay, sí, una larga historia de accesos a las bases y de la diplomacia que ello lleva consigo. Tucídides escribió sobre bases surgidas durante la guerra del Peloponeso (Tucídides, traducción de Rex Warner, 1954). Más cerca de nuestros días, los sucesivos imperios marítimos de Venecia, Portugal, España, Holanda y Gran Bretaña dependieron de bases navales externas que eran objeto de rivalidades militares (a la vez reflejos y determinantes de la supremacía marítima) (Boxer, 1965; Boxer, 1969; Kennedy, 1976). El almirante Mahan consideraba la combinación de control indiviso del mar y acceso preeminente a las bases algo realmente crucial para el auge y caída del poderío naval imperial; irónicamente, la sustitución de los veleros por buques de vapor aumentó la dependencia de las potencias principales respecto a las bases: puntos de carboneo, por ejemplo (Mahan, 1898; Rosinski, 1977). Los británicos explotaron las coyunturas de las guerras napoleónicas y de la Primera Guerra Mundial despojando a sus rivales de las posesiones ultramarinas y garantizándose así el dominio marítimo. Los escritos del almirante Sergei Gorschkov (Gorschkov, 1979) reflejan el amargo y tradicional desconsuelo de la Gran Rusia por su anterior debilidad naval; concretamente, la ausencia de una red global de bases que podía haber evitado la dependencia de instalaciones británicas y alterado así el embarazoso resultado de la guerra contra el Japón en 1905. Los Estados Unidos salieron de la Segunda Guerra Mundial decididos a no repetir su anterior y casi despreocupado desconocimiento de la importancia de las bases exteriores: aprendieron el significado de las ventajas obtenidas del Reino Unido en el acuerdo de Préstamo y Arriendo a cambio de destructores en 1940, así como el eficaz uso que dio el Japón a las bases del Pacífico central al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, ambos con fines ofensivos y defensivos (Weller, 1944; Patch, 1951).

El período moderno –que aquí se define un poco arbitrariamente como el transcurrido desde el final de la Primera Guerra Mundial– ha presenciado tres fases más o menos identificables de la diplomacia de acceso global, aunque un tanto simplificada (Harkavy, 1982):

– El período colonial, desde 1919 hasta la Segunda Guerra Mundial y después.

– El período inicial de posguerra, caracterizado por una compacta estructura aliancista bipolar y de base ideológica.

– El período actual, representado por una mayor multipolaridad, difusión ideológica, proliferación de soberanías independientes y el cambiante fundamento de las relaciones Norte-Sur.

Durante el período interguerras –como extensión del sistema global anterior a la Primera Guerra Mundial– continuaba bajo control colonial la mayoría de lo que ahora se califica de Tercer Mundo. Así, las redes de bases, en un sentido relativo, fueron mayoritariamente función del alcance de imperios rivales. Gran Bretaña poseía, con mucho, la mayor estructura global de bases y despliegue militar, seguida por Francia, España, Portugal, Holanda, Italia, el Japón y los Estados Unidos. La URSS no tenía virtualmente ninguna, ni la derrotada Alemania. Por ello había poca congruencia, como la que ciertamente existe hoy, entre el poder militar relativo y la extensión del acceso a las bases.

Como el período interguerras se caracterizó por alianzas cambiantes no permanentes, no se conoció antes de la Segunda Guerra Mundial ningún equivalente de los posteriores pactos de la OTAN y de Varsovia, muy estructurados y duraderos. Por eso también el despliegue de fuerzas de las grandes potencias en suelo de sus aliados fue pequeño, cuando no inexistente. Cierta utilización alemana de bases italianas y españolas a finales de la década de 1930 y el contemporáneo acceso japonés a instalaciones thailandesas figuran entre las escasas excepciones. Tales pautas constituyeron una extensión de lo que había sido práctica habitual durante siglos. También se produjo una relación entre las ventas de armas y la concesión de acceso a bases; de todos modos, el comercio de armamento de ese período se hacía aún sobre la noción de “libertad de mercado; es decir, estaba libre de restricciones gubernamentales de licencias (Harkavy, 1975). Expresado de otro modo, las ventas de armas no eran entonces instrumento principal para el logro del acceso a las bases. En la actualidad, esa relación se ha convertido en sello de la diplomacia contemporánea.

El período inicial de la posguerra contempló la retención de la mayoría de las posesiones coloniales anteriores al conflicto por parte de las potencias occidentales, posesiones que se fueron reduciendo gradualmente, o incluso desaparecieron, en los treinta años siguientes. Pero aún reviste mayor importancia el hecho de que Occidente, respaldado por la masiva ayuda militar y económica de los Estados Unidos, fue capaz de forjar un complejo sistema de alianzas oficiales en torno al reborde terrestre euroasiático, personificado primariamente en las de la OTAN, CENTO y ASEATO y suplementado por los lazos de seguridad bilaterales o multilaterales de Washington con el Japón, Corea del Sur, Formosa y las potencias ANZUS (Paul,

1973). Tales alianzas proporcionaron a Occidente una estudiada estructura de bases, utilizable para toda la gama de fines convencionales y estratégico-nucleares.

Durante este período que precedió al parcial esclarecimiento de la *Pax Americana* que comenzó a finales de la década de 1960 se dio por sentada una convergencia de los intereses de seguridad entre los Estados Unidos y muchos de sus aliados y clientes en el sentido de que los accesos se concedían, por lo general, libremente y no constituían en condiciones normales motivo de arduas negociaciones sobre elementos compensatorios o sustitutivos ni sobre “estados de fuerzas”; es decir, sobre restricciones de acceso.

Mientras tanto, los soviéticos, con unas pocas excepciones iniciales (China, Finlandia, Albania), estaban constreñidos a su contiguo imperio continental y disponían de muy pocos accesos externos (Remnek, 1979:359). Para ello habría que esperar no sólo a los futuros alzamientos políticos en el Tercer Mundo, sino también a la construcción por parte de la URSS de una Armada de alta mar y a que dispusiera de capacidad para el transporte aéreo a larga distancia, todo lo cual suscitaría la necesidad de nuevas bases, aun cuando también proporcionaría posibilidades de proyección de fuerza para sostener y (si fuera necesario) defender una estructura de bases.

El período más reciente ha contemplado cambios graduales, pero profundos, con la consecuencia de pautas de acceso diferentes y cambios en la diplomacia aneja. El salto de los soviéticos fuera de su viejo anillo de contención dio como resultado la adquisición por parte de Moscú de instalaciones o medios en numerosos países del Tercer Mundo: Cuba, el Perú, Angola, Mozambique, Libia, Siria, Argelia, la India, el Vietnam, Camboya, entre otros.

El asunto de las bases se ha convertido en algo vital para los dos bloques y ostenta un papel preponderante en la pugna de las grandes potencias por la influencia mundial. Los antiguos imperios coloniales han desaparecido casi por completo, y puesto que muchas naciones emancipadas no han permitido que continuase la presencia occidental (algunas, por supuesto, toleran actualmente la de los soviéticos), se han perdido para Occidente numerosos antiguos puntos de acceso.

De manera creciente, claro está, los Estados Unidos han encontrado dificultades para persuadir a muchos de sus antiguos clientes de que sus intereses de seguridad son convergentes con los norteamericanos. En numerosos casos, ello ha generado una acción de desenganche con resultados diversos, incluidos la negativa total a los accesos, la imposición de condiciones más restrictivas para los mismos o, combinadamente, un aumento de costes en forma de arriendo, incremento de la asistencia de seguridad y de ayuda económica, compensaciones políticas, etcétera (Cottrell y Moorer, 1977).

El referido desenganche y la creciente conciencia del declinar en la política de intereses comunes de seguridad (accesos a cambio de protección y de una ampliación de la disuasión) han originado una diplomacia de acceso un tanto alterada. Ese acceso debe ser ahora objeto de trato, y el recíproco equilibrio de influencias parece en multitud de casos más simétrico que en el pasado. Principalmente los suministros de armas (o, más ampliamente, la

asistencia de seguridad) se han convertido en el elemento fundamental de negociación (Harkavy, 1979). Muchos clientes de Norteamérica –las Filipinas, España, Portugal, Grecia, Turquía, Marruecos, Somalia, entre otros– han buscado y obtenido una importante asistencia de carácter anual (en realidad, una forma de arriendo) cuya cuantía se aproxima a mil millones de dólares al año. A veces también, los aspectos cualitativos de los suministros de armas (modernidad tecnológica de aviones, misiles, etcétera, y sus letales accesorios) forman la base del regateo. Lo mismo puede afirmarse de la presencia militar soviética en ultramar como evidencia el dispar curso de los acontecimientos en Egipto, Libia, Argelia y el Vietnam, entre otros.

Generalmente, como explicaremos después, el acceso a las bases se corresponden con una estrecha relación de dependencia en el suministro de armas, en el que destaca el papel único o predominante de la potencia principal. Por el contrario, el gran número actual de países subdesarrollados que adquieren armas a ambos lados de la divisoria de la guerra fría tiende, en muchos casos, a liberarse de la presencia de una superpotencia, por lo menos en lo que se refiere a instalaciones. Y también, los cambios en las transferencias de armamento a través de la frontera ideológica dan generalmente por resultado cambios concomitantes en las pautas de acceso: véanse los recientes cambios de opinión en Egipto, el Sudán, Etiopía, Somalia, China, etcétera.

La era moderna ha contemplado cambios tecnológicos y políticos que, en algunos casos, han alterado profundamente las pautas de acceso a bases extranjeras, aun cuando sólo gradualmente. Destacamos aquí algunos cambios principales. Primero, el mayor radio de acción de los aviones (en particular) y barcos –y también el avance del reabastecimiento en vuelo– ha reducido notablemente las anteriores necesidades de cadenas de acceso más extensas, por ejemplo, en el envío aéreo de refuerzos de tropas y armamento durante la guerra. Esta tendencia se ha visto reforzada por el número, mucho menor ahora, de buques y aviones de todos los tipos en todos los países (más capacidad de combate en menos unidades): en la década de 1930, incluso potencias medianas, como Argentina o Rumania, disponían de un millar o más de aparatos de combate y muchos más navíos que en la actualidad. Consecuencia: menos bases en total, tanto nacionales como en el extranjero.

El contraste se puede apreciar más claramente si se efectúa una comparación entre los puentes aéreos norteamericanos a gran escala al Oriente Medio en 1941-42 y en 1973, respectivamente. En la primera fecha, los Estados Unidos, al montar un puente aéreo (también en el envío de aviones de caza) a las acosadas fuerzas británicas en dicha zona, hubieron de utilizar una compleja cadena de bases aéreas de escala, que se extendía desde Florida, vía Cuba, Puerto Rico, Barbados, Trinidad, Guayana Británica, noreste del Brasil (Recife, Natal), Fernando de Noronha, Takoradi (ahora en Ghana), Lagos, Kano (actualmente en Nigeria), Jartum y a Egipto. Una red de escalas más cortas, pero aún así compleja, se empleó para mandar al Reino Unido, vía Terranova, Labrador, Groenlandia, Islandia e Irlanda del Norte. En contraste, en 1973, Norteamérica sólo necesitó la base aérea portuguesa

de Lajes, en las islas Azores (con el apoyo de portaaviones estadounidenses), para montar una masiva operación aérea de envío de armamento a Israel; posteriormente, progresos tecnológicos aún más recientes (como el programa de “ampliación” de aviones de transporte C-141 y la mayor capacidad de reabastecimiento) permitirían a los Estados Unidos, si fuera necesario, organizar un puente aéreo similar desde Dover, en el estado norteamericano de Delaware, a Tel-Aviv sin utilizar ninguna base de escala intermedia.

Resultan evidentes tendencias análogas respecto a las bases navales exigidas para respaldar una presencia marítima global. En el decenio de 1930, la Armada Real británica hacía uso de numerosas bases operativas para estar presente en el conjunto de las aguas de los litorales del océano Indico y del Pacífico occidental (Cole, 1956); hoy, con flotas menores (pero con algunos barcos de propulsión nuclear, mejor reaprovisionamiento a flote y otros suministros) se realiza aproximadamente la misma misión (descontando la de control colonial) mediante un pequeño número de bases de los Estados Unidos: Yokosuka, Guam, bahía Subido y Diego García soportan un extenso despliegue naval norteamericano desde la parte central del Pacífico al suroeste asiático y la zona del golfo Pérsico.

Pero eso no es toda la historia. Mientras han venido disminuyendo las exigencias cuantitativas respecto a las bases aéreas y navales tradicionales se ha registrado un aumento enorme en las relativas a numerosas bases “técnicamente” nuevas, muchas de las cuales no son demasiado visibles ni reciben publicidad, pero que resultan cruciales para una estructura militar moderna a escala global. Tal tendencia ha sido gradual e inevitable. Antes de la II Guerra Mundial existían ya algunos de tales requisitos “técnicos”: receptores de radio, transmisores, relés, etcétera; terminales y relés para cables submarinos, y algunas instalaciones rudimentarias de radar y para interceptar comunicaciones (Kennedy, 1971). Pero, conjuntamente, tales funciones revestían una importancia limitada frente a las de las bases navales y aéreas principales.

El número y funciones de las nuevas exigencias de bases han aumentado espectacularmente: SIGINT, rastreo espacial (telescopio, radares, fuentes de láser), control de satélites y relé de datos, terminales terrestres para cables submarinos de sonar (guerra antisubmarina), radares de alerta temprana (para misiles, bombarderos), detección sísmológica, ayudas de navegación y posición para aviones y submarinos, detección de muestras aéreas (vigilancia de explosiones nucleares), comunicaciones en todo un espectro desde ELF (extra baja frecuencia) a UHF (ultra alta frecuencia) y un vasto conjunto de actividades e instalaciones de investigación y desarrollo (Carroll, 1966; Arkin y Fieldhouse, 1985). Estos nuevos dispositivos han coincidido con la expansión de la actividad militar moderna a tres dimensiones: superficie (terrestre y marítima), zona submarina y espacio exterior. Claro que estas instalaciones técnicas más modernas –solas o combinadas– se ocupan a menudo de las interrelaciones de actividades militares que se extienden por todos estos ámbitos (*New York Times*, 1986). En la detección antisubmarina pueden colaborar satélites; los satélites de navegación ayu-

dan a las correcciones en el curso del vuelo que precisan misiles de lanzamiento submarino, etcétera. Las comunicaciones afectan a todos estos medios como parte de redes integradas.

## Definiciones

Existe cierta confusión semántica relativa a los términos y conceptos que se usan actualmente y que, de común acuerdo, se catalogaba desde tiempo atrás con el encabezamiento de “bases” o “bases ultramarinas”. Ciertamente es que los títulos de libros utilizaban anteriormente estos términos sin percibir la ambigüedad de definición. Como ocurre a menudo, no es meramente una cuestión de uso académico alternativo u opcional, sino también de sutilezas políticas e ideológicas.

Así se debaten materias tales como grados y tipos de acceso en el extranjero, las condiciones políticas y económicas de ese acceso y en qué medida es éste, temporal o permanente.

En términos más reducidos se leen con frecuencia (y de modo intercambiable) los conceptos “base”, “medio” e “instalación”. Este último adopta usualmente el carácter de término estrictamente técnico, desprovisto de contenido político e ideológico: se refiere generalmente a una operación física finita con una función. Los términos “base” y “medio” parecen poseer un alcance más amplio; pero, aunque a menudo se emplean indistintamente, han venido a connotar un conjunto muy diverso de circunstancias (Hagerty, 1977). “Base” –término mucho más usado durante siglos hasta el pasado reciente– ha terminado por definir una situación en la que la nación usuaria (es decir, la presencia extranjera) goza de acceso sin restricciones y libertad de operar. “Medio”, sin embargo, resultó el término preferido cuando la nación anfitriona ejerce la soberanía final en tanto que el acceso de la nación usuaria es contingente, restringido y sujeto a decisiones *ad hoc* sobre su uso en determinadas situaciones. Por estas definiciones, el acceso europeo a instalaciones en antiguas posesiones coloniales se consideraría una base; igualmente, aquellas situaciones de poder e influencia sobre Estados soberanos en los que “acuerdos de estados de fuerza” han dado acceso y uso más o menos variable a la presencia extranjera, como ocurrió frecuentemente con el acceso norteamericano a bases a comienzos del período de la posguerra. Pero como la mayoría de lo que se solía llamar base se refiere ahora a nuestra anterior definición de medio, a menudo se proclama actualmente que, en una era de caducado colonialismo y soberanía global difusa, ya no hay virtualmente bases, solamente medios. Esto es oficial y nominalmente cierto, pero muchos escritores continúan utilizando el término anterior.

Podría preferirse quizá el uso de un término más amplio: “presencia militar extranjera”. Todo cuanto afecta a bases y medios quedaría incluido aquí. También las grandes agrupaciones militares (unidades de combate, etcétera) y misiones de asesoramiento militar, así como operaciones de cuarteles generales o planas mayores que pueden extenderse en torno a edificios en el centro de una ciudad anfitriona.

Más amplia, sin embargo, es la noción de acceso militar (citado a veces también como “acceso estratégico”, pero con un mayor alcance que el que se aplicaría meramente a las fuerzas estratégicas nucleares). Este concepto incluye no sólo medios de base permanentes o duraderos, sino también actividades tan dispares como visitas a puerto de navíos de guerra, acceso regular u ocasional para flotas pesqueras o buques oceanográficos (algunos con fines militares “de inteligencia”), uso del espacio aéreo (sobrevuelos de aviones), movimiento de aviones militares (a veces incluyendo el uso de aeropuertos comerciales), actividades de información humanas (HUMINT), tanto las decididamente clandestinas como las que no, grupos menores de asesoramiento militar, etcétera. Claramente, la línea divisoria entre este concepto y los discutidos anteriormente es a menudo confusa, e incluye zonas borrosas. Por ejemplo, el uso de un puerto para visitas de buques de guerra –cuando es más que ocasional– puede llegar en algún punto a definir un medio, aun cuando la definición oficial de este último pueda exigir el estacionamiento permanente en tierra de personal no embarcado para tareas de mantenimiento, reparación, reabastecimiento, etcétera. De modo semejante, el uso de acceso frecuente y más o menos regular a los aeropuertos se torna en algún sentido en una “base de movimiento o tráfico” o más bien en un “medio de tráfico” comercial.

## Tendencias y bases macropolíticas

El examen anterior de los acontecimientos históricos conduce a una discusión de las tendencias macropolíticas emergentes que, de manera fundamental, pueden ahora, y en un futuro próximo, afectar al acceso a las bases. Semejante análisis –reconocidamente espectacular y probablemente sujeto también al peligro de exceso de confianza en la mera extrapolación de tendencias– fusiona la futurología (de ahí la terminología de tendencias macropolíticas) y el análisis de sistemas internacionales (identificación de variables fundamentales útiles para describir *cualquier* época histórica). El análisis de sistemas, considerado por muchos estudiosos como el camino más prometedor hacia la teoría general de las relaciones internacionales, podría emplearse para “explicar” por qué los Estados Unidos han experimentado una reducción a largo plazo, aparentemente inevitable, de su acceso a bases exteriores en las últimas décadas, o para “predecir” cautamente si es probable que esas tendencias se extrapolen o inviertan.

Pasando de lo relativamente abstracto o lo relativamente terrenal, se citan a continuación algunas de las áreas que parecen más relevantes para un análisis de las tendencias macropolíticas emergentes, en la medida en que pudieran tener efecto a su vez en la política de bases:

– Amplios cambios en el “clima” político global para las bases de gran potencia, lo que implica una compleja trama de factores psicológicos, esencialmente subjetivos, que giran sobre cuestiones de soberanía, dignidad nacional-humillación, etcétera.

– Condiciones cambiantes de la economía internacional, que incluyen dimensiones Norte-Sur, Este-Oeste, intra-OCDE: comercio, inversiones, materias primas.

– Estructura política global cambiante, que agrupa factores como polaridad (bipolaridad frente a tendencias a la multipolaridad), continuado papel de la ideología en la determinación de toma de posturas o bandos, proclividades hacia el neutralismo o en contra de él, por parte no sólo de países subdesarrollados sino también de naciones firmemente asentadas en los bloques militares occidental u oriental.

– El futuro del control de armamentos, que afecta centralmente a los acuerdos SALT / START, moratorias de pruebas y espacio exterior, pero que en su aplicación a las bases implica asimismo transferencias de armas, zonas desnuclearizadas, no proliferación nuclear y quizás al control de armas convencionales en Europa central (MBFR).

– La “descolonización” residual del Tercer Mundo; es decir, cuántas y qué nuevas naciones más se podrían crear de los grupos de islas que todavía no han alcanzado la independencia.

– Tendencias en los conflictos bélicos intra-Tercer Mundo: cuántas guerras, de qué tipo (convencional o no convencional), alcance de la implicación de grandes potencias, etcétera.

– Tendencias en el desarrollo de armas convencionales y su relación con las transferencias de armamento y la guerra en el Tercer Mundo.

– Cambios en la proliferación nuclear; es decir, posible expansión en gran escala del número de Estados con armamento atómico.

Un estudio completo de los millares de interrelaciones entre las áreas mencionadas rebasaría el alcance de este trabajo. Sin embargo, he aquí algunos puntos ilustrativos de la cuestión.

Generalmente, al considerar el “clima” para el acceso de grandes potencias a las bases, resulta claro que en los últimos años se ha evidenciado un entorno cada vez menos permisivo para el acceso extranjero (*Centre Daily Times*, 1984). Por razones obvias, la presencia externa no es bien recibida casi en parte alguna, excepto donde se puede interpretar como una contribución directa y visible a la protección. Pero, claro está, en casi todas partes, tanto en el Tercer Mundo como en la órbita norteamericana de las democracias occidentales, los Gobiernos están sometidos a presiones respecto a la presencia extranjera. Surgen casos de dignidad ofendida y soberanía comprometida, a menudo, en las zonas contiguas a las bases (ténganse en cuenta los recientes problemas estadounidenses en Grecia), respecto a los salarios que se pagan al personal nativo. En los países occidentales, y entre los clientes de los Estados Unidos en el Tercer Mundo, los soviéticos llevan a cabo furiosas campañas diarias de propaganda encaminadas a obstaculizar el acceso norteamericano a las bases (los Estados Unidos participan, a su vez, en varias actividades dirigidas a obstruir el acceso soviético a bases). Las bases son objetivos políticos muy visibles.

Más aún, existe una amplia presión “lateral” entre países del Tercer Mundo respecto a la presencia de bases de las superpotencias, que tiene eco en resoluciones de las Naciones Unidas y, a modo de ejemplo, en manifesta-

ciones tales como la Carta Iraquí, puesta en circulación hace varios años, que hacía un llamamiento a todos los países del Tercer Mundo para la eliminación de las bases extranjeras (Weinland, 1981). Algunas de estas presiones son globales; otras, regionales (discusiones entre naciones del litoral del océano Índico sobre desmilitarización de aquella región —en realidad, dirigidas específicamente contra Diego García—; presiones intraárabes relacionando las bases norteamericanas en Omán, Marruecos, etcétera, con la cuestión israelí). Y, por supuesto, los Estados Unidos parecen ser el blanco —mucho menos que la URSS— de esas presiones, por todas las razones citadas: el legado del colonialismo occidental, los fracasos de la diplomacia pública norteamericana, la aparente irracionalidad del antiamericanismo. Las acciones tendentes al “cierre” del espacio aéreo sobre tierra y mar, evidenciadas por la Ley del Mar, son, por supuesto, bastante esclarecedoras de esta cuestión.

Además, en los últimos años se ha extendido la moda de los movimientos antinucleares y ecologistas en todo el mundo occidental y en otras partes, generalmente asociados con la izquierda radical. Los recientes problemas norteamericanos en Nueva Zelanda (no hace falta decir que implican cuestiones políticas más amplias) ponen de relieve cómo tales factores pueden constreñir el acceso estadounidense a las bases aun tratándose de un viejo aliado de Norteamérica, bastante alejado por cierto de las líneas del frente de la guerra fría. También se han advertido presiones en el Reino Unido y en Canadá.

Es probable que, en general, el entorno psicológico para el acceso militar extranjero —especialmente cuando afecta a armas nucleares o incluso navíos de propulsión atómica— se torne aún menos permisivo. Tal tendencia podría invertirse —en ciertas circunstancias— por un incremento de las tensiones globales que, al menos en algunos puntos, harían más deseable la presencia protectora de los Estados Unidos. A su vez, ello dependería quizá de una acertada comprensión de la potencia y, decisión de los Estados Unidos, si bien, paradójicamente, esa misma potencia podría inducir al resentimiento. De otro modo, es también posible que, en el futuro, el acceso soviético a bases sufrirá las mismas presiones que ahora se aplican con más rigor a Norteamérica. Los problemas soviéticos en Egipto —relacionados allí con cuestiones de orgullo e independencia nacional— pudieron ser anticipadores de un fenómeno más generalizado.

Naturalmente, también resulta difícil pronosticar qué tendencias macroeconómicas, posibles crisis o cataclismos económicos o alteraciones en el equilibrio de poder económico global se desencadenarán en un futuro próximo o lejano, y mucho menos el efecto que tendrán en los accesos a bases. Basta analizar algunas sorpresas recientes: plétora de petróleo en vez de escasez; resurgimiento y luego caída del dólar norteamericano frente a otras divisas fuertes; problemas de deuda en Iberoamérica y en otras partes entre países que anteriormente se creía que estaban a punto de despegar, etcétera. Pero se puede especular sobre algunas cuestiones, sobre algunas posibilidades. Por ejemplo, si las deudas del Tercer Mundo se pueden utilizar para adquirir influencia y presión en cuanto al acceso a bases.

Hay cierto número de posibles cambios estructurales amplios en el panorama internacional que pueden tener efecto en la estructura de las bases, lo que implicará notables giros en las alineaciones políticas. Aunque es improbable, Europa occidental y los Estados Unidos podrían separarse, quizá dramáticamente (esto, claro está, puede incluir separaciones parciales). La *Ostpolitik* alemana podría ser llevada mucho más lejos, quizás incluso a un "segundo Rapallo". La República Popular China pudiera acaso alinearse más estrechamente con Norteamérica; en sentido contrario, se podría imaginar un resurgimiento de la alianza chino-soviética. Históricamente, las alianzas a largo plazo, estables y de base ideológica, han favorecido el acceso a las bases, y menos los sistemas multipolares globales con cambios de alineamiento más rápidos. Al parecer, se registra ahora una tendencia general hacia el desenganche de alianzas (si es así, el acceso se hará presumiblemente más precario, o al menos más costoso, en todas partes). Las alianzas basadas en cimientos "pragmáticos" (y por ello probablemente más inestables) antes que ideológicos son quizá menos proclives a los accesos.

El futuro general del control de armamentos está, en el momento de escribir estas líneas, muy poco claro, tanto en su conjunto como en sus aspectos específicos. Previsiblemente se halla también sujeto a volátiles cambios políticos a corto y largo plazo en Estados Unidos y en la URSS: las elecciones norteamericanas de 1988 pueden ejercer un impacto variable. Tampoco está claro si sobrevivirán a la ahora aparentemente congelada "estructura SALT", así como a los tratados de prohibición de pruebas y los, relativos a ASAT (medios antisatélite). Los resultados pueden afectar a las bases y a los despliegues de armas (si se permiten); por ejemplo, armas láser con base en tierra o en el espacio, despliegues de proyectiles de crucero, medios de lanzamiento de misiles, instalaciones C<sup>3</sup>I (mando, control, comunicaciones e información) conectadas a la; defensa antibalística, número de submarinos nucleares balísticos en bases exteriores, estaciones sismológicas, etcétera. Y ciertos acuerdos de control de armamentos que se pudieran prever para Europa central -MBFR, zonas desnuclearizadas- podrían también ejercer un efecto crítico en la cuestión de las bases; así, quizá reabrieran la cuestión Pershing/misil de crucero/SS-20 o la de Sistemas de Base Avanzada (FBS) norteamericanos en la citada región europea y/o en el Mediterráneo.

El proceso de descolonización de la posguerra está, según parece, terminado, salvo unas pocas cuestiones residuales y molestas, como la de Namibia, y otras que esencialmente no son tales, sobre las que de cuando en cuando se presiona a la ONU, como el caso de Puerto Rico, por ejemplo. Pero puede haber más presiones en los foros internacionales que pudieran afectar a Diego García, Ascensión, las Malvinas, Bermudas, Groenlandia, los diversos Estados casi independientes que ahora surgen de los fideicomisos norteamericanos en el Pacífico central, las islas Canarias, Mayotte, Gibraltar, etcétera, por citar unas cuantas situaciones destacadas. Algunas de éstas incluyen importantes activos de bases occidentales (recuérdese la vital importancia de Ascensión en la guerra de las Malvinas, así como para el rastreo espacial y el reabastecimiento de aviones cisterna). Las islas del centro del Pacífico pueden muy bien convertirse en un importante foco de

contención de superpotencias, dada su situación estratégica. El clima general de las relaciones Norte-Sur puede tener un impacto último en la disposición o uso de algunas de estas pequeñas ventajas estratégicas.

Respecto a los conflictos bélicos en el Tercer Mundo, es importante señalar que algunas de estas guerras, debido sobre todo a la diplomacia de reaprovisionamiento de armas de las grandes potencias, han ejercido un gran efecto en los accesos a las bases. El acceso soviético al Vietnam quedó prácticamente asegurado con la ayuda de la URSS a los vietnamitas en su guerra con la República Popular China en 1979. El acceso soviético a Siria se ha ampliado como consecuencia de la crisis del Líbano. El norteamericano respecto a la Argentina ha quedado restringido a causa de la inclinación de Washington hacia el Reino Unido en el conflicto de las Malvinas. Y, por supuesto, subsisten bases de la URSS en Afganistán; quizá también, posteriormente, en Centroamérica. Por otra parte, hubo una inversión de bases soviéticas y norteamericanas tras la guerra de 1977-78 en el Cuerno de África.

El futuro de la diplomacia de transferencia de armamentos –en relación con lo anterior– será importante para el futuro de las bases. Como se ha indicado, esas transferencias se han convertido en la piedra angular de la diplomacia de las bases. Hay, indudablemente, pocos casos en que el acceso importante a una base se haya otorgado a una u otra superpotencia sin que mediara una relación de transferencia de armas igualmente significativa, aun cuando la proposición inversa no sea necesariamente cierta, es decir, los envíos de armamento no siempre (o de manera automática) se traducen en accesos. En este sentido, resulta crítica la influencia o la presión en conjunto. El análisis de las tendencias en las transferencias de armas tiende a polarizarse en alguno de los siguientes puntos, todos ellos afines a la diplomacia de acceso a las bases.

– El volumen total de transferencias al Tercer Mundo puede estar declinando, debido principalmente al declive de la OPEP (nótese la enorme proporción de envíos de armas recientes a Estados petroleros) y también por los problemas de endeudamiento de otros Estados. De otro modo, la casi “saturación” de algunos mercados de armamento y el gran aumento de los costes unitarios de las armas modernas –como aviones de gran sofisticación técnica y carros de combate pesados– han sido factores importantes (informe anual de la Agencia Norteamericana de Control de Armamentos y Desarme; Harkavy y Neumann, 1987).

– Los Estados Unidos parecen estar alcanzando a la URSS, o pasándola, como suministradores de armas, a juzgar por los nuevos pedidos, con lo que se invierte la tendencia de los últimos años. Ello se ha debido en parte a la suavización de las restricciones norteamericanas. Puede también haber sido consecuencia de los éxitos de las armas norteamericanas en el Líbano y del correspondiente desplome soviético; es decir, la comprensión por parte del Tercer Mundo de que la tecnología de armamentos estadounidenses va en ascenso.

–De manera creciente, las superpotencias pueden ser capaces de alterar ciertos equilibrios locales de armamentos con aportaciones de sistemas cua-

litativamente más avanzados, como ECM, ECCM (contramedidas electrónicas y contra contramedidas electrónicas), tecnología del bombardeo de precisión, FLIR, etcétera. Si es así (y si ésta es una lección del Líbano) puede provocar una mayor influencia de las grandes potencias en la consecución de bases a través de las ventas de armas; en este caso pueden ser decisivas la calidad y complejidad de tales ventas. En sentido contrario, la guerra Irán-Irak apunta al problema de “absorción” que a menudo se sobrepone a la tecnología.

–Más y más países subdesarrollados –y también algunos desarrollados– piden transferencias de tecnología, o sea, asistencia a los programas internos de producción de armamento. Como puede indicar el caso del reciente acuerdo Estados Unidos Turquía, también esto puede formar parte del arsenal de influencias y presiones a disposición de una potencia que busque accesos a bases.

El impacto futuro de la proliferación nuclear en la diplomacia de bases se presenta un tanto indeterminado; hay, por supuesto, un amplio desacuerdo, aun entre los expertos, sobre cuántos nuevos socios del club nuclear puede haber para el año 2000 ó 2005. ¿Cuál sería, por ejemplo, el impacto – en la cuestión de bases– del ingreso de algunos o todos de los siguientes países: Sudáfrica, Formosa, Corea del Sur, Pakistán, Irak, India, Argentina y Brasil? Muchos tratamientos “teóricos” de la proliferación nuclear pronostican un abandono general de los sistemas de alianzas, una especie de disgregación, ya que las superpotencias tratarán de distanciarse de los clientes nucleares que en una variedad de circunstancias pueden provocar una “escalada” hacia una confrontación nuclear de esas superpotencias. Pero se podría argumentar fácilmente que el acceso se vería favorecido en algunos casos, como son los que implicaran la asistencia defensiva o disuasoria de las grandes potencias a clientes amenazados por vecinos recién “nuclearizados”.

## Tipos de bases

Las diez categorías siguientes describen toda la gama de tipos de instalaciones o medios utilizados actualmente por las potencias. Sin embargo, una definición más amplia, quizá mejor reflejada en la noción de “presencia militar extranjera”, incorporaría visitas a puertos, sobrevuelos de aviones y grupos asesores militares en pequeña escala, más allá de lo habitual en las relaciones de transferencias de armas.

- **Aeródromo:** O cualquier otro lugar relacionado en operaciones de aviones con fines militares.

- **Naval:** Puerto o cualquier otro lugar apto para operaciones de barcos con fines militares, como diques de reparación, boyas de amarre oceánicas, etcétera.

- **Terrestre:** Cualquier lugar relativo a la conducción de la guerra por tierra, como bases del Ejército, terrenos de maniobras, fortificaciones, artillería emplazada, etcétera.

- **Misil:** Lugares dedicados principalmente al mantenimiento y lanzamiento de misiles, emplazamientos artilleros, etcétera.
- **Espacio:** Lugares relacionados con la operación o vigilancia de satélites militares distintos de los de comunicaciones.
- **Comunicaciones y control: Lugares destinados** a comunicaciones militares o al control de sistemas militares.
- **Inteligencia y mando:** Lugares dedicados a la recogida de información de inteligencia por medios distintos de satélites, y sitios desde donde se ejerce el mando de sistemas militares.
- **Observación ambiental:** Lugares donde se lleva a cabo la observación de factores ambientales o de entorno de importancia militar, como estaciones meteorológicas militares.
- **Investigación y pruebas:** Lugares para investigación militar y pruebas de sistemas militares.
- **Logística:** Lugares que no se identifican obviamente con aeródromos o bases navales y militares, dedicados a la producción, almacenamiento y transporte de material militar, así como a la administración de fuerzas militares y alojamiento, atención médica, etc., del personal militar.

Lo que se clasifica bajo muchas de estas categorías es, en su mayor parte, bastante obvio. Aeródromos proporcionados por otras naciones se pueden utilizar para el destacamento permanente de cazas, bombardeos, cisternas, aparatos antisubmarinos, aviones de reconocimiento, etc.; también como bases de tránsito o escala para aeronaves de transporte o para el envío de aviones de menor autonomía. Los Estados Unidos, por ejemplo, tienen cazabombarderos basados en el Japón, Corea del Sur, Turquía y otras naciones; cisternas en España, Islandia y el Reino Unido; aviones de reconocimiento U-2 en Chipre, y aeronaves antisubmarinas P-3 en las Filipinas, Azores y otras naciones. Los soviéticos cuentan con despliegues comparables de aviones de combate en el Vietnam, Yemen del Sur y Etiopía, entre otros puntos (Departamento de Defensa, 1985).

Respecto al acceso naval, se pueden consignar las principales instalaciones de apoyo y reparación de la Flota norteamericana en el Japón y las Filipinas, entre otros, pero también el gran número de países que permiten visitas a puertos, aprovisionamientos y reparaciones menores, etc. La URSS tiene un acceso naval importante en Siria, Angola, Etiopía y el Vietnam, entre otros puntos, aun cuando continúa haciendo un mayor uso (respecto a los Estados Unidos) de boyas de amarre y áreas de encuentro naval en aguas internacionales (Petersen, 1979).

En cuanto a los estacionamientos terrestres, es decir, concentraciones de fuerzas militares, los principales se refieren a los grandes despliegues norteamericanos en la Europa oriental (Alemania principalmente) y Asia (Corea, el Japón, Okinawa), y las contrapartidas soviéticas en Europa occidental y Mongolia. No hay que olvidar la nutrida presencia cubana en Angola, Etiopía y en otras partes. El colapso de los imperios coloniales condujo, por lo general, a la retirada de lo que antaño habían sido grandes despliegues de fuerzas terrestres de las potencias principales en el Tercer Mundo.

Los Estados Unidos y la URSS poseen extensos arsenales de misiles superficie-superficie de alcance corto, medio e intermedio en Europa (*Lance*, *Pershing* y proyectiles de crucero frente a los SS-20, "Scud", etc.). Anteriormente, Norteamérica tenía misiles *Júpiter* y *Thor* en el Reino Unido, Italia y Turquía, y del tipo *Matador* en Formosa. La Unión Soviética trató de instalar misiles con ojiva nuclear en Cuba. Posteriormente, ambos bandos desplegaron gran número de misiles superficie-aire vinculados a sus respectivas unidades terrestres en Europa y Asia.

Las instalaciones ultramarinas relacionadas con la creciente militarización del espacio resultan cada vez más importantes para los Estados Unidos y la Unión Soviética, y en menor grado para el Reino Unido y Francia. Ello incluye las destinadas al rastreo y control de satélites, y las que se utilizan para el seguimiento de satélites enemigos mediante instrumentos ópticos, láseres, etc. (Arkin y Fieldhouse, 1985). Por regla general, aun cuando la URSS utiliza para estos fines algunas instalaciones terrestres, continúa dependiendo en gran medida de instalaciones de rastreo de satélites con base en el mar, menos propicias a las vicisitudes políticas de la diplomacia de acceso (Senado de los Estados Unidos, Comité sobre Comercio, Ciencia y Transporte, 1982).

Para comunicaciones, las potencias emplean redes globales en todo el espectro de frecuencias, desde la ELF (extra baja frecuencia), para comunicar con submarinos, a sistemas en frecuencias más altas, para comunicaciones tierra-tierra y de aviación (Ford, 1985). Las tecnologías están cambiando rápidamente y, con ellas, las exigencias del acceso. En algunas zonas los satélites están reemplazando a instalaciones terrestres y marítimas; pero los temores sobre la potencial vulnerabilidad de los satélites ante el estallido de una guerra favorecen la vuelta a la dependencia de las instalaciones en tierra. Entre tanto, las relativas a la inteligencia pueden adoptar una gran variedad de formas: puestos de escucha SIGINT, SOSUS (siglas en inglés de "Sistemas de Vigilancia de Sonido") con terminales terrestres para redes hidrofónicas antisubmarinas, conjuntos sísmicos para detectar y localizar explosiones nucleares subterráneas, etc. (Richelson, 1985; Richelson, 1986).

Sin embargo, vistas desde otro ángulo (más "funcional"), las categorías antes citadas se pueden agrupar en dos tipos básicos para las bases de ultramar: según tengan como finalidad la proyección de fuerza convencional y disuasión nuclear o la guerra real. Un simple vistazo a la tipología de los diez puntos revela que muchas instalaciones pueden ser de doble uso en relación con esas funciones, del mismo modo que las instalaciones de todas las categorías tendrán algún grado de afinidad con las dos funciones indicadas.

La proyección de fuerza convencional implica, naturalmente, consideraciones mucho más amplias que la del acceso a las bases (una comparación de las capacidades de superpotencias rivales incluiría fuerzas terrestres destinadas a un fin particular, posibilidades de puentes aéreos o marítimos de gran alcance, etc., así como efectivos navales y aéreos ultramarinos aplicables a regiones o puntos específicos). Las valoraciones netas de tales capacidades han sido, por supuesto, corrientes en los últimos años en relación

con varios escenarios posibles, incluida la zona golfo Pérsico-Irán-Península Arábiga, así como el nordeste de Asia, el Caribe y otros lugares.

El acceso a las bases –permanente, temporal, *ad hoc* o contingente– forma aún parte principal de esta ecuación, tanto en el caso de un posible conflicto directo de las superpotencias en el Tercer Mundo (contra una nación de éste o una potencia principal rival) o de una guerra que afectara a aliados, clientes o terceros. Esto se manifestaría especialmente en la necesidad de situar aviones en bases avanzadas cerca de las posibles zonas de conflicto, y en el empleo de transportes para llevar armas en operaciones de reaprovisionamiento.

Los Estados Unidos, por ejemplo, cuentan con bases avanzadas para el ataque de cazas en cierto número de lugares, listas para combate. Han hecho despliegues en gran escala de aparatos ofensivos (F-16, 15, 14, A-10, etc.) en Alemania, Reino Unido (A-10, F-111), Bélgica, España, Holanda e Islandia para contingencias bélicas generales de la OTAN. Hay cazas F-16 destacados para ese fin en varias bases aéreas del este de Turquía, pero también en previsión de una posible embestida soviética a través del Irán hacia el golfo Pérsico. De manera similar, se cuenta con aviones de combate desplegados en el Japón, Okinawa, Corea del Sur y las Filipinas, a fin de hacer frente a contingencias de guerra de carácter general, una nueva guerra de Corea o la reactividad de algún punto de fricción en algún lugar del sudeste asiático. Estos despliegues de aviones de combate cuentan también con el respaldo de una vasta capacidad de reabastecimiento por cisternas, a fin de poder ampliar el radio de acción de los primeros. Hay aparatos-cisterna destacados permanentemente en el Reino Unido, España, Filipinas, Okinawa, Diego García, Islandia, Guam, Canadá y Groenlandia, que asimismo pueden rotar a otras bases.

Los soviéticos tienen algunos aviones de combate en bases avanzadas fuera de la URSS propiamente dicha. Hay, por supuesto, despliegues en gran escala en la zona del Pacto de Varsovia en Europa oriental (dos mil aviones tácticos) y en Mongolia, frente a la República, Popular China. En los últimos años se han producido también despliegues en el Vietnam (Tu-95 “Bears”, Tu-16 “Badgers”), y en varias bases de Afganistán a causa del conflicto en dicho país. Además, la URSS utiliza algunas bases principales ultramarinas para misiones de reconocimiento y de aviación antisubmarina (Tu-95D, 11-38) en Guinea, Angola, Etiopía, Yemen del Sur, Cuba, Siria y quizá Libia. Aparte de constituir un elemento de continua disuasión y presencia en la guerra fría, estas fuerzas resultarían, claro está, cruciales en la interceptación de fuerzas navales de superficie y submarinas en caso de una guerra general o limitada, de carácter regional.

Además de las superpotencias, tanto el Reino Unido como Francia realizan despliegues modestos de aviones de combate en ultramar. La RAF mantiene aviones y helicópteros en las islas Malvinas, Ascensión, Belice, Brunei, Chipre, Gibraltar y Hong Kong; asimismo aviones-cisterna en Ascensión, en la ruta entre el Reino Unido y las Malvinas. Francia tiene aviones de combate y transportes tácticos en Yibuti, República Centroafricana, Chad, Gabón,

Costa de Marfil y Senegal. En muchos casos, tales despliegues están claramente relacionados con puntos de conflicto efectivos o potenciales.

El tráfico aéreo de hombres y material resulta vital para las intervenciones de las grandes potencias en el Tercer Mundo y el reaprovisionamiento de armas a los aliados en conflicto. Las dos superpotencias planifican cuidadosamente las rutas o redes de tránsito a larga distancia en previsión de situaciones de intervención o de reabastecimiento. Los Estados Unidos dedican considerable atención a una cadena logística que discurre a través del Mediterráneo, el sudoeste de Asia y el golfo Pérsico (puntos de tránsito y bases de cisternas en las Azores, España, Marruecos, Chipre, Turquía, Egipto y quizá Arabia Saudí); también a una ruta "trasera" que incluye las Hawai, Guam, las Filipinas, Australia, Tailandia, Diego García, Kenia y Omán. Asimismo se consideran vitales las rutas transpacíficas, como las de los Estados Unidos al sur de África y al Indico. En comparación, la URSS se ocupa de varias rutas de tránsito norte-sur a través del Mediterráneo y el sudoeste de Asia y, meridionalmente, por África, hacia Angola y Mozambique; igualmente, una ruta este-oeste que conecta a clientes y aliados en un arco desde Libia, vía Siria, a la India y el Vietnam.

Varias guerras recientes de cierta importancia en el Tercer Mundo han puesto de relieve la importancia de las rutas de tránsito para el envío de armas, personal asesor y fuerzas de terceros. El conflicto de 1973 en el Oriente Medio destacó la dependencia norteamericana del acceso a bases aéreas en las Azores y (para cisternas) en España; para la URSS resultaron críticos los permisos de sobrevuelo de Turquía y Yugoslavia. Los soviéticos utilizaron bases de escala y el espacio aéreo de numerosos Estados del norte y el oeste de África para abastecer a sus amigos en el conflicto angoleño de 1975-76; paralelamente, el movimiento de fuerzas cubanas dependía de varios puntos de tránsito africanos (y quizá del Caribe). El reaprovisionamiento por parte de los soviéticos de fuerzas etíopes en 1977 subrayó la importancia del acceso al Yemen del Sur (posiblemente también mediante sobrevuelos no autorizados en el espacio aéreo de Irak y Pakistán); la India fue fundamental para el suministro al Vietnam en su guerra con la República Popular China, en 1979.

Sin embargo, en términos generales, los aviones de mayor radio de acción y el aumento del número de cisternas en ambos bandos parecen haber reducido la necesidad de acceso a las bases de tránsito, así como también permitido una más fácil circunnavegación del espacio aéreo restringido, por costoso que resulte en cuanto a tiempo, carga útil y fatiga de las tripulaciones; esta cuestión se puso de relieve en la incursión norteamericana contra Libia.

Las fuerzas navales –flotas– son aún, claro está, elementos vitales de la proyección de fuerza en ultramar, pues permiten operaciones anfibas, empleo de portaaviones, bombardeo de costas e interceptación de buques de guerra rivales. Las bases son fundamentales para tales fuerzas: abrigos para las flotas destacadas, reabastecimiento de combustible, reemplazo de tripulaciones y mantenimiento. Obras de pensamiento tradicionales –que son la inspiración de la actual estrategia marítima de los Estados Unidos– subra-

yan la indivisibilidad del control del mar y la importancia de la anticipación inmediata sobre las flotas rivales al comienzo de una guerra.

Actualmente, los Estados Unidos mantienen todavía la mayor presencia naval global (medida en buques-días en varios océanos) y también la más extensa estructura de bases, aun a pesar de cierta degradación paulatina de esos activos. Las principales bases exteriores para las flotas norteamericanas están en Yokosuka y Sasebo (Japón), Bahía Subic (Filipinas), Diego García, Bahrein, Nápoles (Italia), Bahía de Suda (Creta) y Rota (España).

Los grupos de combate de portaaviones desplegados, unos catorce, constituyen el núcleo de la capacidad de proyección de fuerza naval de los Estados Unidos, reforzados también por varios acorazados modernizados, provistos, además de cañones de gran calibre, de misiles de crucero. La capacidad soviética en buques de superficie en ultramar es menor y carece de grandes portaaviones y de la dotación aérea consiguiente. En tal sentido, la URSS utiliza bases en la bahía de Camranh (Vietnam), el archipiélago de Dahlak (Etiopía), Adén (Yemen del Sur), Latakia (Siria) y Luanda (Angola) (Departamento de Defensa, 1985). Esta última, por ejemplo, sostiene una pequeña flotilla en África occidental, y la de Etiopía proporciona dique seco y almacenamiento de misiles a las fuerzas de superficie soviéticas situadas en la parte occidental del océano Índico.

Otros aspectos más de la proyección de fuerza se materializan en el subjetivismo de la diplomacia coercitiva y de la "presencia" (enseñar la bandera), fenómenos de tiempo de paz esencialmente, pero que están estrechamente relacionados con la política de alineamiento, apoyo a Estados clientes, disuasión convencional y conductas de prestigio. Como analizó en detalle la Institución Brookings, ambas superpotencias rivales han utilizado fuerzas aéreas y navales en numerosos casos de diplomacia coercitiva (por ejemplo, el apoyo norteamericano a Jordania en 1970 y el soviético a su cliente en las Seychelles) (Kaplan y Blechman, 1978; Kaplan, 1981). Tales actividades han de depender, claro está, de instalaciones de apoyo cercanas; además, la capacidad de tales intervenciones a menudo se mide por las distancias navegadas por barcos desde bases ultramarinas (Instituto para el Análisis de Política Exterior, 1977). Por otra parte, la "presencia" se evalúa frecuentemente por "buques-días" en grandes masas de agua; en realidad, estadísticas anuales de este género se han utilizado para vigilar el desarrollo de la potencia naval soviética en áreas como el Pacífico occidental, océano Índico, mar Caribe y Mediterráneo (Watson, 1982). Esto depende también, en gran medida, de un mayor acceso de los barcos a puertos. La URSS ha mantenido desde hace tiempo una presencia notable en algunas regiones marítimas gracias al uso extensivo de buques de apoyo en vez de instalaciones terrestres y la correspondiente utilización de boyas de amarre fuera de los límites de las doce millas, cuyas situaciones han sido publicadas.

## Guerra real e instalaciones en ultramar

En grado sorprendente, los despliegues estratégicos nucleares de los Estados Unidos y de la URSS dependen considerablemente del acceso a instalaciones en ultramar (esa dependencia puede, además, aumentar en caso de una crisis importante o de una guerra convencional prolongada).

A principios de la posguerra, Norteamérica dependía mucho de bases ultramarinas para su fuerza "Reflex" de bombarderos B-47 (principalmente en el Reino Unido, España, Marruecos) (Goodie, 1965; Klass, 1971); para los despliegues de misiles *Thor* y *Júpiter* en Italia, Turquía y Gran Bretaña, y para los misiles *Matador* en Formosa. Submarinos con capacidad nuclear precisaban también de instalaciones en el exterior: Guam, Rota (España) y Holy Loch (Escocia).

Actualmente, todos los misiles estratégicos de lanzamiento terrestre norteamericanos tienen sus instalaciones en los Estados Unidos, al igual que los bombarderos B-52, que constituyen el elemento aéreo de la tríada nuclear estadounidense. La anterior dependencia de bases submarinas se ha reducido (Rota y Guam están siendo desactivadas) a consecuencia de los misiles de mayor alcance, como el *Trident*. Pero una diversidad de instalaciones exteriores sigue siendo importante para garantizar la disuasión nuclear de los Estados Unidos.

La flota de bombarderos B-52 aún depende, para su efectividad óptima, de ciertas bases para aviones cisterna en lugares como Groenlandia e Islandia, así como de numerosas instalaciones para dispersión y reunión de efectivos tras un ataque. Asimismo, los misiles *Pershing* y de crucero con bases en Europa occidental suponen una parte importante de esa postura de disuasión norteamericana, si bien no catalogada como "estratégica".

Los submarinos de ataque destinados a hostigar a fuerzas nucleares soviéticas utilizan bases avanzadas, como las de las Filipinas y Cerdeña. Las distintas redes de radar de largo alcance (BMEW, DEW, Pinetree), esenciales para la alerta contra misiles y bombarderos, utilizan accesos en el Reino Unido, Groenlandia y el Canadá; hay también cazas de interceptación en Islandia; navíos armados con misiles de crucero repostan en numerosos puertos y son reabastecidos por aviones que hacen uso de bases aéreas extranjeras. Norteamérica despliega numerosos sistemas de base avanzada (FBS), es decir, aviones con capacidad nuclear que pueden alcanzar el interior de la URSS desde Turquía, el Reino Unido y Corea del Sur.

Estaciones meteorológicas ultramarinas prestan ayuda de este tipo a los bombarderos. Y varios sistemas que requieren acceso exterior –Omega, Loran C-C, Loran-A y estaciones terrestres relacionadas con los sistemas NAVSTAR y MILSTAR– proporcionan (o han proporcionado) la posición precisa y datos de navegación de los submarinos.

La acción antisubmarina, vital para la disuasión nuclear, descansa asimismo en la utilización de cierto número de bases en ultramar. Existen numerosas instalaciones de tránsito para aviones P-3C que realizan exploraciones de rutina, pero que también pueden llevar cargas nucleares de profundidad desde bases avanzadas o en disposición de desplegarse a ultramar.

El SOSUS (sistema de vigilancia sónica), compuesto de parrillas de hidrófonos submarinos conectados a instalaciones terrestres de proceso de datos, depende del acceso a numerosos aliados y clientes de los Estados Unidos: el Reino Unido, Islandia, las Azores, Noruega, el Japón y otros. Los medios para el seguimiento y control de satélites (GEODSS, telescopios Baker Nunn, radares, etcétera) precisan el acceso a muchos lugares; lo mismo puede afirmarse respecto a las bases para la recogida de película de satélites y relés de enlace descendente para alerta temprana (Australia, Alemania). Hay una vasta proliferación de medios para comunicaciones en ultramar vinculados a la estructura nuclear norteamericana que cubren todo el espectro de frecuencias –los submarinos, por ejemplo, dependen de instalaciones para ELF (extra baja frecuencia) y VLF (muy baja frecuencia)–; los sistemas para bombarderos y de base en tierra efectúan sus comunicaciones en una frecuencia más alta. La Armada precisa bases aéreas externas para sus aviones TACAMO, empleados como relés de comunicaciones a submarinos en inmersión. La Fuerza Aérea necesita bases para sus aparatos ELINT; también para los aviones de reconocimiento de alta cota U-2 y SR-71. Y los Estados Unidos despliegan asimismo una red global de dispositivos sísmicos para detectar explosiones nucleares, tanto en la vigilancia de la proliferación nuclear (“horizontal”) como en relación (hipotética) con escenarios bélicos que implicaran el uso real de armas atómicas.

Aunque depende mucho más de navíos para el seguimiento espacial y las comunicaciones, la Unión Soviética precisa también de numerosas instalaciones en ultramar para los componentes de su poder nuclear estratégico. Los aeropuertos cubanos se consideran bases potenciales para la recogida de bombarderos “Backfire”. El acceso a aeródromos en torno a los océanos principales (Cuba, Vietnam, Angola, etcétera) puede resultar vital para las operaciones de guerra antisubmarina. Las bases navales son también importantes para las acciones de esa índole y para el almacenamiento de misiles submarinos. Y tanto para la URSS como para Norteamérica, los Estados clientes proporcionan medios para las comunicaciones, la información y el seguimiento espacial. Esto resulta especialmente significativo en relación con la red mundial de comunicaciones de los soviéticos, que depende de los satélites Molniya.

En los últimos años –en lo que afecta a las infraestructuras norteamericana y soviética de bases ultramarinas de posible conexión nuclear– se ha registrado una mayor discusión en torno a las posibilidades de mutuo hostigamiento de las bases dentro de una escalada que pasara de una guerra convencional prolongada a algún nivel de confrontación nuclear. En hipótesis implicaría también, potencialmente, varias posibles fases de escalada horizontal. Ello puede representar una variedad de esfuerzos por parte de una u otra superpotencia para degradar la posición estratégica nuclear de la otra en una guerra convencional, a fin de reforzar la disuasión y el dominio de la escalada. Si, por ejemplo, la URSS se viera obstaculizada en un asalto terrestre a Europa occidental, una opción “escalatoria” podría ser la destrucción de las instalaciones clave C<sup>3</sup>I norteamericanas en ultramar: SOSUS, control de satélites y enlace de datos, comunicaciones, etcétera, en lugares tan di-

versos como el Japón, Filipinas, Guam, Alaska, Islandia, Groenlandia, etcétera. Los Estados Unidos podrían responder con la misma moneda contra una menos compleja y superflua red ultramarina soviética. Tales intercambios serían también susceptibles de iniciarse o continuarse a un nivel mayor en la “escala” nuclear, es decir, tras confrontaciones nucleares tácticas o incluso en Europa y en el Extremo Oriente.

### **Impacto en las relaciones internacionales**

El tema del acceso a las bases afecta a la teoría de las relaciones internacionales (término que se interpreta con vaguedad y que quizá quedaría mejor definido como “áreas de conceptualización”). Así, el tema reviste amplia significación más allá de la mecánica mundana de la tecnología militar. Específicamente, se puede relacionar la pugna por las bases con el cuerpo tradicional de la teoría geopolítica; concepciones competitivas amplias de gran estrategia, como, por ejemplo, la estrategia marítima frente a la continental, análisis de sistemas internacionales y conceptualizaciones de interés nacional o de “intereses estratégicos”, relacionados a su vez con definiciones del equilibrio de poder y valoraciones del poderío nacional.

La relación con la teoría geopolítica tradicional es bastante obvia: implica cuestiones fundamentales sobre las relaciones de poder terrestre y poder naval, es decir, si el dominio de la masa continental se traduce en hegemonía global o si, por el contrario, el poderío marítimo que rodea a Eurasia puede contener, si no derrotar, a una potencia de base fundamentalmente terrestre (Cohen, 1963; Parker, 1985). Los abogados o teóricos del poder naval, como el citado Mahan, insisten más en la indivisibilidad del poderío marítimo global, en condiciones de guerra e incluso anteriormente (Mahan, 1898). Surgió esta tesis de la progresión de los consecutivos imperios marítimos (Portugal, Holanda, Gran Bretaña), cada uno de los cuales desplegó sistemas de bases verdaderamente globales para apoyar flotas destacadas a gran distancia de las metrópolis respectivas (Boxer, 1965; Boxer, 1969). Estos sistemas de bases fueron resultado de guerras victoriosas, pero actuaron también como trampolines para aumentar la hegemonía sobre los rivales como consecuencia de conflictos posteriores (Gran Bretaña se apoderó de muchas posesiones ultramarinas francesas durante las guerras napoleónicas, y repitió el sistema contra Alemania en 1914) (Kennedy, 1976). Estos acontecimientos han tenido eco últimamente por la nueva estrategia marítima de los Estados Unidos (Dunn y Staudenmaier, 1984; Gray, 1986); el impulso soviético hacia una presencia marítima global en la era Gorschkov, y la más reciente retirada parcial soviética de sus ambiciones globales, como si se tratara de proteger ventajas estratégicas submarinas en los “bastiones” (Fukuyama, 1987).

Se podría también citar en este contexto la obra de Modelski (Modelski, 1980) sobre “imperios oceánicos” con su énfasis pos-Vietnam (dirigido a la política exterior norteamericana) en “puntos de apoyo” (bases) y sobre el riesgo de quedarse “atascado” en guerras terrestres de castigo o desgaste.

Desde una perspectiva ideológica algo distinta, eso recuerda también la estrategia marítima Lehman-West de la primera Administración Reagan.

Pero mientras las teorías geopolíticas tendían antes a ocuparse principalmente de las dimensiones terrestres y marítimas, otras más recientes han tenido que incorporar la expansión de la geografía militar al espacio exterior y al mundo submarino (en realidad, el período interguerras presencié también una breve moda de teorías sobre el poder aéreo enfocadas a las rutas transárticas e inspiradas en la primacía del bombardeo estratégico) (Jones, 1955). Como se ha indicado, paralelamente a estas consideraciones, el acceso a bases ha adquirido la naturaleza de un complejo juego multidimensional que incluye el espacio, las profundidades oceánicas y las superficies terrestre y marítima. Si en la memorable frase de Cohen (Cohen, 1963) las teorías geopolíticas tratan del “mundo que importa”, es decir, el terreno crítico en cualquier dominio, el control del espacio exterior (por ejemplo, las bases de armas antisatélite) puede definir nuevas concepciones de la teoría geopolítica.

El análisis de sistemas –que se ocupa de lo que antes se definió alternativamente por Stanley Hoffmann (Hoffmann, 1960) como una sociología de las relaciones internacionales– puede también relacionarse con el acceso a las bases y la proyección de fuerza. En cierto sentido, el alcance relativo de los sistemas de bases de las grandes potencias (cualificado por el problema de poder marítimo frente a poder continental) supone una medida de polaridad: tales redes de bases parecen subrayar lo tenaz de la bipolaridad. Los sistemas históricos de bases británicas y francesas demuestran que el acceso global y el poder nacional pueden no siempre estar estrechamente relacionados; en la actualidad, la bifurcación parcial del poderío militar y económico (recuérdense los casos de la URSS, la OPEP y el Japón) confunde aún más la aplicación del análisis o, en sentido contrario, la medida en que un análisis puede contribuir a describir los sistemas globales.

Recientes y extensas discusiones de la doctrina Reagan e inacabables análisis revisionistas de la doctrina de contención norteamericana en la posguerra han subrayado la naturaleza ambigua de los intereses nacionales; específicamente los intereses de “núcleo” o primarios, aquello que merece la pena defenderse de manera obligada (Wildavsky, 1983; Deibel y Gaddis, 1987). En el pasado, tales argumentos subrayaban la importancia de regiones específicas para la guerra; cuestiones de afinidad cultural y política; fuentes de materias primas, etcétera. El acceso a las bases también resulta fundamental para tales definiciones como generador de “cuellos de botella”, líneas marítimas de comunicación, puntos vitales para el tránsito aéreo, etcétera. La cambiante geografía militar global y la variable importancia de las localizaciones de recursos han convertido la relación entre bases e intereses básicos en una cuestión un tanto efímera. Sin embargo, en el contexto de la tecnología militar y moderna y de su geografía, numerosos hechos recientes demuestran que el valor estratégico no guarda a menudo relación con el tamaño de la masa terrestre; por el contrario, muchas pequeñas islas o naciones se han convertido en escenarios críticos (Kemp, 1977). Granada ha constituido un ejemplo, igual que Chipre, Mauricio, Diego García, Ascen-

sión, Yibuti, Belau y otros. La política norteamericana hacia Chile pareció cambiar cuando el Pentágono comenzó aparentemente a pensar en situar aviones F-15 ASAT (con medios antisatélite) en la isla de Pascua, en el Pacífico. Los Estados Unidos y la URSS están empeñados en una pugna por apoyar a las pesquerías del sudoeste del Pacífico, región de evidente interés para los estrategas marítimos soviéticos. La “guerra de las galaxias” puede aún revelar nuevos puntos, hasta ahora inimaginados, de intereses estratégicos para una u otra superpotencia o para las dos.

La búsqueda del acceso a bases y su relación con los intereses nacionales ha incidido también en uno de los problemas clave discutidos por Morgenthau y otros. Este había definido la moralidad en términos de prudencia, definida más bien como el ajuste de las ambiciones a las limitaciones prácticas del poder. Esas cuestiones han encontrado eco en recientes discusiones sobre el alcance de la presencia global de los Estados Unidos. Algunos piensan en una “maximización” de las posibilidades, en una redundancia en capas para hacer frente a cualquier contingencia. Otros preferirían primero sentar los límites de lo que vale la pena defender, y luego construir o ajustar un sistema apropiado de bases (Senado de los Estados Unidos, Comité de Relaciones Exteriores, 1979).

Algunos estudiosos han intentado, en términos fundamentalmente teóricos, delimitar la cambiante base histórica de la política global. Huntington (Huntington, 1971) ha expuesto una progresión histórica desde el oro (mercantilismo) al territorio y al crecimiento industrial. Naturalmente, éstos son en todos los casos fines “objetivos”, por muy discutibles que sean en sentido relativo. Muchos argumentos sobre el acceso a las bases y la “presencia” exterior se arrojan en la distinción entre necesidades militares y prestigio, aun cuando a menudo se admita que éste alimenta a aquélla. En términos amplios, ello suscita cuestiones interesantes sobre los “extremos” de la política internacional contemporánea.

## Referencias

**Arkin, William M. y Richard W. Fieldhouse.** 1985. *Nuclear Battlefields: Global Links in the Arms Race*. Cambridge, MA: Ballinger.

**Boxer, C. R.** 1965. *The Dutch Seaborne Empire: 1600-1800*. Nueva York: Knopf.

**Idem.** 1969. *The Portuguese Seaborne Empire: 1415-1825*. Nueva York: Knopf.

**Carroll, John M.** 1966. *Secrets of Electronic Espionage*. Nueva York: Dutton.

**Centre Daily Times.** 1984. *America's Ties with Allies Starting to Fray*. Septiembre 2, p. 18.

**Cohen, Saul.** 1963. *Geography and Politics in a World Divided*. Nueva York: Random House.

**Cole, D. H.** 1956. *Imperial Military Geography*, 12th ed. Londres: Sifton Praed.

**Cottrell, Alvin y Thomas H. Moorer.** 1977. *US Overseas Bases: Problems of Projecting American Military Power Abroad*. Washington: Georgetown CSIS. Documento núm. 47.

**Dadant, P. M.** 1978. *Shrinking International Airspace as a Problem for Future Air Movements-A Briefing*. Santa Mónica, CA: RAND. Informe R-2178-AF.

**Departamento de Defensa.** 1985. *Soviet Military Power: 1985*. Washington: U. S. G. P. O.

**Deibel, Terry L. y John Lewis Gaddis, eds.** 1987. *Containment: Concept and Policy*. Washinton: National Defense University Press.

**Dunn, Keith A. y William O. Staudenmaier.** 1984. *Strategic Implications of the Continental-Maritime Debate*. Washington: Georgetown CSIS y Praeger.

**Ford, Daniel.** 1985. *The Button*. Nueva York: Simon and Schuster.

**Fukuyama, Francis.** 1987. "Soviet Military Power in the Middle East: or, ¿Whatever Became of Power Projection?" En Jacob Goldberg, Mark Heller y Steven Spiegel, *Soviet-American Competition in the Middle East*. Lexington, MA: D. C. Heath, próxima publicación.

**Goodie, Clifford B.** 1965. *Strategic Air Command*. Nueva York: Simon and Schuster.

**Gorschkov, Sergei G.** 1979. *The Sea Power of the States*. Annapolis: U. S. Naval Institute Press.

**Gray, Colin S.** 1986. *Maritime Strategy, Geopolitics and the Defense of the West*. Nueva York: National Strategy Information Center.

**Hagerty, Herbert G.** 1977. *Forward Deployment in the 1970s and 1980s*. Washington: National Defense University. National Security Affairs Monografía 77-2.

**Harkavy, Robert E.** 1975. *The Arms Trade and International Systems*. Cambridge, MA: Ballinger.

**Ídem.** 1979. Pp. 131-151 en Stephanie G. Neuman y Robert E. Harkavy, *Arms Trasarfers in the Modern World*. Nueva York: Praeger.

**Ídem.** 1982. *Great Power Competition for Overseas Bases*. Nueva York: Pergamon.

**Harkavy, Robert E. y Stephanie Neuman.** 1987. "US Arms Transfer and Control Policies: The Middle East". En Steven Spiegel, Mark Heller, y Jacob Goldberg, eds., *The Soviet-American Competition in the Middle East*. Lexington, MA: D. C. Heath, próxima publicación.

**Hoffman, Stanley.** 1960. *Contemporary Theory in International Relations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

**Huntington, Samuel.** 1971. "Arms Races: Prerequisites and Results". Pp. 269-377 en Robert Art and Kenneth Waltz, *The Use of Force*. Boston: Little, Brown.

**Institute for Foreign Policy Analysis.** 1977. *Environments for US Naval Strategy in the Pacific-Indian Ocean Area, 1985-1995*. Cambridge, MA: Informe no publicado.

**Jones, Stephen.** 1955. "Global Strategic Views". *The Geographical Review*. XLV, núm. 4: 492-508.

**Kaplan, Morton.** 1957. *System and Process in International Politics*. Nueva York: Wiley.

**Kaplan, Stephen S. y Barry M. Blechman, eds.** 1978. *Force Without War: US Armed Forces as a Political Instrument*. Washington: Brookings Institution.

**Kaplan, Stephen S.** 1981. *Diplomacy of Power*. Washington: Brookings Institution.

**Kemp, Geoffrey.** 1977. "The New Strategic Map". *Survival*. Vol. 19, núm. 2: 50-59.

**Kennedy, Paul.** 1971. "Imperial Cable Communications and Strategy, 1870-1914.". *The English Historical Review* 86, 141: 728-752.

**Idem.** 1976. *The Rise and Fall of British Naval Mastery*. Nueva York: Scribner.

**Keohane, Robert O.** 1987. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". Pp. 126-167 en Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International Relations Theory*. Nueva York: Mac Millan.

**Klass, Philip.** 1971. *Secret Sentries in Space*. Nueva York: Random House. *London Daily Telegraph*. Julio 10, 1984. "Space Wars bases likely in Europe".

**Mahan, Alfred Thayer.** 1898. *The Influence of Seapower Upon History, 1660-1783*. Boston: Little, Brown.

**Modelski, George.** 1980. "The Theory of Long Cycles and US Strategic Policy". Pp. 3-19 en Robert Harkavy y Edward Kolodziej, *American Security Policy and Policy-Making*. Lexington, MA: D. C. Heath.

*New York Times*, 1986. "In Battle of Wits; Submarines Evade Advanced Efforts at Detection". Abril 1: C1.

**Patch, Buel W.** 1951. "Overseas Bases". *Editorial Research Report*. II, 2: Julio 14.

**Parker, Geoffrey.** 1985. *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*. Nueva York: St. Martin's.

**Paul, Roland.** 1973. *American Military Commitments Abroad*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

**Petersen, Charles.** 1979. "Trends in Soviet Naval Operations". Pp. 37-87 en Bradford Dismukes y James McConnell, eds., *Soviet Naval Diplomacy*. Nueva York: Pergamon.

**Remnek, Richard.** 1979. "The Politics of Soviet Access to Naval Support Facilities in the Mediterranean". Pp. 357-403 en Bradford Dismukes and James McConnell, eds., *Soviet Naval Diplomacy*. Nueva York: Pergamon.

**Richelson, Jeffrey.** 1985. *The US Intelligence Community*. Cambridge, MA: Ballinger.

**Idem.** 1986. *Sword and Shield*. Cambridge, MA: Ballinger.

**Rosinski, Herbert.** 1977. *The Development of Naval Thought*. Newport, RI: Naval War College Press.

**Tucídides** (traducción de Rex Warner). 1954. *The Peloponnesian War*. Baltimore: Penguin Books.

**US Arms Control and Disarmament Agency.** *Anuario. World Military Expenditures and Arms Transfers*. Washington: U. S. G. P. O.

**US Senate, Committee on Commerce, Science and Transportation.** 1982. Soviet Space Programs, 1976-1980. Washington: U. S. G. P. O.

**US Senate, Committee on Foreign Relations,** preparado por **Congressional Research Service,** Biblioteca del Congreso. 1979. United States Foreign Policy Objectives and Overseas Military Installations. Washington: 1979.

**Watson, Bruce W.** 1982. Red Navy at Sea: Soviet Naval Operations on the High Seas, 1956-1980. Boulder, CO: Westview.

**Weinland, Robert G.** 1981. Superpower Access to Support Facilities in the Third World: Effects and Their Causes. Documento no publicado, presentado en la reunión de la International Studies Association. Filadelfia, marzo 18-21, 1981.

**Weller, George A.** 1944. Bases Overseas: An American Trusteeship in Power. Nueva York: Harcourt, Brace.

**Wildavsky, Aaron, ed.** 1983. Beyond Containment: Alternative American Policies Toward the Soviet Union. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies.

# La acción española de cooperación al desarrollo

Françesc Granell

**H**ace siglos que España está llevando a cabo una cierta acción de ayuda educativa y técnica internacional a través de la labor desarrollada por las misiones católicas en diferentes zonas y territorios.

Tal acción podría considerarse la prehistoria de la ayuda española al desarrollo, aunque no se puede decir que tal ayuda fuera oficial ni se puede decir que tuviera objetivos económicos o de ayuda al desarrollo tal como hoy se conciben las acciones desarrolladas internacionalmente a este respecto.

Las ideas éticas y religiosas quedan patentes si se piensa, por ejemplo, que fue de las sesiones del grupo América de Pax Romana, de donde nació, en 1947, el Instituto de Cultura Hispánica –cuyo primer director sería Joaquín Ruiz-Giménez como hombre de Pax Romana– como instrumento auxiliar de la Dirección General de Relaciones Culturales creada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, en 1945.

En la etapa de autarquía que se prolonga hasta poco antes del Plan de Estabilización, la ayuda española al desarrollo va a ser prácticamente inexistente por la marginación en que España vivió respecto a la vida internacional, por el poco nivel económico español de la época que hacía difícil pudiera ayudar a otros países y por el hecho innegable de que por aquel entonces tampoco existía una vertebración de la ayuda internacional como se ha ido, luego, vertebrando, sobre todo en los años sesenta.

En los años cincuenta España empieza a firmar ciertos acuerdos y a integrarse, poco a poco, en ciertos organismos internacionales. Es así como comienza la apertura exterior de la economía española que se concreta en el ingreso de España a la OECE en diciembre de 1957 y en los organismos de Bretton Woods (FMI y BIRF) en 1958 y, sobre todo, en el Plan de Estabilización y Liberalización iniciado por el D. L. de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959.

A partir de este momento España va a recibir apoyo internacional para su desarrollo, lo cual no excluye que cuando se crea la UNCTAD como con-

---

**Françesc Granell** es catedrático de Organización Económica Internacional en la Universidad de Barcelona.

secuencia de la 1 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en 1964, España quede incluida en el Grupo B, al que se adscriben los países de la OCDE desarrollados.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, España empieza a sustentar la teoría de la cooperación en cascada, en virtud de la cual se recababa ayuda de los países más desarrollados y se está dispuesto a prestar asistencia a los países más subdesarrollados, con especial interés, por cierto, en los países latinoamericanos (Jornadas España y el Desarrollo e Integración de Latinoamérica, 1971; Primeras Jornadas Hispano-Andinas de Cooperación Económica y Técnica, 1973; etcétera).

El cambio hacia la posición de donante puro se produce en 1977, que es cuando el Banco Mundial deja de considerar a España como potencial receptor de su ayuda.

España había tomado, mientras tanto, parte, como país desarrollado, en la Conferencia de París sobre Cooperación Económica Internacional (del 16 de diciembre 1975 al 2 junio 1977) y había ingresado en el Banco Interamericano de Desarrollo como país donante extrazonal (ley 22/1976 de 14 de junio), aunque seguía manteniendo actitudes equívocas participando en conferencias de países no alineados hasta bastante más adelante.

En 1974 (decreto ley 1/74), España se alineaba como fundador del Fondo Africano de Desarrollo (pese a que no entraría en el Banco Africano de Desarrollo hasta 1983, en que tal institución se abrió al capital extraafricano) y en 1976 (real decreto ley 16/1976, de 24 de agosto) se creaba –casi de escondido y formando parte de una norma sobre medidas fiscales de fomento de la exportación y del comercio interior– el Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (FAD), para la administración del cual fue preciso crear la Comisión Interministerial de Ayuda al Desarrollo (real decreto 509/1977, modificado por real decreto 2399/1977).

En 1980, el FMI pasa a considerar a España, inequívocamente, como país desarrollado.

A lo largo de los años setenta y ochenta, España ha mantenido acciones de ayuda al desarrollo, incorporándose progresivamente a los diferentes organismos de ayuda al desarrollo.

La fase final de esta evolución reciente culmina –como señalaba el secretario de Estado de Comercio en su discurso ante la UNCTAD VII de Ginebra (julio 1987)– con el ingreso de España en la Comunidad Europea a partir de 1 de enero de 1986. Con tal ingreso España debe incorporarse a los mecanismos comunitarios de ayuda al desarrollo (Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias en favor del Tercer Mundo, Fondo Europeo de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Convención de Lomé) y debe aumentar sus esfuerzos en otras áreas de la ayuda al desarrollo.

Pese a ello y pese a que el Rey de España preside la Campaña Europea sobre la Interdependencia y la Solidaridad Norte-Sur promovida por el Consejo de Europa en 1988, a que desde 1985 existe una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, a que desde 1987 se establece un Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) y a que las principales organizaciones no gubernamentales españolas de cooperación

internacional se han organizado desde 1983 en una Coordinadora de ONG's para el Desarrollo, con objeto de sensibilizar más al Gobierno y a la opinión pública sobre la necesidad de que España amplíe sus esfuerzos en pro del desarrollo, los actuales niveles de asistencia española al desarrollo no son ni un tercio del promedio que los países de la OCDE que pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) destinan a Ayuda Oficial al Desarrollo (0,09 por 100 en el caso de España contra 0,36 por 100 en países CAD, en 1986), lo cual impide, hasta el momento, la incorporación de España a tal organismo de cooperación para el desarrollo de los principales países donantes. España no es, por ello, aún, un donante característico.

### **Los agentes de la cooperación española al desarrollo**

La más antigua de las unidades administrativas españolas dedicada a cuestiones más o menos conexas con la cooperación internacional es la Dirección General de Relaciones Culturales, que se estableció en el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1945. Sólo en 1970 se crearía la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Ligando con los fines grandilocuentes de la "España Imperial" se crearían el Instituto de Cultura Hispánica (1947) y el Instituto Hispano-Árabe (1954). El Instituto de Cultura Hispánica pasaría a denominarse Centro Iberoamericano de Cooperación en los primeros años de la democracia (1977-79), para quedar finalmente convertido en Instituto de Cooperación Iberoamericana (real decreto 2411/1979, de 11 de octubre).

A lo largo de los años sesenta y setenta, los diferentes Ministerios de la Administración fueron adquiriendo ciertos compromisos sectoriales internacionales en el seno de diversos organismos internacionales de carácter técnico, que fue dando una complejidad extrema a todo el entramado institucional español en contacto con las cuestiones de cooperación internacional, económica y técnica: desde las ayudas prestadas internacionalmente por el MOPU, pasando por las prestadas por la Secretaría General de Pesca Marítima a otros países.

A principios de los años ochenta se había llegado con esto a una gran complejidad en la institucionalización de la ayuda, que quedó bien patente en el seminario sobre "Cooperación Internacional: Aspectos institucionales y administrativos", que en junio de 1983 se celebró en Alcalá de Henares, en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), organizado por iniciativa de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Instituto de Cooperación Iberoamericana. La necesidad de racionalización, sistematización y gestión coordinada quedaba bien apuntada, así como la necesaria regulación legal del personal cooperante y su selección (expertos, voluntarios y/o cooperantes en servicio civil sustitutivo del servicio militar).

Con todo este telón de fondo, el real decreto 1485/1985, de 28 de agosto, de reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores, incluyó la creación de una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Ibe-

roamérica de la que dependen todos los centros directivos y organismos autónomos encargados de las relaciones culturales y económicas y de la cooperación científica y técnica.

Corresponde al secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica la dirección, programación, control y evaluación de las actividades que en materia de cooperación internacional cultural, económica, científica y técnica desarrollen los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como la coordinación de las actividades que en esta área tengan atribuidas otros órganos de la Administración.

La Secretaría de Estado se estructura en tres centros directivos: Dirección General de Relaciones Culturales, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Depende directamente del secretario de Estado la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial (creada en el Ministerio de Asuntos Exteriores por real decreto 806/1981). Están, además, adscritos a la Secretaría de Estado dos organismos autónomos: el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto Hispano Árabe de Cultura.

Pese a la existencia de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, la preconizada unidad de acción exterior del Estado en la esfera de la ayuda al desarrollo debe contar con la existencia de otras líneas de actuación por parte de otros Departamentos ministeriales y organismos autónomos, tanto en un plano general como en relación a los temas de ayuda al desarrollo que aparecen como consecuencia de la participación de España en la Comunidad Europea.

En relación a la presencia en la Comunidad existe, como organismo de coordinación, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (readaptada en 1985) y una Comisión Interministerial CE (real decreto 1567/1985, de 2 de septiembre).

Por real decreto 509/1977, de 25 de febrero, se establecieron las normas rectoras de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo y para la aplicación del Fondo de Ayuda al Desarrollo creado en 1976, modificadas por real decreto 2399/1977, de 19 de septiembre.

El Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero fue creado en 1983 (orden de 22 abril 1983).

La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (real decreto 451/1986, de 21 de febrero) completa la institucionalización de la coordinación necesaria, teniendo en cuenta, sin embargo, que son numerosos los Ministerios económicos que tienen otorgadas competencias en materias de ayuda internacional o de participación en organismos económicos internacionales que, total o parcialmente, consagran esfuerzos al desarrollo del Tercer Mundo.

Es, por ejemplo, la Secretaría de Estado de Comercio la que tiene encargada la representación española en los principales organismos internacionales de carácter financiero en razón a la promoción de exportaciones españolas que puede derivarse de la correcta participación de las empresas españolas en las licitaciones internacionales promovidas por tales instituciones; pero en el propio Ministerio de Economía y Hacienda, la Dirección

General de Aduanas o el Instituto de Estudios Fiscales o el Instituto Nacional de Estadística hacen también cooperación al desarrollo.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación tiene, dentro de la Subdirección General de Relaciones Agrarias Internacionales, adscrita a la Secretaría General Técnica, un servicio de Cooperación y Asistencia Técnica Internacional; pero dentro del propio Ministerio, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, adscrito a la Dirección General de Investigación y Capacitación Agrarias, mantiene una Dirección Técnica de Relaciones Científicas con Sección de Organismos Internacionales, de la misma manera que el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario ha recibido encargos de implementación de programas de asistencia a otros países y **QUE** lo mismo le ha sucedido a la Dirección General de Relaciones Pesqueras Internacionales de la Secretaría General de Pesca Marítima.

Los Ministerios de Trabajo, Industria y Energía, Obras Públicas y Urbanismo, Transportes, Turismo y Comunicaciones, Sanidad y Consumo, Educación y Ciencia, y hasta Presidencia, Administraciones Públicas y Cultura tienen sus propios organigramas para la relación internacional basada en numerosos casos en opciones de cooperación para el desarrollo.

Toda esta pluralidad de institucionalizaciones hizo ya, años atrás, instrumentar la Comisión Interministerial de Coordinación de Asistencia Técnica (CICAT), que no llegó, sin embargo, a ser operativa.

A partir de 1987, en cambio, se ha empezado a plantear, como coordinación de todos estos esfuerzos institucionales hacia el exterior, un "Plan Anual de Cooperación Internacional", por un importe que en tal año alcanzó los 43.000 millones de pesetas y que en su segunda anualidad, aprobada en Consejo de Ministros de diciembre de 1987, ve ligeramente aumentada su cuantía global hasta los 44.307 millones para 1988.

La última línea de institucionalización de la cooperación internacional española al desarrollo se ha producido con la creación por el Consejo de Ministros de 12 de febrero de 1988 de la Corporación Española de Financiación del Desarrollo, dotada de un capital de 2.000 millones de pesetas, suscritos por el Instituto Español de Comercio Exterior (51 %), Banco Exterior de España (17 %), Banco de Crédito Industrial (17 %) e Instituto de Crédito Oficial (15 %), que se dedicará a identificar y financiar inversiones en países en desarrollo.

No es éste, ciertamente, el momento de comentar hasta qué punto tales inversiones son o no ayuda al desarrollo, pero en todo caso esta COFIDES actuará de forma similar a organismos homólogos del género ya actuantes desde hace tiempo en otros países desarrollados.

Aunque fuera de la esfera pública, hay que citar también la existencia de una serie de organizaciones no gubernamentales activas en la cooperación para el desarrollo. Algunas, a nivel internacional, están llevando a cabo acciones de gran enjundia en relación a la cooperación internacional y en España vienen existiendo organizaciones con la misma vocación.

Las de más larga historia al respecto son la Iglesia católica y la Cruz Roja, pero de las de fundación reciente e integradas en la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, creada en 1983, hay

que destacar a Justicia y Paz, Manos Unidas-Campaña contra el Hambre, Cáritas Española, Intermón, Medicus Mundi España, Ayuda en Acción, Movimiento 0,7 %.

Después de que el Senado español adoptara una resolución en febrero de 1982 sobre acercamiento con las ONG en las acciones sobre el hambre en el mundo, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores ha empezado a cofinanciar y subvencionar acciones de ayuda al desarrollo llevadas a cabo por determinadas ONG españolas. Las subvenciones previstas para 1988 se sitúan en 550 millones de pesetas.

Además de que en algunos casos las ONG movilizan aportaciones voluntarias y donativos de cierta envergadura, su importancia viene por su capacidad de movilización de voluntarios y de sensibilización de la población y las Administraciones Públicas respecto a la necesidad de alcanzar los objetivos internacionales de ayuda al desarrollo más aceptados por la Comunidad Internacional.

Las ONG son apoyadas por Ayuntamientos y Comunidades autónomas para realizar acciones en pro del desarrollo a la vista de las competencias exclusivas que tiene el Estado central respecto a las relaciones internacionales (artículos 149.1, 3.º de la Constitución española de 1978). Un representante de la coordinadora española está participando desde 1986 en el Comité de Enlace CEEONG, que opina sobre la utilización de los más de cien mil millones de pesetas que la Comunidad destina al año a las ONG.

Las empresas industriales, comerciales y financieras y las de ingeniería son también en algún grado agentes de la cooperación al desarrollo español, aunque en estos casos la finalidad de lucro perseguida da a estas acciones la misma caracterización que más adelante se verá respecto al carácter que revisten las inversiones españolas en el extranjero. El ICEX y entidades privadas tales como el Círculo de Economía de Barcelona están tratando de acercar a las empresas privadas a las acciones de ayuda al desarrollo.

## **La ayuda española al desarrollo en los últimos años**

Antes del ingreso en la Comunidad Europea las únicas ayudas de carácter comercial que España prestaba a los países en desarrollo se relacionaban con la participación en la Rondilla de Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo suscrita en Ginebra, en el seno del GATT, a finales de 1971 y escasamente operativas, en tanto que el "trade coverage" inicial de las 28 partidas sobre las que se otorgaron preferencias (lista anexa al decreto 2678/1973 de 11 de octubre) a 16 países en desarrollo que acompañaron a España en esta categoría en aquel momento (India, Turquía, Rumania, Yugoslavia, Israel, Pakistán, Brasil, Corea, Túnez, Egipto, Chile, México, Grecia, Uruguay, Perú, Bangladesh) sólo alcanzaba 40 millones de dólares. Este sistema no llegó nunca a tener gran relevancia en cuanto a estímulo a las exportaciones de los países implicados y España lo denunció meses después de haber ingresado en la Comunidad Europea.

Junto a ello, España realizó determinados convenios de compra de ciertas materias primas de determinados países en desarrollo a precios superiores a los precios mundiales (azúcar cubano, gas de Argelia, etcétera), ligándolo a acuerdos para promocionar la exportación española. Se participó al mismo tiempo en una serie de acuerdos internacionales de productos básicos.

Sin embargo, como consecuencia del ingreso en la Comunidad Europea, España empezará a adoptar medidas de carácter comercial en favor de las importaciones de ciertos países en desarrollo.

En esta línea, y al margen del sentido que tiene hablar del tratamiento especial otorgado a Portugal –en el contexto de las condiciones de ingreso de España y Portugal en la Comunidad de acuerdo con las Actas de Adhesión de 12 de junio de 1985–, lo más relevante es la asunción por parte de España de las obligaciones derivadas del Esquema de Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias en favor de las manufacturas originarias de países en desarrollo, en un proceso gradual y progresivo que, por el momento, consiste en el alineamiento a las condiciones que se van aplicando ya a los otros miembros de la Comunidad y con condiciones más beneficiosas para los 66 países ACP signatarios de la III Convención de Lomé con trato especial sin arancel a las importaciones de coral, piñas, coco, pimienta, vainilla, nuez moscada, o sea, productos tropicales no abastecidos por las Canarias.

Además de ello, España, en el contexto de la asunción plena del acervo comunitario, otorga una serie de preferencias a países mediterráneos con acuerdos especiales de diverso tipo con la Comunidad Europea.

#### Cifras de asistencia oficial española al desarrollo (AOD) (en millones de dólares)

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984*	1985*	1986*
Asistencia técnica y cultural .....	28,6	75,5	50,9	33,5	45,1	40,8	37,6
Ayuda alimentaria y de emergencia .	5,6	8,0	11,8	7,7	12,4	12,2	14,3
Créditos FAD y otros créditos concesionales .....	40,0	122,2	101,6	15,4	52,3	75,6	6,7
Organismos financieros multilaterales .....	83,0	28,9	58,0	–	20,0	20,3	111,4
Organismos multilaterales no financieros .....	4,0	2,7	10,8	13,9	14,1	20,2	33,2
<b>Total AOD .....</b>	<b>161,2</b>	<b>237,5</b>	<b>233,3</b>	<b>70,8</b>	<b>143,9</b>	<b>169,1</b>	<b>203,2</b>
<b>AOD/PNB en porcentaje .....</b>	<b>0,07</b>	<b>0,13</b>	<b>0,13</b>	<b>0,04</b>	<b>0,09</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>

Fuente: «Boletín Económico de Información Comercial Española», número 2.110.  
(\* Las cifras de 1984, 1985 y 1986 son netas, descontados los reembolsos y gastos.

### La asistencia oficial al desarrollo (AOD)

La asistencia oficial al desarrollo comprende la asistencia técnica y cultural, la ayuda alimentaria y de emergencia, los créditos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo y otros créditos concesionales y las contribuciones a organismos financieros y no financieros de carácter multilateral.

La evolución experimentada por estos epígrafes desde 1980 ha oscilado entre un mínimo de 70,8 millones de dólares en 1983 y un máximo de 237,5 millones de dólares en 1981, en cifras que han supuesto entre el 0,04 por 100 del PNB en 1983 hasta el 0,13 por 100 en 1981, cifras todas ellas por debajo del porcentaje AOD/PNB que se registra como media de la aportación de los países del CAD de la OCDE y que se sitúa en torno al 0,36 por 100 en estos últimos años, a mitad de camino, pues, del desiderátum del 0,7 por 100 al que hacen referencia las resoluciones de las Naciones Unidas sobre la materia.

La aportación de 499,7 millones de Ecus que España realiza al VI Fondo Europeo de Desarrollo en el contexto de sus compromisos como parte, ya, integrante de la III Convención de Lomé, va a servir, en el quinquenio 1986-91, para que prácticamente se duplique el porcentaje que hasta ahora había venido significando la AOD sobre el PNB.

Dicho esto vamos, a partir de aquí, a hacer un repaso de lo que son estas diferentes categorías de recursos movilizados en favor de países del Tercer Mundo.

De los cinco componentes de la Asistencia Oficial al Desarrollo expuestas, las tres primeras tienen la consideración de bilateral mientras que las dos segundas la tienen de multilateral.

## **Los flujos de AOD de carácter bilateral**

El más importante de estos flujos había sido, a principios de los ochenta, el conjunto de créditos concesionales Gobierno a Gobierno instrumentados de forma directa o por movilización de recursos de la dotación anual del Fondo de Ayuda al Desarrollo (creado por el real decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto).

La escasa dotación del FAD (que empezó con 6.000 millones en 1977 y que con la ley 44/83, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, alcanzaba los 22.000 en su primera aprobación a través del Presupuesto como previsto en su disposición creadora), su escasa utilización al principio, su utilización para amparar operaciones que poco tenían que ver con la ayuda al desarrollo (ventas de armamento, incluso) ha hecho que muchas operaciones FAD o mixtas aprobadas por la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo no se hayan siquiera podido contabilizar como AOD dado su nulo o escaso componente de liberalidad en los términos en que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE lo viene exigiendo (ver infra).

Con ello, y aunque los créditos FAD han respondido a la idea de créditos ligados para promocionar la penetración de productos españoles en determinados mercados internacionales, no han aportado gran cosa en relación con el deseo de incorporar a España a los países donantes tal como se decía en el texto por el que se creaba la modalidad crediticia FAD.

Países beneficiarios de créditos concesionales españoles en estos últimos años han sido Egipto, Costa de Marfil, Túnez, Marruecos, Turquía, México, Angola, Perú, Colombia y otros.

Como país acreedor de créditos de difícil cobro de países endeudados, Gobierno, CESCE e ICO participan en renegociaciones multilaterales de deuda (Club de París y otros) (ver *infra*).

El mayor componente actual de la AOD bilateral es la asistencia técnica y cultural que prestan una pluralidad de Ministerios y entes administrativos a una amplia gama de países en desarrollo, y tanto en respuesta a demandas puntuales de ciertos países para mejorar su administración aprovechando la experiencia española como para mejoras de ciertas técnicas productivas, de cultivos u otras.

Las partidas más importantes de cooperación técnica y científica bilateral son administradas por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Instituto de Cooperación Iberoamericana y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Con objeto de dar una cierta coherencia a las acciones emprendidas bajo este epígrafe, ya en 1986 y para 1987 se elaboró el primer Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). En el PACI para 1988 aprobado por el Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987 se detallan las ayudas que España concederá durante 1988 a diversas naciones en desarrollo por un importe total de 44.307 millones de pesetas. Las prioridades se centran en 18 países latinoamericanos y africanos que se reparten el 70 por 100 del volumen de la cooperación española y de los cuales sólo Guinea Ecuatorial se lleva casi dos mil millones<sup>1</sup>.

Costa Rica, Perú, Nicaragua y Bolivia en Latinoamérica, y Angola, Mozambique (con el gran proyecto Salamanga de desarrollo rural) y, en menor medida, Marruecos, en África, se encuentran entre las naciones más beneficiadas.

Pese a que, como ha reiterado el Gobierno español ofreciéndose a hacer de valedor de los intereses latinoamericanos frente a la CE, Latinoamérica es prioritaria, el volumen de ayuda a África resulta, en 1988, ligeramente superior al latinoamericano.

En cuanto a ayuda alimentaria y de emergencia hay que decir que España sólo se adhirió al Convenio de Ayuda Alimentaria anexo al Acuerdo Internacional del Trigo en febrero de 1981. Ha realizado aportaciones tanto a través del Programa Mundial de Alimento de la FAO para constitución de la reserva alimentaria mundial como a instancia de ciertos países (Guinea, otros países africanos y excepcionalmente, en Latinoamérica, Nicaragua); aunque ciertas ayudas de emergencia a México, Colombia y Guatemala han sido también acordadas tras sucesos catastróficos.

Con el ingreso en la Comunidad, España se incorpora a los mecanismos de ayuda alimentaria que existen como consecuencia de la gestión comunitaria de determinados excedentes agrarios.

## Los flujos de AOD de carácter multilateral

España pertenece a una amplia pluralidad de organismos internacionales de carácter multilateral que realizan acciones más o menos intensas de asistencia a los países en desarrollo.

Desde este punto de vista hay que tener en cuenta, sin embargo, que así como la totalidad de los fondos que se canalizan a ventanillas blandas<sup>2</sup> deben recibir la consideración de ayuda oficial al desarrollo, las aportaciones asociadas a condiciones de mercado no reciben tal consideración.

Mientras las aportaciones españolas al capital o a los fondos disponibles de los organismos financieros o no financieros se han limitado a los recursos entregados por el Estado, se ha podido saber la totalidad de la cooperación prestada por este concepto, pero a partir de la orden ministerial de 3 de febrero de 1987 sobre emisión, negociación y cotización en España de valores denominados en pesetas de organismos internacionales a los que España pertenece y a partir, también, de la liberalización para adquisición por españoles de valores extranjeros que han supuesto los R. D. 223/1979, de 14 de septiembre, y 2374/1986, de 7 de noviembre, hay aportaciones de personas y entidades españolas a la financiación de la acción financiera de los organismos internacionales que es difícilmente mensurable.

Actualmente España aporta recursos a capital y recursos de organismos financieros de desarrollo además de a una enorme variedad de organismos no financieros en los que solamente una parte de la aportación española puede computarse como ayuda al desarrollo en las proporciones, además, consensuadas en el CAD de acuerdo con las actividades de cada organismo.

Los organismos que reúnen la calificación de financieros de ayuda al desarrollo, en la parte que efectúan tal misión son:

– **Las Naciones Unidas:** A pesar de que España ingresó en la organización en 1955, sólo se puso al corriente en acciones de desarrollo a partir de 1971 y desde entonces ha venido, regularmente, aportando a tal acción.

– **Banco Mundial:** España se incorporó a él por D. L. de 4 de julio de 1958 y ha venido suscribiendo las ampliaciones de capital que se le han asignado desde entonces, y que suponen un total de participación de capital de 77,9 millones de dólares (1,50 por 100 del poder de voto que le obliga a formar parte de un grupo en el que figuran también México, Venezuela y varios países centroamericanos).

– **Asociación Internacional de Desarrollo:** De acuerdo con nuestro compromiso, al ingresar (D. L. 11/1960, de 21 de septiembre) sólo somos países de parte II, lo cual no implica obligaciones de país desarrollado pleno. Pese a ello España ha acudido a las reposiciones de recursos –a partir de la tercera– en cantidades y participación, por cierto, crecientes. Así, si en el acumulado histórico España había aportado el 0,34 por 100 de los recursos repuestos a la AID, en la sexta reposición España participó con un 0,46 por 100 del total y en la séptima reposición (1988-1990) la participación alcanzará el 0,54 por 100 en tres tramos y con un total de 62 millones de dólares.

– **Corporación Financiera Internacional.**—España participa del capital de la CFI, aunque, de momento, ha recibido más de lo que ha aportado a este organismo que moviliza inversiones privadas.

– **Banco Africano de Desarrollo.**—España entró en él (L. 20/1983 de noviembre) cuando tal Banco, que se había creado en 1963, decidió abrirse al capital extrarregional. España tiene el 0,5 por 100 del capital y el 1,4 por 100 de las acciones extrarregionales, pensándose mantener tal proporción cuando culmine el cuarto aumento general del capital del Banco decidido por la Asamblea en 1987 y que triplicará el capital hasta un total de 16.200 millones de unidades de cuenta.

– **Fondo Africano de Desarrollo.**—España se adhirió a él con el D. L. 1/1974. España ha participado en las anteriores reposiciones de esta ventanilla blanda del Banco Africano de Desarrollo, habiendo comprometido una aportación de 23,4 millones de unidades a cuenta a la cuarta reposición de fondos en realización de 1988 a 1990.

– **Banco Asiático de Desarrollo y Fondo Asiático de Desarrollo.**—España ha ingresado en ellos el 14 de febrero de 1986, con suscripción de 6.020 acciones y aportación, ya, en la quinta reconstitución del Fondo culminada en 1986. El secretario de Estado de Comercio se mostró dispuesto, en la Asamblea de Tokio, en la que se celebraba el XX aniversario de la institución, a participar activamente como miembro extrarregional, en los proyectos que se pongan en marcha.

– **Banco Interamericano de Desarrollo.**—España entró en el Banco (Ley 22/1976 de 14 de junio) cuando éste se abrió al capital extrarregional y después de unos años (desde 1965) en que el Instituto Español de Moneda Extranjera había mantenido, ya, relaciones con el Banco. En un Banco en el que el peso de los EEUU es determinante (34,5 por 100 del capital, 40 por 100 del Fondo de Operaciones Especiales y 60 por 100 de Facilidad de Financiación Intermedia), la participación española (0,89 por 100 del poder de voto) es similar a la de Alemania Federal, Francia, Gran Bretaña e Italia.

– **Fondo de Operaciones Especiales.**—España ha participado ya en la 5.a (1979-82) y 6.a (1983-85) reposiciones de recursos estando ahora negociando la 7.a en el espíritu de seguir al nivel de los países europeos más destacados en su aportación a esta ventanilla blanda del BID.

– **Corporación Interamericana de Inversiones.**—España es parte fundadora de la CII que opera desde septiembre de 1986 (Ley 3/1986 de 7 enero). Su suscripción de acciones equivale al 3,13 por 100 del total, al nivel de Japón o Francia y el resto de países europeos de primera línea.

– **Banco Europeo de Inversiones.**—Desde su ingreso en la Comunidad, España participa con el 7 por 100 en el capital del BEI. Aunque la mayor parte de su acción financiera se orienta a acciones internas comunitarias en base al artículo 18 de sus estatutos, realiza también una acción extracomunitaria que abarca 12 países de la cuenca mediterránea, 66 países ACP signatarios de la Convención de Lomé y los países y territorios de ultramar, por lo que, aunque muy parcialmente, puede considerarse como una institución financiera con acciones de cooperación al desarrollo.

– **Fondo Europeo de Desarrollo.**—España participa con 499,7 millones de ecus al VI FED derivado de la III Convención de Lomé en vigor, por cinco años, desde 1 de mayo de 1986. España ha venido defendiendo que algunos recursos del FED puedan canalizarse hacia países latinoamericanos.

En cuanto a organismos de carácter no financiero en que España participa y que realizan acciones que favorecen aspectos del desarrollo de países del Tercer Mundo, hay que hacer mención del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Meteorológica Mundial, la ONU-DI, el Organismo Internacional de la Energía Atómica, la OACI y un muy largo etcétera.

No es ocioso recordar aquí que todos los grandes organismos internacionales destinan una parte de su presupuesto a la cooperación internacional.

Por su carácter distinto, hay que mencionar separadamente los fondos que España transfiere a la Comunidad Europea en concepto de recursos presupuestarios propios y que luego la Comunidad destina a cuestiones de desarrollo y cooperación internacional a través de diferentes líneas de acción y con una amplia pluralidad de países como receptores de ayudas comunitarias.

## **Otros flujos financieros hacia los países en desarrollo**

Además de todos estos recursos financieros, que España canaliza hacia los países en desarrollo con carácter concesional, existen también otros flujos que no llegan al nivel de liberalidad exigido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para ser incluidos en lo que se considera la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).

Estos flujos son los créditos con liberalidad inferior al 25 por 100 (mínimo aceptado por el CAD para su inclusión como AOD hasta 1987 y a partir de este año 30 por 100)<sup>3</sup>, las inversiones directas españolas en el exterior con destino a países en desarrollo y los créditos a la exportación cubriendo ventas españolas a países en desarrollo.

Respecto a los créditos, hay que decir que una parte de los créditos FAD otorgados en los últimos años por acuerdo de la Comisión Interministerial de Ayuda al Desarrollo han pasado a incluirse en este terreno por su escasa liberalidad y que los créditos a la exportación cubriendo ventas a países en desarrollo han caído en picado desde el máximo al que llegaron en 1982, en que se hizo patente la grave situación de deuda externa caracterizadora de algunos países latinoamericanos que habían sido, tradicionalmente, los principales compradores de ciertos bienes de equipo de exportación española.

Una parte de los créditos vivos entonces acordados —respaldados en muchos casos por pólizas de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) — o en manos del Instituto de Crédito Oficial (ICO) por tratarse de Créditos FAD o préstamos Gobierno a Gobierno están hoy en día en proceso de renegociación de la deuda en el Club de París, lo

cual puede hacer que créditos que inicialmente no incluían el suficiente elemento de liberalidad pasen ahora a incluirlo como consecuencia de la concesión de nuevos aplazamientos para amortización o de tratamientos financieros preferenciales (sobre todo a países deudores más pobres: ejemplos de Zaire, Mauritania, Uganda y Mozambique).

Queda, por último, referirse a las inversiones directas españolas en países en desarrollo.

No es éste el momento de entrar en la discusión sobre su carácter desarrollador o no para los países receptores, pues es algo sobre lo que la OCDE no entra al incluir tal flujo inversor entre los flujos no concesionales que forman el total de los recursos financieros hacia los países en desarrollo.

El total de las inversiones se situó en 1980 en 244 millones de dólares, para pasar a 224 en 1981, 394 en 1982, 129 en 1983, 77 en 1984, 126 en 1985 y 127 en 1986.

La primera reglamentación en la materia apareció en 1973 y desde entonces han aparecido disposiciones en línea a una mayor liberalización y presencia de las empresas españolas en mercados exteriores. La última de ellas es el real decreto 2374/1986, de 7 de noviembre (desarrollado en la orden de 25 de mayo de 1987).

Existen incentivos en favor de las inversiones en el exterior que ayuden a exportar y con el Plan de Fomento de la Exportación de 1987 se ha creado (febrero de 1988) la Corporación Española de Financiación del Desarrollo, en que ICEX, Banco Exterior de España, BCI e ICO aportarán capital riesgo para las empresas que quieran invertir en países en desarrollo.

A partir del 1 de mayo de 1988, en que se ha activado, España forma parte de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones, respaldada por el Banco Mundial. Con ello las empresas españolas inversoras en el extranjero ven aumentada la garantía a sus intereses, que sólo pueden respaldar hoy a través de la póliza de inversiones en el extranjero creada por la Compañía Española de Crédito a la Exportación en 1976.

Pese a todo ello, sin embargo, no cabe esperar que las inversiones españolas directas hacia países en desarrollo se amplíen en exceso en los próximos años.

Por si la escasa capacidad de proyección exterior de las empresas industriales y financieras españolas no fuera ya una limitación suficiente, la situación económica y financiera por la que están atravesando los países latinoamericanos –tradicionalmente receptores de la mayor parte de las inversiones españolas en el exterior– acaban de hacer difícil pensar en desarrollos positivos de la inversión española en países en desarrollo en el próximo futuro por más estímulos y garantías que se establezcan al efecto y por más procedimientos de conversión de deuda en capital que pueda realizarse en el contexto de los esfuerzos internacionales en marcha para paliar la crisis de la deuda internacional.

## Reflexión final

Del análisis hasta aquí realizado del esfuerzo de ayuda española al desarrollo hay que deducir que lo hecho hasta el presente ha sido más bien poco, lo cual es consecuencia de toda una serie de causas y no simplemente de circunstancias actuales más o menos coyunturales.

El aislamiento en que vivió España tras la Segunda Guerra Mundial, la inexistencia de un imperio colonial reciente que hubiera creado responsabilidades históricas similares a las contraídas por otros países europeos, actores muy activos del proceso de descolonización de los años cincuenta y sesenta, la existencia en España de amplias zonas deprimidas y de muchos sectores de población de rentas bajas, las persistentes debilidades de la balanza de pagos española y el escaso coeficiente medio de retorno obtenido por la ayuda ligada o la ayuda multilateral asumida por España son algunos de los elementos que están en la base del escaso peso que la ayuda española al desarrollo ha venido teniendo y cuyo componente de Asistencia Oficial al Desarrollo apenas llega al 0,1 por 100 del PNB.

Tal cifra es muy escasa si se compara con el objetivo internacional del 0,7 por 100 o el nivel alcanzado por el conjunto de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que se sitúa a la mitad de este objetivo.

El reciente ingreso de España en la Comunidad Europea tenderá a corregir al alza esta aportación española al Tercer Mundo al tiempo que parece entrarse en una fase de mayor mentalización y sensibilización sobre las responsabilidades que el nivel actual de desarrollo español comporta en relación a la solidaridad con los países en desarrollo tanto por la vía bilateral como por la participación española en el conjunto de acciones que – despacio, y en ciertas fases con la propia incompreensión y reticencia de ciertos Gobiernos– llevan a cabo los organismos multilaterales que ayudan a la cooperación internacional.

Hoy, quizá, ya no está de moda seguir hablando del Nuevo Orden Económico Internacional como cuando las Naciones Unidas aprobaron su programa de acción en 1974, pero la crisis de los últimos años ha puesto de moda, más que nunca, los términos Solidaridad y Cooperación Internacional para hacer salir a los países en desarrollo del marasmo en que muchos de ellos se hallan sumidos.

## Bibliografía

– *ABC de la Cooperación Internacional Juvenil*, Barcelona, Centre d'Informació i Assessorament per a Joves, 1987.

– *Asistencia Oficial Española al Desarrollo en...*, Resumen anual incluido en el "Boletín Económico de Información Comercial Española", revista de la Secretaría de Estado de Comercio. Publicados en los números 1710 (datos de 1977 y 1978), 1805, (1980), 1861 (1981), 1908 (1982), 1961 (1983), 2003 (1984), 2055 (1985) y 2110 (1986).

- G. Granda, G. Guzmán, y R. Rama: *Nuevas Formas de Cooperación para España: El potencial de las ONG y de las Empresas*, Madrid, CIDEAL para la Fundación Banco Exterior, 1987.
- F. Granell: *La ayuda española a los países en desarrollo*, “Revista de Estudios Internacionales”, julio-septiembre 1980.
- F. Granell: *Espanya i els esforços Internacionals en pro del desenvolupament*, trabajo incluido en el libro “La Fam al Món”, Barcelona, Facultad de Teología de Catalunya, 1987.
- I. Jiménez: *La ayuda española al desarrollo*, Madrid, IEPALA para la Coordinadora de ONG para el desarrollo, 1985.
- Justicia y Paz: *Objetivo 0,7 por 100: Un informe para una decisión de los parlamentarios*, Barcelona, 1982.
- F. Mier: *Las instituciones financieras multilaterales de ayuda al desarrollo: Su repercusión comercial para España*. “Revista Información Comercial Española”, agosto-septiembre 1986.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: *Plan Anual de Cooperación Internacional*, Madrid, 1987.
- P. Morán: *El Club de París y la negociación de la deuda externa oficial*, “Revista Información Comercial Española”, agosto-septiembre 1987.
- OCDE: *Coopération pour le Développement*, Rapport 1987, París, 1988.
- L. Ruiz Arbeloa: *La Asistencia Oficial al Desarrollo en España*, “Revista Información Comercial Española”, agosto-septiembre 1984.
- Senado: *Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Internacional*, Madrid, 1984.
- L. Yáñez: *¿Hay un Tercer Mundo para España?*, “Anuario El País”, 1987.

## NOTAS

1. Guinea Ecuatorial ha sido, desde los acuerdos de 1979, el principal receptor de ayuda económica internacional española. Con la creación, por R. D. 806/1981, de 8 de mayo, de la Oficina para la Coordinación y con la pluralidad de acuerdos de ayuda que han gravitado en torno al Acuerdo Marco de Amistad y Cooperación de 23 de octubre de 1980, Guinea Ecuatorial ha recibido sumas que se estiman en 20.000 millones de pesetas. Con la incorporación de Guinea a la UDEAC y a la zona del Franco CFA en 1985 y con el cierre, el 1 de febrero de 1988, del Guinextebank (Banco creado en 1979 con aportación 50 por 100-50 por 100 del Banco Exterior de España y el Gobierno de Guinea, que ha llegado a tener un agujero de 1.500 millones de pesetas). Guinea Ecuatorial está, ahora, entrando, claramente, en la órbita francesa con apertura de la Oficina del Banco Internacional del África Occidental y los servicios de teléfonos, aviación interior, luz, télex, etcétera, en manos francesas.

2. Reciben esta calificación los organismos que ceden recursos a los países en desarrollo en condiciones de gran liberalidad: Asociación Internacional de Desarrollo del Grupo del Banco Mundial, Fondo de Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Africano de Desarrollo.

3. Alcanzaban el hasta ahora exigido listón de 25 por 100 de liberalidad exigido, los créditos sometidos, por ejemplo, a estas condiciones: 4 por 100 de interés, siete años de duración y tres años de carencia, o 5 por 100 de interés, once años de duración y cuatro años de carencia, o 5 por 100 de interés y quince años de duración sin, en este caso, años de carencia.

# Las relaciones Madrid-La Habana: 1986-88

Joaquín Roy

**L**os debates de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos terminaron en tablas: comenzaba una fase de respiro para el Gobierno cubano y también para otros Gobiernos que se veían abocados a una situación de enfrentamiento directo con los Estados Unidos (en caso de que no secundaran la moción norteamericana) o encarar el riesgo de la enemistad de La Habana (en caso de acceder a la petición de inspección). Para España, se trata de un capítulo más de las sinuosas relaciones entre Madrid y La Habana, un movimiento pendular entre los abrazos y las medallas, los insultos y los *dossiers*.

La “siempre fiel”, la antigua colonia de Cuba, ha sido recientemente constante actualidad en España. Meses después de la histórica visita de Felipe González a La Habana en 1986, varios acontecimientos redondean las actuales relaciones.

## De una medalla a un informe reservado

En enero de 1988, José Federico de Carvajal, presidente del Senado español, viajó a Cuba y le regaló a Fidel Castro una medalla de oro de la Cámara Alta española. Era un curioso colofón a una serie de declaraciones y actuaciones polémicas entre dirigentes españoles y cubanos, y borraba la suspensión de otro viaje programado hace un año, por culpa precisamente de su colega en el Congreso de los Diputados, Félix Pons, al que Fidel Castro había calificado de “tipejo fascistoide”, como represalia a la negativa a incluir a Cuba en una reunión de Parlamentos iberoamericanos. Anteriormente, se recordará, Castro había arremetido contra la conmemoración del 12 de octubre, al que calificaba de fecha “infausta y nefasta”. El 18 de febrero de 1988, el diario madrileño *ABC* publicó un informe reservado sobre Cuba, fruto de diversas fuentes diplomáticas y rubricado el 11 de diciembre de 1987 por Mercedes Rico, embajadora de España y directora de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Descuellan los siguientes detalles:

- Cuba tiene una cantidad notable de presos políticos (entre mil, según el Gobierno cubano, y diez mil, según Amnistía Internacional) en condicio-

nes deplorables; más de medio millón de cubanos desean abandonar la isla inmediatamente. Se deniegan los derechos civiles al estilo de los países del Este, pero en forma agravada “por la mentalidad de estado de sitio que prevalece en el país”.

- La política exterior de Cuba es maniquea y dócil a la Unión Soviética.
- La mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea están decididos a que se investigue a Cuba: España ya ha “parado numerosos golpes”, pero necesita “oxígeno”, para no verse aislada entre sus colegas europeos.
- En el contexto centroamericano, Cuba trata por todos los medios de mantener la supervivencia del régimen sandinista.
- Para persuadir al Gobierno cubano a que rectifique esta situación con algunos “gestos”, los autores del informe recomiendan la línea directa a nivel del propio Felipe González con Fidel Castro.

La filtración se produjo justamente antes del inicio de los debates en Ginebra sobre la propuesta de los Estados Unidos para que se investigara la violación de los derechos humanos en la isla. El año pasado España estaba simplemente de observadora y algunos países latinoamericanos se abstuvieron, con lo que Cuba se salvó por puntos. La campaña ejercida en diversos frentes por parte de exiliados cubanos y la sutil presión de los colegas en la Comunidad Económica Europea convertían en muy incómoda la posición de España. Si votaba a favor de Cuba, quedaba mal ante la opinión nacional e internacional por utilizar un doble lenguaje. Si se abstenía, revelaba incapacidad de asumir compromisos. Si condenaba a Cuba, sería blanco de las iras de la izquierda. El propio ministro de Asuntos Exteriores vacilaba en sus declaraciones públicas (España votaría en contra de la condena frontal de Cuba y favorecería una medida investigadora), pero en privado anunciaba la decantación de España hacia las tesis de sus aliados comunitarios.

A medida que se acercaba el día de la votación en Ginebra, el Gobierno cubano sentía que los países latinoamericanos adoptaban una posición ambivalente y sin frente común: desde México, que votaría contra la propuesta norteamericana, hasta Costa Rica, que se aliaría con los Estados Unidos, un abanico de abstenciones e indecisiones hacían cada más impredecible la decisión final

En ese panorama, Fernández Ordóñez llegaba a Bogotá el 10 de marzo, oficialmente para ampliar las conversaciones sobre la participación de España en la construcción de los metros de Medellín y Bogotá. Sin embargo, otros temas de cariz político estaban en la agenda: el papel que España podría jugar en el proceso de pacificación de Centroamérica, como parte de las comisiones de verificación, un asunto delicado que se había planteado ya de forma explícita en la Comunidad Económica Europea con sus colegas de Iberoamérica, celebrada en Hamburgo. Allí España dejó intuir que se decantaría finalmente por la actitud que tomaran sus colegas comunitarios con respecto a Cuba.

En Bogotá Fernández Ordóñez confirmó que el Gobierno español establecería en Ginebra un frente único con sus aliados de la OTAN y de la CEE, por lo que las ambigüedades de algunos países latinoamericanos debían

sufrir un cambio drástico. La balanza estaba, por lo tanto, inclinada a favor de la medida que colocaba a Cuba en la lista de países a investigar. De ahí que la propuesta cubana de invitar al presidente de la Comisión de Ginebra a visitar la isla se convirtiera en tabla de salvación tanto para Cuba como para algunos países latinoamericanos, aterrados de irritar (sucesiva o simultáneamente) a los Estados Unidos y al Gobierno de La Habana. Una tanda de llamadas interoceánicas convirtieron la capital colombiana en eje de las maniobras que desembocaron en el trueque del escenario de confrontación en uno de compromiso.

Colombia, que está en el fuego cruzado de sus propias crisis interiores (la situación de los derechos humanos deja bastante que desear) y la presión internacional por el tráfico de drogas, actúa con pies de plomo ante Cuba, siempre lista a incitar y apoyar a la guerrilla. Por ese motivo, Cecilia López, la representante colombiana, acaparó el protagonismo y propuso que se aceptara la invitación de Cuba. Cuando las sombras ya se apoderaban de la frígida ciudad suiza, la comisión aprobó por unanimidad la moción. La confrontación se retrasó por lo menos un año. El Gobierno español también recibió el “oxígeno” que pedía al evitar discrepancias con sus aliados europeos y los Estados Unidos. Pero debe insistirse que se trata simplemente de una suspensión de la crisis por un tema pendiente.

### **Del Tropicana al cine**

Cuba, mientras tanto, proseguía su hábil política de promoción cultural en España, que trataba de contrarrestar la deteriorada imagen en la Prensa española (incluido *El País*.) Mientras el drama de Ginebra llegaba al clímax y la difuminación, en Santiago de Compostela y Madrid, con la asistencia de Armando Hart, ministro de Cultura, se estrenaba la película *Gallego*, basada en la novela de Miguel Barnet. Es una coproducción hispano-cubana, que ha costado tres millones de dólares, y en la que intervienen figuras del cine español como Francisco Rabal y Antonio Ferrandis.

Aunque no se menciona en absoluto en las frecuentes declaraciones de Cuba y España con motivo de la firma de los frecuentes acuerdos culturales, es un hecho que el Gobierno español ha ofrecido al cubano la reconstrucción de uno de los numerosos palacetes coloniales españoles de La Habana (que se están cayendo a pedazos), para convertirlo en centro cultural. Cuba ha bloqueado este proyecto que fomentaría la difusión de materiales (libros, periódicos, revistas, películas, vídeos, etcétera) que provocarían un interés inusitado en la población cubana por los temas actuales españoles, con imprevisibles consecuencias. Es un riesgo similar al que Cuba corrió cuando autorizó los viajes a la isla de los miembros de la “comunidad en el exterior”, quienes llegaban a Cuba provistos de artículos de consumo que no existen en Cuba.

Sin embargo, las autoridades cubanas accedieron el 26 de marzo a la restauración del convento de San Francisco, ubicado desde el siglo XVII en La Habana Vieja. Por parte española firmaron el acuerdo Pina López Gay,

vicepresidenta de la Comisión Nacional del V Centenario, y Miguel Arias, director general de Relaciones Exteriores. Este convenio se enmarcó en el contexto de la visita a Cuba de una nutrida delegación española para presentar la película *Gallego*. Castro agasajó a los diversos funcionarios y actores españoles, representantes de Televisión Española y las Juntas autonómicas de Galicia y Andalucía.

Tras las conversaciones de noviembre de 1987 entre Castro y González en La Habana, dos acuerdos quedaban como saldo: la liberación de Gutiérrez Menoyo y la compensación por las expropiaciones de los ciudadanos españoles en 1960 por un valor de 40 millones de dólares. Aunque lejos de los 300 millones de dólares reclamados anteriormente, era una retribución casi simbólica, pero que supera la absoluta falta de acuerdo anterior. Constituye, al menos, el reconocimiento simbólico de culpabilidad por parte de La Habana. Esto es significativo durante el estreno de la película *Gallego*, ya que el protagonista es un inmigrante español que es presentado como paradigma, pero cuyo definitivo regreso a Cuba, en 1959, contrasta con la repatriación de inmigrantes españoles desde Cuba a España, ya sus propiedades confiscadas.

Varios rasgos de la vida de Manuel Ruiz, el protagonista de la novela de Barnet, son dignos de análisis, pues responden a un plan de construir un retrato ideal del español en Cuba que interesa al autor y a la ideología de la Revolución. Proletario, en los años treinta, derrotado y con cierta nostalgia, regresa brevemente a Galicia, pero no encuentra trabajos adecuados y recalca en Madrid, justamente cuando estalla la Guerra Civil.

Queda atrapado durante el conflicto en el bando republicano y cruza la frontera con los restos del Ejército Popular. Está internado en los campos de concentración del sur de Francia y por fin se embarca de nuevo hacia Cuba. Ya con ochenta años, efectúa una breve visita a su tierra natal, pero finalmente retorna a Cuba, justamente cuando comienza el exilio opuesto a Castro:

“Llegando nosotros y yéndose la gente con baúles y maletas para el Norte. Familias enteras en el aeropuerto. Gente rica, banqueros, comerciantes, médicos. No pudieron aguantar un minuto más. La Revolución puso las cosas en su lugar. Yo no me asusté, total, vine al mundo en cueros.”

Resulta crucial esa escena: Manuel es la excepción a la regla de la repatriación de hispanocubanos en 1959. Una lectura menos partidista de la historia de Cuba revela que los inmigrantes españoles fundaron activas sociedades benéficas, recreativas y mutualistas, que continuaron las pautas iniciadas por sus antecesoras durante los últimos tiempos coloniales. Con la Revolución las sociedades fueron cerradas, toleradas, reducidas al puro simbolismo, mientras la Embajada de España servía de vía de salida tanto de españoles como de nacionalizados cubanos que recuperaban el ansiado pasaporte. Sus antiguas propiedades y edificios son hoy piezas arqueológicas.

## **Del azúcar al tabaco y el ron**

La economía sigue siendo un apartado importante para entender las relaciones hispano-cubanas. El mantenimiento del vínculo diplomático entre Franco y el régimen castrista fue reforzado por el régimen parlamentario español hasta solidificarse en la dimensión económica. España es aparentemente la que recibe más ventajas. El mismo Fernández Ordóñez recordaba en una intervención en el Congreso de los Diputados que “Cuba es el primer cliente de España en Iberoamérica”.

En los últimos ejercicios el saldo favorable a España ha experimentado una curiosa variante que rompe el ascenso imparable. Desde un equilibrio comercial en 1970, la balanza comercial se había disparado a favor de España. Las exportaciones españolas durante 1985 sumaron 299 millones de dólares, mientras que los bienes importados de Cuba estaban valorados en 124 millones. Durante los dos primeros tercios de 1986, la ventaja española fue más espectacular todavía, pues España exportó por valor de 212 millones de dólares, mientras que Cuba le vendió a España solamente 62 millones. O sea que una relación que en años anteriores era de uno a dos ya había rebasado la proporción de uno a tres, y se preveía que en 1987 las exportaciones españolas cuadruplicarían a las cubanas. Sin embargo, algo ocurrió que impidió la continuación de la racha.

Recordemos que cuando González viajó a La Habana, la deuda era altísima y de necesaria renegociación. La flexibilidad española tenía un límite. Castro anunció que las importaciones de Cuba se verían drásticamente reducidas, ya sin divisas disponibles. A España no le quedaría más opción que el trueque. Ya con Felipe González de vuelta a Madrid, a fines de 1986, el desequilibrio en el comercio hispano-cubano llegó a tener una tasa de cobertura favorable a España de 333,80. Al terminar 1987, las importaciones cubanas en España permanecieron al nivel del año anterior, pero las exportaciones españolas hacia Cuba, que debían haberse disparado en una proporción de cuatro a uno con respecto a las cubanas, se redujeron a casi la mitad, con lo que la tasa de cobertura bajó a 192,62. Madrid había comenzado a jugar sobre seguro, y Cuba solamente compraba lo que razonablemente podía pagar. De esta forma, en la actualidad, el comercio hispano-cubano ha regresado a los niveles de los setenta.

## **De Seúl a Barcelona y Sevilla**

En el contexto de las celebraciones del medio milenio del Descubrimiento de América, impera todavía preocupación por la actitud de Cuba ante los Juegos Olímpicos de Seúl en 1988. Barcelona'92, con o sin el boicoteo cubano al certamen coreano, está en el horizonte. Samaranch lo tiene difícil: si la comunidad olímpica deja sin sanción a Castro (por ejemplo, privándolo de los Juegos Panamericanos de 1991), se sentará un nuevo precedente. Si hay sanción, Castro puede remover las aguas turbias en el Tercer Mundo.

Hasta entonces, de cómo evolucionen las mutuas percepciones entre España y Cuba, se desvelará algo más crucial. Se puede suponer que el régimen cubano solidificará todavía más su línea leninista y se ubicará más lejos de la tradición política iberoamericana y en general de lo que se acepta como democracia liberal del mundo occidental. El incidente de la exclusión de Cuba en la reunión de Parlamentos democráticos de Madrid es el penúltimo ejemplo de serios obstáculos.

Todas las especulaciones dependen de: (1) la evolución del régimen cubano hasta final de siglo, (2) la situación política en España en 1992 y (3) la actitud del Gobierno norteamericano hacia Cuba.

La desaparición de Castro en un plazo medio es una inexorable coyuntura por motivos biológicos, de imprevisible consecuencias dependiendo de que el régimen de La Habana se radicalice o sufra una apertura. En cualquier caso, España debería adoptar una postura que cubriera todo el abanico de escenarios. El Gobierno español debiera diseñar un pacto con la oposición, con respecto a Cuba, para que en la eventualidad de un nuevo triunfo socialista en 1990 (muy factible debido a la división del centro derecha) se mantuviera la línea general. En el caso de un triunfo de Coalición Popular (o cualquier otra formación), la transición de una política exterior moderada hacia otra similar beneficiaría a todo el entramado de alianzas exteriores de España, cuya urgente preocupación se aleja cada vez más de América Latina para centrarse en Europa (por motivaciones económicas) y norte de África (por razones estratégicas).

Un triunfo demócrata en las elecciones presidenciales de 1988 en los Estados Unidos representaría una ampliación de las relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana, y el consiguiente abandono de la política de acoso en Ginebra. Una victoria republicana se traducirá en el mantenimiento de dicha política, pero con la adopción de una actitud más realista que proporcione la liberación de presos y una cierta normalidad de ambas políticas de emigración e inmigración que difuminen crisis tan graves como los motines de los presos cubanos llegados por el Mariel. En cualquier caso, Madrid gozaría de una posición más segura si se adaptara progresivamente a la política de los países comunitarios.

Lo que hasta entonces se decida en los palacios de Santa Cruz y La Moncloa tendrá un impacto importantísimo para las relaciones entre España y Cuba en la década de los noventa, cuando ya La Habana esté en plena transición política (si no se ha acelerado antes). Depende del actual Gobierno de Madrid (o de sus inmediatos sucesores) actuar en consecuencia, y no esperar, como en otras épocas de la historia ha sucedido, a que el tiempo arregle los problemas actuales.

# La incorporación de España a la CEE y el futuro del comercio con Iberoamérica

José Antonio Alonso  
Vicente Donoso

**L**a incorporación de España a la CEE es una eventualidad que viene preocupando desde hace tiempo en Iberoamérica por implicar una amenaza para determinadas exportaciones tradicionales de aquella región. Dicha preocupación no carece de fundamento si se tiene en cuenta que la constitución de la CEE ha supuesto una apreciable erosión para determinadas exportaciones iberoamericanas, afectadas por la política agrícola comunitaria, en tanto que –con un trato que la región juzga asimétrico y discriminatorio– otros países de parecido grado de desarrollo obtienen preferencias en el comercio de los mismos productos.

Particularmente desde 1979, cuando se inicia el tramo definitivo de conversaciones que desembocará en el ingreso de España en la CEE, Iberoamérica hace llegar en repetidas ocasiones a España su preocupación por el futuro del comercio tradicional. Fruto de ello es la realización por ambas partes de diversos informes y estudios<sup>1</sup> para evaluar el quebranto del comercio bilateral, caso de producirse la incorporación de España a la CEE, como efectivamente se produjo en enero de 1986.

El tiempo transcurrido es todavía corto no sólo para extraer conclusiones definitivas, sino incluso para realizar inferencias sólidas acerca de si las modificaciones inducidas en las corrientes comerciales se consolidarán en el futuro. Una razón –aparte de otras que podrían aducirse– avalla esta cautela: los economistas saben que las modificaciones duraderas en el comercio necesitan tiempo para madurar, ya que dependen de muchos influjos de naturaleza muy diversa.

En las páginas que siguen se analizará el posible alcance de la incorporación de España a la CEE sobre las corrientes de su comercio con Iberoamérica.

Para abordar este fenómeno con una cierta globalidad conviene examinar, en primer término, las características de las relaciones comerciales de España con la región iberoamericana (apartado 1.º) y los efectos de la integración para las exportaciones iberoamericanas dirigidas a *los* mercados de la Comunidad (apartado 2.º), y, en segundo

término, con la información obtenida de los anteriores epígrafes, delinear la posible senda futura de las relaciones comerciales entre España e Iberoamérica (apartado 3.º).

## El comercio entre España e Iberoamérica

Quedan ya lejos los años de posguerra cuando el comercio con Iberoamérica alcanzó cotas históricas superiores al 30 por 100. Sin embargo, están aún recientes los años en que las exportaciones españolas a la región representaban en torno al 10 por 100 del total; en tanto que las importaciones desde los países hispánicos ocupaban el primer lugar entre los abastecedores en desarrollo y un puesto preferente entre los desarrollados. Por desgracia, el comercio bilateral ha caído en un bache, desde 1982, que afecta con mayor intensidad a las exportaciones españolas que a las importaciones procedentes de la región, aunque tampoco éstas se han librado de los efectos del deterioro.

Sería precipitado, e incluso erróneo, atribuir tal erosión a la entrada de España en la CEE, al menos por dos razones:

1.º) Porque este proceso se inicia –según queda dicho– varios años antes de la integración definitiva de España en la CEE.

2.º) Porque hay datos suficientes para atribuir una parte sustancial del deterioro a la gravísima crisis financiera que atraviesa la región.

Tal crisis ha obligado –entre otras acciones– a tomar severas medidas de austeridad, cuyo efecto sobre las importaciones regionales ha sido tan grande que entre 1983-1985 se han dividido casi por dos. Reducción tan drástica no podía menos –como así ha sucedido– que afectar seriamente a las ventas españolas. Efecto amplificado por la conducta más cautelosa que –de forma coherente– han ido adoptando las instituciones financieras públicas y privadas de España, para evitar comprometer un volumen aún mayor de recursos que el ya comprometido al inicio de 1983, cifrado en unos 10.000 millones de dólares, excluyendo la deuda comercial no asegurada, de difícil cuantificación.

Estas puntualizaciones previas son de importancia para no situar el problema –con precipitadas extrapolaciones– fuera de su verdadero marco. Es decir, debe tenerse presente que el claro deterioro que en los últimos años viene registrando el comercio España-Iberoamérica no puede atribuirse, ni en todo ni en parte principal, al ingreso de nuestro país en la CEE, o siquiera a la intensificación de las relaciones mutuas.

Ahora bien, una vez asentado este supuesto, conviene examinar las razones de alarma *fundada* que la presencia de España en el Mercado Común despierta en medios económicos y políticos de la región americana.

En principio, no hay motivos para que las exportaciones españolas a Iberoamérica se vean entorpecidas por el ingreso en la CEE. Esto se debe, en buena medida, al tipo de bienes que España vende a dicha región, cuyos principales renglones tradicionales son materiales de transporte, li-

bros e impresos y maquinaria no eléctrica. Similitud cultural (particularmente, idiomática), precios competitivos y nivel de desarrollo tecnológico más cercano que el de posibles competidores, son una garantía de que nuestras ventas tradicionales pueden seguir al ritmo que le permitan factores ajenos a la incorporación a la CEE, fundamentalmente los relacionados con la demanda solvente.

Muy distinto es el horizonte para las ventas de Iberoamérica en el mercado español. El argumento principal para sustentar esta proposición se deriva también de la naturaleza de los productos implicados en el comercio iberoamericano de exportación.

La región concentra un 90 por 100 de sus ventas a España en un grupo de unos diez productos, entre los que descolla, con gran diferencia, el renglón de los crudos de petróleo. No existe ningún factor *directamente* relacionado con la adhesión de España a la CEE que comporte una alteración de estos importantes flujos petrolíferos<sup>2</sup>. Las dificultades se registrarán en otros capítulos, referidos a productos agroalimentarios, materias primas de origen vegetal o animal, e incluso ciertos textiles.

En concreto, los perjuicios más notables pueden concentrarse en los productos agroalimentarios (carnes de bovino, cacao, café, maíz, soja, azúcar y productos del mar) y en ciertas materias primas (tabaco y algodón).

Hay, al menos, tres razones que hacen temer por el futuro de estas corrientes:

La primera se relaciona con la incorporación de España a la Unión Aduanera, hecho que implica la progresiva desaparición de los aranceles entre los países miembros, la adopción por España del arancel aduanero común y la aceptación de la regulación comunitaria de las exportaciones e importaciones.

De aquí se derivarán importantes modificaciones en las condiciones de nuestro comercio exterior, tales como alteraciones arancelarias, sustitución de los diversos regímenes comerciales españoles por el régimen liberado (único vigente, con ciertas excepciones, en la CEE) y sustitución de otros mecanismos de protección variable por los correspondientes comunitarios.

En concreto, los productos más destacados de la exportación iberoamericana a España —exceptuado el petróleo— se verán afectados por estos cambios, debiendo hacer frente a condiciones comerciales más proteccionistas, derivadas de la aplicación de la política agrícola común, y perdiendo la preferencia que *de hecho* suponía el comerciarse bajo régimen de comercio de Estado. En esta situación se encuentran las exportaciones iberoamericanas de maíz, soja, azúcar, carne de bovino y tabaco. Y, en situación parecida, aquellos productos incluidos en la política pesquera común.

En segundo lugar, la política exterior comunitaria, fundada en el principio de asimetría en el trato regional, discrimina ciertos productos similares procedentes de los países ACP<sup>3</sup> o mediterráneos. En esa circunstancia se encuentran productos tan importantes en las ventas a España como

carnes bovinas, azúcar, café, cacao, tabaco, algodón y ciertos productos de la pesca y derivados. Esta afirmación se podría calibrar mejor si se dispusiese del espacio necesario, comparando las preferencias de los países ACP o mediterráneos con las obtenidas por Iberoamérica merced a su inclusión en el SPG<sup>4</sup>. De todos modos, para los fines de la argumentación es suficiente el comprobar que los beneficios del SPG quedan apreciablemente por debajo de los obtenidos por países competidores de la región hispánica en virtud de los Tratados preferenciales de que disfrutaban. De aquí que esta competencia sea un factor importante en la creación de un clima de incertidumbre respecto de la continuidad futura de, al menos, una parte de estas ventas iberoamericanas en el mercado español.

En tercer lugar, hay algunos productos –como el maíz y la soja– que sufren, además, el acoso de poderosos países desarrollados, tal como revela el acuerdo que vincula a España a importar dos millones de toneladas de maíz norteamericano, cada uno de los próximos cuatro años, en compensación por las pérdidas registradas en otros productos a consecuencia de la aplicación de la política común en nuestro país.

### **Relaciones entre la CEE e Iberoamérica a raíz de la integración**

El futuro de las relaciones entre España e Iberoamérica no cabría considerarlas, empero, al margen de las nuevas posibilidades y los nuevos obstáculos que derivan de la reciente pertenencia de nuestro país al área comunitaria. Y entre las nuevas posibilidades, una cuya eficacia ya se ha dejado evidenciar: el mayor peso adquirido por España en el marco internacional. La integración de España en la Comunidad Europea ha puesto punto final a un tan largo como nocivo período de relativo aislamiento exterior de España. La pertenencia al área comunitaria supone, a todas luces, un reforzamiento de las posibilidades de acción y de proyección internacional de la política española. Máxime cuando la CEE constituye un bloque de peso internacional indiscutible, que si bien no ha logrado articular una acción exterior plenamente coherente, sí es capaz de moverse en el plano internacional con márgenes aceptables de autonomía. En este sentido, la presencia de España, junto con la de otros países especialmente sensibilizados hacia Iberoamérica, pueden promover un mejor entendimiento entre ambas áreas y conseguir mayores cotas de eficacia en la defensa de los derechos de los pueblos iberoamericanos en el concierto internacional. En este sentido ha de entenderse la demanda de algunos países iberoamericanos a que España despliegue en la CEE todo su potencial como país valedor de los intereses de aquella región.

Pero junto a este elemento positivo existen otros factores de signo adverso que no conviene subvalorar. El primero se refiere a las tendencias seguidas hasta el momento por las relaciones de la Comunidad con Iberoamérica. Tendencias que, en modo alguno pueden contemplarse con satisfacción u optimismo. La CEE, en el diseño de su política exterior,

optó por un criterio regionalista, más que mundialista, del que dejó excluidas a Iberoamérica y Asia. La trama de acuerdos de carácter preferencial suscrita por la CEE alcanza ya a 66 países en desarrollo de África, Caribe y Pacífico, antiguas colonias de los países comunitarios que se ven amparadas por la Convención de Lomé, y, con distintas formas y compromisos, a 13 países de la cuenca Norte y Sur del Mediterráneo. Queda, pues, todo el área iberoamericana marginada del amplio campo de la política preferencial comunitaria.

La situación se ha visto agravada por las dificultades que han rodeado hasta el momento el diálogo conjunto entre ambas áreas. Por parte comunitaria, las posiciones mantenidas, calificadas de inflexibles por los portavoces iberoamericanos, han estado motivadas, en muchos casos, por las dificultades que atraviesan sus propios mercados a raíz de la crisis. Por parte de Iberoamérica, el bajo nivel de cohesión institucional hasta ahora conseguido ha minado el poder negociador externo de la región. De tal forma que ni el diálogo tradicional, iniciado en la temprana fecha de 1958 y calificado por un experto como “frustración institucionalizada”, ni el diálogo renovado, abierto en 1981 y dramáticamente interrumpido por las guerras de las Malvinas, han logrado frutos dignos de ser tenidos en cuenta. El fracaso continuado en la relación entre ambas áreas ha favorecido una política comunitaria con la región más diversificada y pragmática, centrandó los esfuerzos negociadores en áreas específicas, como el Pacto Andino o Centroamérica. Pero todavía sin ampliar el marco preferencial de la política exterior comunitaria a estas subregiones iberoamericanas.

Sea cual sea el peso específico que tengan estos factores, lo cierto es que, en los últimos años, Iberoamérica ha sido el área que más ha visto disminuir su peso relativo en el mercado de la CEE, estando sometida la tasa de penetración (le sus exportaciones en los mercados comunitarios a un continuo proceso recesivo. Y, en igual medida, se ha registrado una persistente caída del peso económico que tiene la CEE en el área iberoamericana. Un solo ejemplo puede ilustrar esta tendencia: la cuota de penetración de las exportaciones comunitarias a Iberoamérica ha caído entre 1970 y 1985 desde el 24 por 100 al 14,5 por 100.

Existe el peligro de que, tras la integración, España se vea progresivamente arrastrada por la tónica del comportamiento comunitario y acabe por sumarse a esa tendencia de claro debilitamiento de las relaciones comerciales con los países iberoamericanos. Juega a favor de esta hipótesis el efecto que a medio plazo puede tener sobre la política exterior española la aceptación de “acervo” comunitario, y más específicamente, la adopción de la política convencional de la comunidad. Este factor puede verse reforzado, además, por la tendencia, esperable en una unión aduanera como es la CEE, de relativa aproximación del marco de abastecedores de los distintos países miembros. Y este factor, cuyo efecto sólo podría contemplarse a medio plazo, juega de nuevo en contra de Iberoamérica, ya que el peso relativo de las compras españolas a esa región —en torno al 10 por 100 del total de importaciones— es más del doble de las que realiza como media la Comunidad.

Por último, conviene también considerar como posible efecto adverso el deterioro que pueden sufrir las exportaciones iberoamericanas en el mercado comunitario a consecuencia de las mejoras experimentadas por los productos españoles en dichos mercados. Como es sabido, la entrada de España en la CEE conlleva la supresión de aranceles en los países comunitarios, lo que de forma indirecta puede empeorar las condiciones de competencia de la exportación iberoamericana que compita en el abastecimiento de dichos productos. Tal sucede, al menos, con 342 posiciones total arancelarias<sup>5</sup> que representan el 7 por 100 de la exportación total iberoamericana a la CEE. La competencia afecta a una gama amplia de bienes que abarca a productos alimenticios –legumbres y pescados–, productos textiles –especialmente de algodón–, derivados del cuero, madera, cierta maquinaria y productos siderúrgicos. La intensidad de este efecto no puede ser muy elevada a corto plazo si se tiene en cuenta que, salvo determinados bienes alimenticios y de confección de algodón, los principales productos afectados tienen en la Comunidad aranceles relativamente bajos. Sin embargo, el efecto a medio plazo podría verse considerablemente incrementado como consecuencia del desarrollo industrial de ciertos países iberoamericanos –Brasil y México, por ejemplo–, cuya producción en determinadas ramas industriales intensivas en mano de obra es crecientemente competitiva en los mercados internacionales.

### **El horizonte futuro de las relaciones con Iberoamérica**

Se ha mostrado en las páginas anteriores que existen motivos fundados de alarma con respecto al futuro de las relaciones entre España e Iberoamérica. Esto no debe, sin embargo, justificar o fomentar la pasividad de los agentes económicos, sino estimular la búsqueda de soluciones para unos lazos que –aparte estas facetas– tienen un múltiple interés económico<sup>6</sup>.

Las reflexiones que siguen pretenden indicar un camino de futuro. Mas, previamente, conviene discutir un importante presupuesto de las hipótesis que se expondrán. A saber: que el futuro comercial de corto y medio plazo entre España e Iberoamérica debe comprenderse como una continuación de los flujos de mercancías que se vienen comerciando desde hace tiempo entre ambas zonas. La razón estriba en que los cambios significativos en la composición por productos del comercio implican transformaciones estructurales de largo alcance. Tal fue el caso del vuelco cualitativo experimentado por las ventas externas de España desde mediados de los años sesenta, cuya última raíz –según es sabido– fue la importante transformación de la estructura productiva de nuestro país.

En línea con lo anterior, los expertos en el área –por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas– propugnan desde hace años una transformación económica de la región, uno de cuyos reflejos más importantes sería la alteración de las pautas tradicionales de su comercio exterior. Sin embargo, es lo cierto

que dicha transformación requiere años para llegar a buen puerto, además de un clima económico que, en los años recientes, está muy lejos de darse. Por lo tanto, un relanzamiento del comercio entre España e Iberoamérica debe pivotar fundamentalmente, sobre el esfuerzo por reanimar corrientes tradicionales con la incorporación paulatina de determinadas manufacturas ya producidas con buenos estándares de precio/calidad por la América hispánica.

Opinamos que –a la hora de diseñar el futuro próximo– lo menos complicado es asentir al supuesto anterior, ya que, con matices de detalle, nos parece inobjetable.

Las dificultades nacen cuando se quiere precisar el camino que deben andar los protagonistas económicos para fortalecer las maltrechas relaciones de España con las Repúblicas americanas.

En este punto nuestra postura se resume en una hipótesis a dos vertientes. Dicho fortalecimiento dependerá: 1.º) de la voluntad política de la Administración española, y 2.º) de la capacidad de solventar la crisis que manifieste la propia región iberoamericana. Examinemos cada una de estas vertientes.

En primer lugar, nuestra hipótesis atribuye un papel decisivo a la iniciativa política de la Administración española. Lo que se justifica por el doble argumento de que dichas relaciones son importantes para España y de que, sin embargo, en los momentos presentes los agentes privados no tienen estímulo suficiente no ya para incrementarlas, sino ni tan siquiera para mantenerlas en sus cotas históricas de comienzos de los ochenta. De aquí que sea la Administración la que, con una voluntad política de miras a más largo plazo, deba asumir un papel protagonista.

No debe ocultarse que en este terreno se han hecho algunos esfuerzos, de los que queda constancia en los documentos oficiales de la adhesión. Así, en la Declaración del Reino de España sobre América Latina puede leerse: “Con el fin de evitar perturbaciones bruscas en sus importaciones originarias de América Latina, España ha puesto de relieve en la negociación los problemas que se plantean con la aplicación del acervo a determinados productos. A título temporal se han tenido en cuenta soluciones parciales para el tabaco, el cacao y el café.” Y a continuación se recoge la voluntad española de encontrar soluciones globales permanentes en el marco trazado por la política exterior comunitaria<sup>7</sup>.

Sin embargo, tampoco hay que ocultar que la Administración sigue siendo más proclive a una cierta retórica verbal que a la actuación coherente y perseverante en Iberoamérica. Dicha actuación no debería limitarse en los momentos presentes al ámbito comercial, tan endurecido en los últimos años, sino ampliarse hacia otras formas de cooperación cultural, tecnológica, financiera, de ayuda al desarrollo, cuya consolidación serviría, con toda probabilidad, de plataforma de relanzamiento de las relaciones comerciales. No se trata con las anteriores palabras de hacer una mera declaración de voluntad más o menos bienintencionada, sino de proclamar que España haga, cuando menos, aquello que otros países europeos –como la RFA en el área de las inversiones o Francia en el de la

cooperación— están ya realizando. Es decir, que el papel protagonista de la Administración no debería interpretarse en clave de don Quijote político, sino más bien como el riesgo necesario que todo inversionista tiene que asumir para cosechar rendimientos futuros. Si bien ello supone actuar con unas ciertas dosis de audacia e imaginación, cualidades de las que ha hecho poca gala hasta el momento la Administración española en el diseño de sus relaciones con Iberoamérica.

Por último, dentro de esta vertiente de la función que cabe a la Administración, hay que enumerar el importante papel que España puede cumplir en lo que ha dado en llamar “el diálogo renovado” entre la CEE e Iberoamérica. Sin caer en fáciles hispanismos, resulta claro para un observador atento que la propia CEE espera que la incorporación de España sirva de lubricante a unas relaciones que todavía atraviesan por situaciones ásperas y tensas<sup>8</sup>. De todos modos, esto no debe conducir a la Administración a arrogarse funciones de “país puente” —sobre lo que tanto se ha escrito—, ya que hasta el presente los hechos no avalan tal pretensión más allá de unos límites bien modestos.

La segunda vertiente de nuestras hipótesis atribuye también un papel importante, en la reanimación de las relaciones España-Iberoamericana, a la recuperación económica de la propia región. De todos modos, se trata de un requisito que debe matizarse, puesto que otros países como Estados Unidos o algunos comunitarios (República Federal Alemana o Italia) han aprovechado la crisis para recuperar cuotas de comercio y/o intensificar su presencia en la región.

Admitida la matización, parece claro que para consolidar a largo plazo unas relaciones comerciales estables y de cierto peso es condición necesaria que la región salga de la profunda quiebra económica que la atenaza por un doble frente:

Pues, en efecto, por una parte la deuda sigue creciendo, habiendo alcanzado ya la cifra de 380.000 millones de dólares, lo que ha provocado enormes salidas netas de recursos (que en los últimos años han rebasado los 30.000 millones de dólares) y ha obligado a comprimir las importaciones tanto por falta de medios de pago como para reducir el déficit comercial. Y, por otra parte, resulta evidente que una reducción del 45 por 100 de las importaciones, como ha ocurrido desde 1983, es un obstáculo insuperable para la recuperación económica, ya que gran parte de los bienes de capital hay que comprarlos en el exterior.

El resultado de esta tenaza, para las exportaciones españolas, ha sido su importante debilitamiento. Y, a no ser que se encuentren con urgencia los antídotos necesarios, es muy improbable no sólo que nuestro país aumente, sino tan siquiera que recupere las cuotas de mercado que ocupaba en Iberoamérica hasta 1982.

Es de esperar que motivos económicos, pero también políticos y humanitarios, animen a los países poderosos a estimular, aunque sea de forma indirecta mediante los efectos de arrastre de su propio crecimiento, la deprimida economía iberoamericana. Lo dificultoso del empeño no debe servir de coartada a nuestra Administración para ahorrarse acciones deci-

didadas, que sin duda tendrán su rendimiento futuro, en favor de unas relaciones para las que España cuenta, de partida, con interesantes ventajas comparativas en relación a posibles competidores.

## NOTAS

1. Para una reseña de estos trabajos puede consultarse nuestro libro *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1982.

2. El Acta de adhesión, además de respetar el monopolio en su vertiente fiscal, permite (art. 48.4) que el Estado español se reserve una cuota de importaciones cuyo origen podrá asignar libremente. Aparte de otras consideraciones, resulta claro que tal concesión es el reconocimiento del carácter estratégico que tiene el petróleo y de la posibilidad que ofrece para utilizarse por el Estado como instrumento de presión en determinadas negociaciones.

3. Abreviaturas de Africa, Caribe y Pacífico. Se refiere, al grupo de 66 países, antiguas colonias de los países comunitarios, que han suscrito con la CEE los Acuerdos de Lomé, que en los momentos actuales se encuentran ya en su tercer período de vigencia. Los citados Acuerdos suponen la franquicia total en el Mercado Común para más del 95 por 100 de las exportaciones de estos países ACP.

4. Abreviatura de Sistema de Preferencias Generalizadas, concesiones comerciales que desde 1971, y con diversos retoques, concede autónomamente la CEE, un amplísimo grupo de países en desarrollo. Otros países, respondiendo a la invitación del GATT, tienen también sus SPG; por ejemplo. Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos.

5. Se entiende por posición estadística la descripción del producto según el Código arancelario NIMEXE a un nivel de desagregación de cuatro siglos.

6. Véase, sobre todo, el siguiente libro, en cuya elaboración intervinieron los autores del presente artículo: *Las relaciones económicas en España e Iberoamérica*. Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamérica. Madrid, 1982.

7. Recordemos también que, ya durante la presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo, España insistió en que el comercio de ciertos productos, realizado bajo régimen de comercio de Estado, significaba *de hecho* una preferencia para Iberoamérica, cuya eventual pérdida debida a la incorporación de España a la CEE debería dar lugar a compensaciones económicas por parte de la Comunidad.

8. Así parece desprenderse de la Declaración Común de Intenciones sobre América Latina realizada por los países Miembros con motivo de la adhesión de España y Portugal: "Reafirma (la CEE), con motivo de la adhesión de España y Portugal, su voluntad de extender y reforzar sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación" con los países iberoamericanos.

# Ventajas de la cooperación armamentística de la OTAN

William Taft

*El secretario “junto de Defensa de los Estados Unidos, William Taft, expone en esta comunicación las nuevas propuestas norteamericanas sobre política industrial entre las naciones de la OTAN. Los nuevos sistemas de armas reclaman, según el Pentágono, una nueva política de investigación y fabricación que evite la dispersión de esfuerzos entre los dieciséis aliados.*

**E**l esfuerzo de desarrollo en común de nuevos sistemas armamentísticos para hacer frente a una amenaza padecida en común tiene valor indiscutible para la OTAN, por lo mismo que es indiscutible el despilfarro que supone el que distintos países miembros desarrollen programas armamentísticos en mutuo aislamiento.

En estos momentos podemos felicitarnos porque la Alianza ha ensanchado considerablemente las vías de cooperación en esta materia desde hace unos años. Las realizaciones conseguidas confirman lo valiosa que es la concertación de acciones. Estoy profundamente convencido de que esa concertación es un pilar de la Alianza.

Pero hay una cuestión más compleja y delicada, cual es la del reparto de funciones, que solemos llamar reparto de cargas. Se trata de una cuestión que ocupa mucha atención en Estados Unidos por una serie de razones.

En mis recientes encuentros con los representantes permanentes del Consejo del Atlántico Norte y con el secretario general de la Alianza, lord Carrington, hemos compartido la convicción de que el papel de la OTAN es clave a la hora de abordar la cuestión.

No cabe subestimar la importancia de una respuesta común de la Alianza al problema. La amenaza que el Pacto de Varsovia hace pesar sobre la OTAN es y será formidable. De hecho, el Pacto de Varsovia está poniendo los medios para dotarse de sistemas de complejidad cualitativa cada vez mayor, con lo cual están aumentando a la vez sus ventajas de orden cuantitativo. La doctrina, capacidades y actividades (le adiestramiento del Pacto de Varsovia denotan que cada vez concede más importancia al elemento sorpresa, conjugado con operaciones de tipo “guerra relámpago”.

Todos los datos indican que la OTAN va a encontrar ante sí una amenaza cada vez más seria en los próximos diez años. Mal podrá la Alianza permitirse disputas internas que la debiliten y distraigan de sus imperativos

políticos *y* de seguridad. No hay razones para temer, no obstante, que el reparto de cargas se convierta en motivo de disputas de esa clase, siempre que comprendamos éste con claridad y lo abordemos con responsabilidad.

¿Dónde radica la explicación de esta reactivación del interés norteamericano en la cuestión? El conocer los factores y actitudes que conforman el debate norteamericano sobre la cuestión importa a la hora de que los miembros de la Alianza acometan un diálogo constructivo sobre ella. Comentaré media docena de actitudes y opiniones distintas que afectan a la forma en que los norteamericanos –y en particular un número cada vez mayor de congresistas– piensan sobre nuestras alianzas en general y sobre el reparto de cargas en particular.

En primer lugar está la presión para que Estados Unidos gaste menos dinero en defensa, presión que se ejerce en el angosto clima fiscal en el que ahora nos encontramos. La preocupación por el déficit comercial y presupuestario federal ha situado los gastos de defensa bajo fuertes presiones y ha hecho que se examinen más exigentemente las aportaciones de nuestros aliados a la defensa común.

En segundo lugar hay cada vez mayor conciencia de otras prioridades estratégicas que los norteamericanos no pueden pasar por alto, de cambios de panorama estratégico. La importancia cada vez mayor de la cuenca del Pacífico, las amenazas cada día más fuertes contra la estabilidad de América Central, la lucha en Oriente Medio y el golfo Pérsico son todos ellos factores que disputan a nuestro dilatado compromiso con la OTAN nuestra atención estratégica.

En tercer lugar existe la sensación de que nuestros aliados no estiman o facilitan lo suficiente nuestras actuaciones en defensa de nuestros intereses nacionales o los de la Alianza. Hay tendencia creciente a cuestionar la negativa de nuestros aliados a respaldar actuaciones que desde nuestro punto de vista contribuyen en medida vital a nuestra seguridad colectiva, incluido el mantenimiento de la capacidad nuclear necesaria para disuadir toda agresión soviética, además de actuaciones desarrolladas fuera de las fronteras de la OTAN, pero que de todos modos tienen incidencia en la OTAN. La crítica sistemática o esporádica de nuestra política en América Central y otras regiones en las que nuestros intereses se hallan imbricados más estrechamente que los de nuestros aliados ha socavado el entusiasmo en favor de la OTAN por parte de muchos norteamericanos preocupados por esos problemas.

En cuarto lugar hay frustración por la política practicada por la Alianza. Sus divergencias internas en algunas materias constituyen para algunos una señal de que nuestro vínculo común está disolviéndose. Decisiones como la española de retirar el derecho de base al Ala Táctica 401, o la votación reciente del Parlamento danés relativa a restricciones antinucleares incluso contra navíos de la Alianza, no hacen más que fortalecer esa sospecha.

En quinto lugar está la creencia de que estamos aportando una cuota demasiado grande de ayuda a los aliados cuya posición económica es menos ventajosa. Los norteamericanos se preguntan por qué las naciones más ricas

del Norte pertenecientes a la OTAN no pueden hacer algo más en ayuda de sus asociadas del flanco Sur.

En sexto lugar, y por último, está la creencia de que –por decirlo llanamente– nuestros aliados son lo bastante prósperos como para hacer más de lo que hacen en este momento.

Entre todas estas ideas, en mi opinión, sólo la última es enteramente cierta. Las otras suposiciones, aunque bastante extendidas, expresan en el mejor de los casos nada más que una combinación de información desvirtuada y comprensión limitada. Lamentablemente, no carecen por completo de fundamento. Sin embargo, se trata de una situación compleja en la que pocas generalidades convienen a un país, y tanto menos a todos ellos. Repasemos brevemente cada uno de los supuestos a que me he referido y pongámoslos en perspectiva más precisa.

En primer lugar, no obstante el clima fiscal actual, Estados Unidos puede afrontar su presente nivel de gasto defensivo. En estos momentos gasta en defensa el 5,7 por 100 de su PIB. Es un índice que se sitúa en lo más bajo de los niveles de gasto con respecto al PIB de los últimos cincuenta años, prueba más que suficiente de que no estamos gastando en seguridad nacional cantidades excesivas.

En segundo lugar, el hecho de que Estados Unidos sea una nación con intereses en todo el mundo no disminuye en modo alguno la importancia de la OTAN. Sigue siendo de interés primordial para nosotros la asociación con Europa con fines de seguridad. Dicho en pocas palabras, una Europa independiente es vital para nuestra seguridad nacional en general, con independencia de otros intereses que tengamos o podamos tener.

En tercer lugar, nuestros aliados han demostrado en repetidas ocasiones su conciencia de la necesidad de actuación colectiva y ayuda mutua. El contradespliegue de proyectiles INF por la OTAN es bien ilustrativo de ello. La Unión Soviética no hubiera firmado nunca un acuerdo por el que consintiese en la eliminación de sus proyectiles SS-20 y demás INF si la OTAN no se hubiera mantenido unida. Y hay pruebas de que algunos de nuestros aliados –de forma individual y, en algunos casos, colectiva– perciben cada vez más la importancia de actuar más allá de las fronteras de la OTAN. Cinco países de la OTAN tienen en estos momentos unidades navales destacadas en el golfo Pérsico para la salvaguardia de la libertad de navegación en ese espacio naval, de importancia estratégica decisiva para muchos de nuestros aliados.

En cuarto lugar, la fortaleza de la OTAN estriba en ser alianza de naciones independientes. No hay duda de que distintas naciones de la Alianza han tomado en ocasiones decisiones problemáticas para el resto de los miembros, pero la OTAN ha demostrado a lo largo de toda su existencia que en esas circunstancias adopta las medidas necesarias para mantener las capacidades que aseguren la estabilidad colectiva. Por eso tenemos confianza en la solución del problema del Ala 401.

En quinto lugar sabemos que Estados Unidos no está solo en la aportación de ayuda económica y militar dentro de la Alianza. Alemania occidental presta una ayuda militar considerable a Grecia, Turquía y Portugal, y el Con-

sejo de Europa aporta también una ayuda económica significativa a estas tres naciones y a la región meridional de Italia. Nuestros socios europeos deben mantener y ampliar estos esfuerzos de ayuda a los miembros menos aventajados de la Alianza.

Pero el más fuerte de los argumentos norteamericanos es el que tiene que ver con el bajo nivel de gastos de nuestros aliados en defensa, y con la convicción de que éstos pueden hacer un esfuerzo mayor en ese sentido. La proporción del PIB que cada uno de los aliados dedica a defensa es un indicador muy visible e instructivo de su esfuerzo en este ámbito, incluso si no nos dice todo lo que necesitamos saber sobre la contribución de cada país a la defensa.

Medida en relación con el PIB, la diferencia entre el gasto norteamericano y el de sus aliados en la OTAN resulta elocuente: fuera de Estados Unidos, solamente el Reino Unido y Grecia gastan en estos momentos en defensa el 5 por 100 de su PIB. Cinco de nuestros quince aliados de la OTAN no gastan siquiera el 3 por 100. Norteamérica, en cambio, ha gastado menos del cinco por ciento solamente en siete ejercicios en los últimos cincuenta años, y durante este último decenio ha incrementado el gasto en defensa en un 1,5 por 100, es decir, desde un nivel ligeramente menor al 5 por 100 hasta el 6,5 por 100.

Nuestra trayectoria de crecimiento económico a lo largo de los últimos cincuenta años, y en particular de los últimos diez, indica que una nación puede sostener un gasto en defensa de este nivel o incluso mayor y tener prosperidad económica. Durante los últimos cincuenta años nuestro PIB ha crecido desde los 100.000 millones de dólares del año 1940 hasta más de tres billones de dólares en el presente.

Incluso los siete años en que Estados Unidos no llegó a gastar un cinco por ciento en defensa resultan instructivos: el primer año –1940– precede inmediatamente a la entrada de Norteamérica en la II Guerra Mundial. Los tres siguientes –desde 1948 hasta 1950– son los años de la desmovilización posterior a la guerra e inmediatamente anteriores a la invasión de Corea del Sur. Los tres años restantes son los siguientes a la conclusión del compromiso norteamericano en Vietnam, un período de inercia e indecisión que culminó con la invasión soviética de Afganistán y la ocupación de nuestra Embajada en Teherán. El dejar de mantener el gasto en defensa puede resultar más peligroso de lo que pueda pensarse.

En perspectiva de futuro, los miembros de la Alianza han de estar dispuestos a gastar más en medios de defensa. Pero hemos de atender no sólo a la cantidad de la inversión, sino a la forma de gastarla. En efecto, el aumento de la inversión no produce por sí solo ventajas para la Alianza mientras no se tomen conjuntamente otras medidas.

Lo que pretendo poner de relieve es la importancia que tiene el que la OTAN ha hecho una cabal valoración de sus deficiencias militares. Ahora debe reafirmar su determinación de otorgar máxima prioridad al remedio de ellas.

Para ello es preciso un compromiso común de:

– obtener mayor rentabilidad de lo que se invierte;

- conseguir realizar una política más coordinada en materias de interés para la Alianza, y
- cumplir los objetivos de fuerza y llevar a cabo las mejoras ya convenidas por la Alianza.

La cooperación en materia de armamento ilustra el género de medidas que consideramos pueden aumentar nuestra eficacia defensiva o hacer óptimo el rendimiento de los presupuestos dedicados a la defensa. Como ya he señalado, la OTAN avanza en este terreno, pero todavía puede hacerse más. El nuevo sistema de planificación de la OTAN en materia de armamento convencional debe ayudarnos a modernizar nuestros programas de armamento por la vía de un empleo más eficaz de los recursos. La ampliación de la interoperatividad de nuestras armas y sistemas de comunicación es otro ámbito en el que hay gran porvenir de mejora, como ocurre en el de la integración más estrecha de las fuerzas de la OTAN.

El desarrollo de planes comunes en una variedad de terrenos de la seguridad fortalecería mucho a la Alianza. La OTAN ha de mostrar que sigue dispuesta a conllevar las cargas colectivas que la defensa impone, y ello significa que sus miembros han de aportar las fuerzas y los distintos tipos de soporte con que la Alianza ha de contar, pese al inevitable riesgo de incomodidad que ello entraña. Podemos y debemos contrarrestar la amenaza del Pacto de Varsovia, que es una organización militarmente fuerte, pero económicamente débil.

La OTAN ha de desarrollar asimismo una labor conjunta para salvaguardar y ampliar la ventaja tecnológica que le permite contrarrestar la superioridad cuantitativa soviética y del Pacto de Varsovia. Y eso requiere la adopción de nuevas medidas que amplíen la participación de toda la Alianza en los conocimientos e innovaciones tecnológicos, y además detener el aflujo de tecnología delicada al bloque soviético, donde se vuelve contra nosotros.

Esta y otras formas de cooperación aliada en regiones y órdenes de interés común –sea en el golfo Pérsico o en materia de lucha antiterrorista– fortalecerá la seguridad de todos los miembros de la Alianza y a ésta en su conjunto.

La OTAN necesita hacer un esfuerzo más intenso también para llevar a la práctica líneas de acción e iniciativas que ya tiene convenidas. La Alianza debe mantener y modernizar en la medida requerida sus fuerzas convencionales y nucleares. La importancia de las fuerzas convencionales, en especial, ha sido subestimada por el éxito en el ámbito de las INF. La OTAN ha de intensificar el impulso en los ámbitos definidos hace tres años en su programa de “mejora de la defensa convencional”. Necesita aumentar sus reservas operativas y de munición, a fin de mejorar la disponibilidad de sus fuerzas para la entrada en acción y de consolidar su infraestructura, todo ello a base de obtener el mejor rendimiento posible de los presupuestos que gasta actualmente.

Y, naturalmente, a la vez que la OTAN perfila su estrategia a largo plazo, todos sus miembros han de ser conscientes de que el fortalecimiento de nuestra seguridad va a costar más dinero: un dinero gastado directamente

en defensa o bien en la forma de ayuda en seguridad a los aliados menos aventajados.

Tampoco ésta es una expectativa imposible. La realidad es que Europa como unidad puede afrontar un mayor gasto en seguridad. En efecto, incluso Estados Unidos –que actualmente gasta casi el doble, en términos de PIB, que la media de los países europeos de la OTAN– podría, en mi opinión, permitirse un mayor gasto. Como ya he indicado, durante la mayor parte del último medio siglo hemos gastado en defensa más de lo que hoy estamos gastando, y al mismo tiempo nuestra economía nacional y nuestro gasto en planes sociales han experimentado una gran expansión. Es sencillamente falso que el gastar un 3,5 o un 4 por 100 del PIB en defensa, en vez del actual 3 por 100, vaya a ser dañino para las economías europeas o a mermar significativamente los planes de bienestar social ya implantados. Si bien es evidente que nadie va a mantener que ese reajuste de prioridades pueda realizarse de un día para otro, ni siquiera en pocos años, la experiencia norteamericana de los últimos diez años indica que los incrementos del gasto de defensa del orden del uno por ciento del PIB pueden introducirse con facilidad a lo largo de un período como ese sin comprometer la prosperidad.

Naturalmente resulta más agradable invertir en programas sociales o hasta en el lujo privado. Pero tenemos que ser conscientes de que el rearme soviético en curso no muestra indicios de perder empuje. Hemos de tener cautela para no recaer en la experiencia de “las provincias ricas y muelles” del imperio romano, que, en la frase lapidaria de Gibbon, “poseen todo lo que puede atraer y nada de lo que puede ofrecer resistencia a un conquistador bárbaro”.

La Alianza ha de empeñarse en evitar que la situación evolucione en tal sentido. No puede permitirse fracasar.

Nuestra meta primordial ha de ser el mantener la capacidad de disuasión de la OTAN, lo cual no sólo sirve para evitar la guerra, sino que también entorpece los esfuerzos soviéticos por ejercer coacción sobre la Alianza, intimidarla o amenazar a cualquiera de sus miembros. Nuestra fuerza colectiva ha sido y va a seguir siendo un factor fundamental del mantenimiento de la libertad y la seguridad de las naciones miembros de la OTAN, y es fundamento indispensable sobre el que habrán de construirse unas relaciones verdaderamente mejores con la Unión Soviética.

# La política soviética de control de armamentos, en perspectiva

Jerry F. Hough

**D**esde su acceso al poder, Mijail Gorbachov ha desplegado, una tras otra, iniciativas inesperadas en busca de un nuevo acuerdo sobre control de armamentos. Ha vinculado las reducciones de las armas nucleares de alcance medio con la IDE y las ha desvinculado de las reducciones de las fuerzas nucleares británica y francesa. Gorbachov aceptó la eliminación de los proyectiles de alcance medio y corto –las opciones cero y doble cero– de Europa y luego de Asia, unas reducciones a favor de las cuales había estado el Pentágono en la suposición de que la URSS no las aceptaría. Todavía no está claro por qué a finales de octubre, después de haber vetado de forma abrupta la celebración de una cumbre, Gorbachov acepta con igual brusquedad mantener el encuentro con Reagan a finales de diciembre. Y nadie piensa que haya sido ésta la última de las sorpresas.

¿Por qué Gorbachov consigue de forma tan sistemática sorprendernos con la guardia bajada en los asuntos de control de armamentos? Hasta cierto punto, el problema ha sido el habernos habituado a la pesadez de movimientos de la era de Breznev hasta el punto de que nos ha tomado por sorpresa la flexibilidad normal de un adversario diestro. En alguna medida, la política soviética ha seguido un curso realmente incierto en el tiempo en que los nuevos encargados de la política exterior iban adquiriendo experiencia. Pero el problema fundamental es aún más hondo: y es que, sencillamente, no habíamos entendido los imperativos y la estrategia de Gorbachov en las relaciones internacionales.

Aunque los expertos de Occidente no coinciden en sus análisis sobre la política exterior soviética, el problema fundamental se hallaba implícito en el marco mismo del debate. Dicho en pocas palabras, el debate ha pasado por alto, y de forma unívoca, la cuestión principal. Ha tomado por objeto central la política soviética hacia otros gobiernos y movimientos no gubernamentales comunistas o pacifistas y se ha interro-

---

Jerry F. Hough es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad norteamericana de Duke y asociado fijo del Programa de Estudios de Política Exterior de la Brookings Institution. Este trabajo ha visto la luz en el número de invierno de 1988 de la "Brookings Review", de Washington.

gado sobre si la Unión Soviética ha sido expansionista, oportunista o defensiva, cuando lo cierto es que la política soviética ha combinado esas tres características. No ha sido la política de la URSS hacia los gobiernos o movimientos extranjeros la que ha tenido rasgos distintivos, sino sus relaciones exteriores, sus relaciones con extranjeros en el sentido más genérico de la palabra.

Para mucha gente, la peculiaridad de la política exterior soviética encuentra su símbolo en la intervención en Afganistán y Angola. Es lamentable que ese tipo de prácticas hayan resultado razonablemente normales para todas las grandes potencias. Lo que realmente simboliza la peculiaridad de las relaciones exteriores de la URSS es el hecho de que la capital de Rusia carezca de un solo restaurante francés, italiano o indio y que sólo haya uno chino. La esencia de las relaciones exteriores soviéticas fue la creación de dos “telones de acero”, el uno frente a las ideas y la cultura occidentales modernas y el otro frente a las fuerzas de mercado occidentales. Desde esta perspectiva más amplia, el término “aislacionismo” caracteriza mejor las relaciones soviéticas que los de “expansionismo” u “oportunismo” o “autodefensa”, si bien, en los primeros años de la era Breznev, sí hubo ese género de aislacionismo suspicaz y beligerante que caracteriza al Irán de Jomeini. Durante la guerra fría se hablaba de contener el expansionismo soviético, pero la expresión “telón de acero” nos recordaba que la Unión Soviética también ejercía un autocontrol en varios sentidos importantes. Fue la cultura norteamericana, y no la cultura y el estilo de vida soviéticos, la que, de una forma revolucionaria, fue instilándose en el mundo y transformando la vida de la gente.

Efectivamente, según mi opinión, fue precisamente este aislacionismo xenófobo el que latía en el corazón de la revolución bolchevique. La teoría del totalitarismo acertaba al postular la semejanza entre el extremismo de izquierda y el de derecha, pues ambos encierran el rechazo xenófobo que encuentra hoy su expresión más clara en el extremismo de derecha iraní. La revolución bolchevique fue en muchos sentidos la revolución jomeinista de la historia de Rusia. En ambos países la finalidad de los dos telones de acero ha sido la de proteger a las gentes que aflúan a la ciudad en las primeras fases de la industrialización y que no descubrían en ella más que un lugar terrorífico, casi satánico.

Si la esencia de las relaciones soviéticas con los extranjeros se entiende en este sentido, todo dirigente soviético de mediados del presente decenio afronta dos problemas fundamentales. El primero, que la población soviética ha adquirido de forma progresiva un carácter mesocrático, asentado y urbanizado. El estrato administrativo-profesional ha experimentado un crecimiento enorme, pero también han cambiado los trabajadores manuales. En 1939, el 93 por 100 de los trabajadores rusos solamente tenían educación elemental o inferior, pero, para 1970, el 20 por 100 de los trabajadores poseían título medio universitario o aun de mayor categoría. Tan sólo nueve años más tarde, un 42 por 100 concluían estudios medios universitarios, dato que denota la existencia de un nivel educativo mucho mayor entre los trabajadores jóvenes, grupo social con el que

la política ha de contar de forma decisiva. Durante decenas de años la juventud urbana no ha querido la protección de los satánicos productos occidentales como los pantalones vaqueros y el “rock-and-roll”, pero los ha ansiado, y los jóvenes de los cincuenta son los burócratas y trabajadores de mediana edad de los años ochenta. La población de mediana edad de los próximos decenios estará aún más occidentalizada.

La dictadura ha resultado ser un sistema inestable de gobierno cuando se alcanza el estadio de desarrollo al que han llegado países como Argentina, Brasil y España, y también Checoslovaquia y Polonia. En un momento dado un gobernante soviético puede llegar a la conclusión –a mi juicio acertada– de que los telones de acero frente a la cultura y las ideas occidentales crean un resentimiento tal entre una clase media en crecimiento que merman seriamente la estabilidad política en vez de contribuir a ella.

En segundo lugar, el proteger, a los recién llegados a la ciudad, de las terroríficas fuerzas de mercado significaba también el proteger a los fabricantes soviéticos de la competencia exterior. El proteccionismo soviético fue mucho más allá de la imposición de aranceles, y abrigó hasta tal punto a la industria soviética que a su lado la japonesa parece una economía abierta. Las consecuencias de este proteccionismo fueron precisamente las que podía predecir cualquier libro de texto. La Unión Soviética comenzó a quedar rezagada de países del Tercer Mundo, como Corea del Sur, en cuanto a capacidad de fabricación de bienes de consumo –como automóviles, aparatos de televisión, etcétera–, de calidad suficiente como para competir en el mercado mundial.

Pero el carácter cambiante de las fuerzas sociales en la Unión soviética y los imperativos económicos de poder nacional crearon una presión progresiva en favor del cambio de la relación de la Unión Soviética con el mundo exterior. En la era de Breznev crecieron los intercambios culturales y el comercio exterior controlados, y los ciudadanos interesados no tuvieron grandes dificultades para la escucha medio ilícita de emisiones de radio extranjeras. De todos modos, en perspectiva comparada, lo que llama la atención de la URSS en el año de la muerte de Breznev –1982– es su grado de aislamiento de la economía y de la cultura intelectual mundiales.

La presión ejercida contra los dos telones de acero que eran la esencia de la revolución bolchevique, conjugada con una gran renuencia por parte de Breznev a levantarlos, definió tanto la política de los años setenta como la cuestión fundamental que tendría que abordar la dirección sucesora de la de Breznev. Aunque Gorbachov afirmara en 1985 que la política exterior es una continuación de la política interior, estaba subestimando lo que ocurría en Rusia durante el período. La relación de la URSS con los extranjeros –con su cultura, ideas y fuerzas de mercado– constituye una cuestión interna tan decisiva que la política exterior es política interior, y no continuación de ésta. Los aspectos de seguridad de las medidas de control de armamentos han sido insignificantes en comparación con la opción básica de la política exterior, y la política de control de armamentos ha sido subsidiaria de ésta desde la caída de Kruschev.

La política soviética hacia otros estados ha sido por ello aspecto secundario de las relaciones de la URSS con los extranjeros (salvo cuando la Alemania nazi planteó una auténtica y agobiante amenaza), aunque, efectivamente, ha existido. Durante el período de posguerra el aspecto más visible de esa política fue la relación con Estados Unidos y el control de armamentos, a su vez, se convirtió en el aspecto más eminente de esa relación.

Pero ¿cómo habría que definir la relación soviético-norteamericana? Durante años la definición más tópica fue, entre los occidentales moderados, la de que dicha relación era “una combinación de competición y cooperación”. Expresión vaga, si bien el modelo implícito de buena relación entre ambos países fue el de la cooperación en el control de armamentos y en la gestión de crisis, aparejado con la competición en otras esferas, en concreto una constante lucha sobre la senda de desarrollo del Tercer Mundo y sobre la orientación geoestratégica de Europa occidental. Por ambos lados se ha entendido que el problema era el de cómo mantener la “détente” en materia de control de armamentos representada por el SALT II, frente a la competición representada por Angola y Afganistán.

La política exterior es siempre una materia extraordinariamente compleja, y la interacción de intereses nacionales diferentes e intereses burocráticos diferentes produce inevitablemente una política con muchas contradicciones internas. En efecto, y en una medida considerable, la política exterior de todo país se halla determinada por otros países que inducen crisis y posibilidades inesperadas. En esas circunstancias, el definir las fuerzas motrices que alientan en una política exterior determinada siempre requiere finura, y tanto más cuanto que tales fuerzas varían según la cuestión de que se trate.

Si, de todos modos, tuviéramos que generalizar –y hay que hacerlo–, los estereotipos sobre cooperación y competición suelen producir una imagen alterada de la realidad de los años setenta más que reflejarla.

Por lo pronto, en los años setenta se habló mucho sobre cooperación en materia de control de armamentos, pero hubo poca cooperación. Durante el período de la “détente”, uno y otro lado multiplicaron rápidamente la cifra de sus armas nucleares; asimismo, mantuvieron grandes ejércitos en Europa, cuando, objetivamente, era poco el peligro de guerra en ella.

En segundo lugar, la competición soviético-norteamericana en Europa y en el Tercer Mundo tenía sus límites. Vistos retrospectivamente, los alineamientos europeos han sido extraordinariamente estables durante los últimos cuarenta años. (A efectos de comparación baste recordar que Rusia estuvo aliada con Alemania en los años ochenta del siglo pasado, contra Alemania en los noventa, básicamente de nuevo aliada con ésta en 1922 a raíz del Tratado de Rapallo, contra ella en la alianza militar con Francia en 1935, con ella en el pacto de no agresión de 1939 y de nuevo contra ella en 1941.) En el período de posguerra ninguna superpotencia puso seriamente a prueba la hegemonía de las otras dentro de su esfera de influen-

cia europea, y la Unión Soviética fue menos eficaz aún a la hora de impugnar la relación militar y política norteamericano-japonesa.

Si bien la competición en el tercer Mundo fue más intensa, tampoco discurrió al margen de todo control. En Oriente Próximo las dos superpotencias se encontraban normalmente en los lados opuestos de cada situación, pero ambas seguían una política bien definida de cooperación en el tratamiento de las crisis regionales. (De esta cooperación es ejemplo señalado el viaje a Moscú de Henry Kissinger durante la guerra de 1973 y la declaración de un ultimátum a Israel desde allí, una cooperación asimismo implicada en la decisión soviética de reunir en una misma figura de viceministro la responsabilidad sobre asuntos norteamericanos y asuntos de Oriente Medio.) Además, el antiamericanismo de la Unión Soviética en Oriente Próximo no fue óbice de una política muy civilizada y hasta cálida hacia Turquía y el Sha de Irán, aun cuando aquélla formaba parte de la OTAN y éste mantenía una relación estrecha con Estados Unidos en el terreno militar y de los servicios de información.

En el resto del Tercer Mundo, la Unión Soviética se hallaba en conflicto con China y con Estados Unidos. En la práctica, los movimientos antiamericanos más radicales de los años sesenta y setenta tuvieron proclividad, al menos sentimental, hacia China, lo cual obligó en ocasiones a la URSS a optar entre sus respectivas enemistades. Invariablemente, la URSS trató a China como al adversario más enconado de los dos y apoyó sólo tíbicamente, en el mejor de los casos, a las fuerzas antiamericanas, que también eran pro chinas. Claro es que, tanto en Vietnam como en Angola y Afganistán –donde la URSS chocó más frontalmente con Estados Unidos en lo que al Tercer Mundo se refiere durante los decenios de 1960 y 1970–, también China tenía parte en el conflicto. En esos casos la competición con China fue probablemente el factor que condicionó de manera determinada la política soviética.

En suma, pues, que si bien las relaciones con Estados Unidos fueron altamente competidoras en muchos aspectos, la cooperación entre los dos países fue mucho más sustancial de la normalmente reconocida y no se ciñó al control de armamentos. Mao Zedong se quejó incluso de una alianza norteamericano-soviética en los años sesenta y setenta, y la imagen que se hacía de estas relaciones como alianza extraordinariamente lastrada de conflictos se acercaba seguramente más a la verdad que la imagen de una lucha aritmética de pierde-gana, a muerte, moderada solamente por el deseo de evitar la guerra nuclear.

Dos factores impelieron a la política soviética en esta dirección: uno de índole geoestratégica y el otro de índole política interior. Los estudiosos de estas cuestiones suelen partir del planteamiento de que las consideraciones geoestratégicas son las que impulsaron a la URSS hacia una competición intensa con Estados Unidos, pero este análisis es exponente del pensamiento de la era prenuclear, de los cohetes intercontinentales. En cuanto a las superpotencias, se dotaron de capacidad para atacarse directamente la una a la otra con proyectiles balísticos intercontinentales con trayectorias que pasaban por el Polo Norte, los alineamientos de otras

potencias menores perdieron peso. La tragedia de Vietnam radica en que, desde el punto de vista de la seguridad internacional, no importaba realmente que Estados Unidos perdiera la guerra, y tampoco hubiera importado realmente el que la hubiera ganado. El control militar en Europa occidental podría también entenderse con perspectiva semejante.

Desde un punto de vista geoestratégico, la consideración capital que ha de regir para una superpotencia poseedora de armas nucleares y proyectiles intercontinentales es la de evitar que un conflicto regional conduzca a la guerra nuclear entre las superpotencias. Desde el punto de vista geoestratégico de la URSS, es preferible que Alemania occidental y Japón permanezcan sólidamente incorporados a la esfera de influencia norteamericana y no que pasen al campo neutral. La evolución de la política interna dentro de una Alemania y un Japón neutrales podría desembocar en Gobiernos que probablemente aumentarían los gastos militares y quizá se dotarían de armas nucleares. Además, si se produjera la disolución de la OTAN, podría aflorar de nuevo la hostilidad franco-alemana, con la consiguiente posibilidad de un peligro de conflicto indomitable.

No está claro si los dirigentes soviéticos entendieron hasta el fondo las consecuencias que traería la era nuclear. Seguramente Andrei Gromyko sí las entendió y puede que él, más que Henry Kissinger, haya sido el verdadero Metternich del tercer cuarto del siglo XX, al haber utilizado hábilmente a Estados Unidos para impedir que Europa occidental y Japón se convirtieran en amenazas. La mayoría de los integrantes del Politburó, no obstante, acertaron probablemente en la dirección tomada por instinto (por citar la expresión de un destacado periodista soviético, Alexander Bovin), por su profundo temor de Alemania y Japón. Los de la generación de Breznev todavía recordaban los conflictos habidos en Europa occidental que desgarraron a Rusia en dos ocasiones de su historia, y también lo que sus padres les habían contado sobre la guerra japonesa de 1905. Es seguro que en lo más profundo de su espíritu creyeran que ni Europa ni Japón volverían a tener posibilidad de devastar Rusia de nuevo. Y a esta finalidad la función dirigente norteamericana en la alianza occidental ha prestado un gran servicio.

Fueran o no conscientes de ello los dirigentes soviéticos, una postura amenazadora por parte de la URSS –esto es, unas fuerzas militares innecesariamente grandes, configuradas en clave ofensiva, más el despliegue secreto de los proyectiles SS-20– tenía por efecto el predicho por la teoría del equilibrio del poder: que las potencias débiles se aglutinan frente a una gran potencia peligrosa. El poderío militar soviético no “finlandizó” ni intimidó a Europa occidental, como temían los norteamericanos, sino que mantuvo la alianza frente a la amenaza soviética. La OTAN constituye la alianza militar más duradera de las habidas mientras la URSS ha existido –y es la solución que querían los dirigentes soviéticos–, y cabe al menos imaginar que la URSS avanzó posiciones en la amenaza precisamente para mantener la integridad de la Alianza.

El segundo factor impulsor en la política exterior de Breznev fue de tipo interno. Al mismo tiempo que la clase media soviética se expandía,

los problemas económicos del país se iban haciendo más tangibles. Como las tensiones favorables a la reforma iban en aumento constante, y como Breznev era opuesto a ellas, la única opción de éste fue la de contener el empuje reformador.

El argumento político más poderoso en favor de la reforma era que el atraso tecnológico de la URSS ponía en peligro la capacidad defensiva, un argumento que reforzó el jefe del Estado Mayor soviético, Nicolai Ogarkov, quien hizo públicas sus preocupaciones por los avances occidentales en la esfera tecnológica. Breznev necesitaba vaciar de fuerza este argumento, y en este sentido su política exterior fue, efectivamente, una continuación de su política interna.

En materia de control de armamentos, Breznev hizo una política puramente funcional a las exigencias de su política interna. En términos ideales habría querido limitar los avances tecnológicos norteamericanos en el campo del armamento, pero Estados Unidos no aceptaba limitaciones. En segundo lugar de preferencia, según su óptica, Breznev situaba medidas como los tratados ABM (contra proyectiles balísticos), SALT I y SALT II, que creaban dentro de la URSS la impresión de que la tecnología norteamericana se hallaba sujeta a control. Breznev tenía tan gran necesidad de crear esta impresión que a cambio de ella toleró una corriente emigratoria muy considerable.

Además, el mantenimiento por la URSS de una fuerza militar convencional innecesariamente grande creó en Occidente una sensación de amenaza que, cuando las emisiones de radio occidentales hacían llegar a la URSS el eco de ella, hacía muy difícil a los reformistas el sostener que la URSS tenía un problema serio de orden defensivo. Breznev se opuso a toda medida significativa de desarme convencional que hubiera mitigado la sensación de amenaza. Estaban en lo cierto los conservadores occidentales que decían que la "détente" era un sustitutivo de la reforma, al menos en lo que se refería al tipo de la "détente" brezneviana.

La política exterior de Gorbachov es indudablemente muy distinta de la de Breznev en múltiples sentidos. Es incuestionable que la política y en especial las relaciones públicas exteriores soviéticas son más flexibles. Casi todo el mundo admite que Gorbachov está rebajando la preferencia otorgada a la revolución en el Tercer Mundo y, en cambio, dedicando mayor atención a la construcción de relaciones más estrechas con los países en proceso de industrialización moderados o conservadores como Kuwait y Brasil.

En el terreno del control de armamentos, Gorbachov ha demostrado plena maestría en su flexibilidad táctica. En ningún otro terreno se ha visto esto con mayor claridad que en las negociaciones sobre fuerzas nucleares de alcance medio. Aun cuando Gorbachov abandonó sus exigencias de vinculación y aceptó las propuestas norteamericanas sobre eliminación de proyectiles de medio o corto alcance en Europa o en el Asia soviética, también consiguió atribuirse méritos a costa de esas propuestas que no habían sido suyas.

¿Qué es lo que mueve las decisiones de Gorbachov en la negociación para el control de armamentos? ¿Por qué viene aceptando propuestas que sus predecesores rechazaron? ¿Significa ello que ha desistido de la actitud renuente de Breznev a exponerse a una independización alemana y que está resuelto a disputar a Estados Unidos la supremacía geoestratégica en Europa?

Se insinúa con frecuencia una interpretación de este tipo, aunque a mi juicio es errónea en lo esencial. Con Gorbachov la Unión Soviética sigue teniendo interés geoestratégico en la estabilidad de los alineamientos militares existentes en Europa occidental y el Pacífico, y ello por las mismas razones que lo tenía con Breznev. Si bien el temor de Breznev a Alemania confirió a su política una intensidad emocional, la lógica de ésta tenía sus raíces en la era de los cohetes intercontinentales. Gorbachov ha negado en reiteradas ocasiones que él pretenda escindir a Estados Unidos de sus aliados. En el capítulo que dedica a Europa en *Perestroika*, Gorbachov enuncia llanamente: “No tenemos intención de dedicarnos a manejos diplomáticos ni deseo de provocar el caos en las relaciones internacionales... Nuestra idea de un “hogar europeo común” no supone en absoluto el cerrar a nadie las puertas de éste.” Gorbachov es muy sincero, al menos en lo que afecta a la alianza militar.

En efecto, si suponemos válida la teoría del equilibrio de poder y consideramos que los proyectiles soviéticos de alcance medio y corto son armas que han favorecido la cohesión de la Alianza en vez de ser instrumentos de neutralización, entonces la renuncia soviética a aceptar la propuesta norteamericana de eliminación de dichas armas puede entenderse como prueba de una ausencia de deseos de promover el desencanche de Estados Unidos y Europa. Fue Estados Unidos el país que consiguió introducir las opciones cero, y luego, frente a los objetivos soviéticos, el que presionó en favor de una retirada más rápida de la que la URSS quería.

La diferencia clave entre Breznev y Gorbachov no radica en sus concepciones geoestratégicas, sino en sus actitudes ante la reforma económica. Al afirmar que la política exterior es continuación de la política interna, Gorbachov estaba diciendo al tiempo que el cambio de la política interior de Breznev reclamaba el cambio de su política exterior.

En primer lugar, la reforma económica exige en última instancia que la URSS abra su economía a la economía mundial para eliminar así la casi total protección ante la competencia extranjera disfrutada por la industria soviética. Esa apertura implica una estrategia de exportación, mejora de los procedimientos de licencia, impulso a la producción conjunta con empresas extranjeras y estímulo a la inversión extranjera en la URSS. El éxito en estas líneas de acción exige un acceso mucho más amplio que en los años sesenta a, la tecnología extranjera, y depende, en definitiva, de que pueda evitarse un bloqueo tecnológico exterior. Si Estados Unidos está resuelto a imponer un bloque, como está haciéndolo, la URSS se verá obligada a superarlo por medio de una política dirigida a Europa occidental, Japón y los países del Tercer Mundo en vías de industrialización.

En segundo lugar, una reforma económica que requiere ingentes inversiones en industrias civiles de alta tecnología constriñe seriamente los gastos militares o el consumo, y las limitaciones sobre el consumo pueden resultar inviables cuando se quiere hacer una reforma económica sin crear inquietud. La única manera de reducir significativamente el gasto militar es el recorte de gastos en armamento convencional. Además, si la URSS quiere atraer grandes inversiones procedentes de Europa tiene que dar a los europeos seguridades de que no están amenazados de invasión. Ambos factores dan a Gorbachov razones imperiosas para procurar el desarme convencional que Breznev trató de evitar.

En tercer lugar, si el argumento más poderosos en favor de la reforma es exclusivamente tributario de cuestiones de defensa nacional y poder –un argumento que Gorbachov ha reiterado–, el dirigente soviético no debería permitir que los acuerdos sobre control de armamentos se lo invalidaran, si es que realmente pueden hacerlo. El alivio de la sensación de amenaza en los países europeos, que es una necesidad, lleva aparejado un riesgo de crear una relajación parecida dentro de la URSS. No obstante, la amenaza útil por razones de política interna es la que presenta a largo plazo la tecnología norteamericana, que legitima gastos en sistemas de ordenadores, y no una amenaza europea más inmediata, que legitima gastos improductivos en carros de combate y personal militar.

Para Gorbachov el símbolo más acabado del peligro de persistencia del atraso tecnológico es la IDE. Si ésta se revela válida (y la URSS tiene que ponerse en lo peor), entonces la URSS se hallará indefensa. Puesto que la mayor debilidad en el desarrollo de la IDE es la insuficiencia de capacidad en ordenadores y programas, la única respuesta correcta por parte de la URSS es acometer a matacaballo un programa que sitúe a nivel mundial su capacidad en el campo de los ordenadores, que es precisamente lo que Gorbachov pretende a toda costa. De este modo, la IDE presta el mejor argumento en el sentido de que la mejor estrategia defensiva es la detracción de fondos al gasto en carros y tropas para destinarlos al desarrollo de alta tecnología civil. Sería de gran utilidad el que además de ello pudiera controlarse la tecnología norteamericana, pero un acuerdo para “controlar” la IDE durante un número limitado de años permitiendo a la vez que se investigue intensamente parece limitar la tecnología norteamericana sin hacerlo realmente. Nada hay más desastroso desde el punto de vista político de Gorbachov que quedarse sin el espantajo de uso doméstico mientras se acrecienta el desfase tecnológico.

Estos tres imperativos de la reforma soviética en la esfera de la política exterior no encajan fácilmente unos con otros, pues tienden a ser mutuamente contradictorios. Gorbachov sigue teniendo interés en mantener las alianzas militares occidentales a la vez que necesita intentar malograr los intentos norteamericanos de limitar la introducción de tecnología aliada en la Unión Soviética; necesita de la “détente” –en realidad “entente” – con Europa, pero también decir a la vez a su pueblo que

los sacrificios son necesarios; necesita el desarme convencional cuando las fuerzas occidentales partidarias del control de armamentos prefieren el control de las armas nucleares.

La pauta de los acontecimientos que hemos observado trasluce bastante bien el complejo entramado de presiones que pesan sobre el dirigente soviético. En primer lugar, Gorbachov ha otorgado más importancia aún a Europa occidental, y a los países del Tercer Mundo en proceso de industrialización (aunque aún no a Japón) en varias formas. Las dos primeras cumbres con el presidente Reagan se celebraron en Europa, y la tercera ha producido un acuerdo que hace referencia primordialmente a Europa (y en medida muy limitada a los proyectiles soviéticos que apuntan hacia el Lejano Oriente). El acuerdo logrado para retirar de Europa las armas nucleares de alcance medio y corto ha aumentado la presión política que empuja a abordar la amenaza de las fuerzas convencionales, y Gorbachov ha dado todas las señales de sustentar una posición seria en relación con el desarme convencional en Europa.

Es más fácil tratar con los aliados de Estados Unidos con vistas a romper el bloqueo tecnológico si Estados Unidos legitima sus negociaciones con la Unión Soviética. De otro modo, los aliados pueden temer perder los mercados o el paraguas nuclear norteamericanos. No hay nada casual en el viaje de Erich Honecker a Alemania occidental en vísperas del encuentro Shultz-Shevardnadze de septiembre, ni en el viaje de este ministro soviético a Argentina, Brasil y Uruguay directamente desde Washington. Esta legitimación es la auténtica "concesión" que el presidente Reagan pagó porque la cumbre resultara como él había querido, y es asimismo la razón de que la URSS esté dispuesta a arriesgarse a una desvinculación que no quiere que se produzca.

Mientras, Gorbachov ha seguido atribuyendo a Estados Unidos características muy amenazadoras: ha afirmado que es un país de "totalitarismo monopolista" dominado por un complejo militar-industrial y con designios de dominación mundial. El hecho mismo de que la IDE no vaya a funcionar como escudo plenamente eficaz sólo demuestra, según Gorbachov, que forma parte de una estrategia de primer ataque, que está concebida como resguardo contra un ataque parcial soviético desencadenado tras un ataque norteamericano.

En las vísperas mismas de la cumbre de 1987, las consideraciones de Gorbachov en *Perestroika* –recién publicado entonces– sobre Estados Unidos tenían un tono radicalmente distinto de las que hacía en el capítulo sobre Europa. Atribuía a Estados Unidos "la inmoral intención de sangrar económicamente a la URSS" y calificaba a la IDE de "instrumento para asegurar la dominación". "Hasta ahora no hemos avanzado un centímetro" –decía– en las relaciones norteamericano-soviéticas, que situaba en una perspectiva de "normalidad" –sin llegar a la cordialidad de que hablaba refiriéndose a Europa–, por más que ésta pudiera parecer aún "más lejana".

No era accidental la insistencia de Gorbachov en la cuestión de la IDE en sus conversaciones de octubre en Moscú con el secretario de

Estado George P. Shultz. En vísperas de una gran reforma de la agricultura y de un peligroso aumento de los precios de la carne, Gorbachov necesitaba evocar de nuevo el peligro del atraso tecnológico. Pero aún sigue necesitado de continuar negociaciones sobre control de armamentos con Estados Unidos para poder facilitar las negociaciones comerciales con Europa y Japón, y quiere convencer a sus militares de que está regulándose el ritmo de avance de la IDE. Y ha conseguido sus propósitos sin perder el asidero de la IDE a efectos de política interior, a base de condicionar ahora un acuerdo sobre armas estratégicas no con la IDE, sino con una prolongación de la vigencia del tratado ABM en su tradicional definición. Estados Unidos no convendrá nunca en esto último sin poner en primer plano su intención de llevar adelante un intenso programa de investigación sobre defensa estratégica. Otros planteamientos semejantes por parte de Estados Unidos proporcionan a Gorbachov el argumento que necesita para sostener que la amenaza a largo plazo sigue siendo muy grande.

¿Cuáles son, pues, las consecuencias de ello para Estados Unidos? Hay quienes dicen que Gorbachov es débil, entendiéndolo por ello que es susceptible de ser acorralado. Otros dicen que Gorbachov es débil y que Estados Unidos debiera ayudarle en su reforma. De hecho, Gorbachov parece bien afirmado en una de las consolidaciones más rápidas del poder que se hayan visto en la historia soviética, y, en efecto, ha puesto repetidamente en dificultades a Estados Unidos. Ya se cuida él de sí mismo, de modo que cuidemos nosotros de nuestros propios intereses.

En primer lugar, hemos de entender que la teoría del equilibrio del poder es correcta. No es una amenaza soviética, sino su eliminación, la que impulsa el neutralismo. El tratado INF es un paso harto menor que no causa gran peligro. Pero el hecho de que insistiéramos en una opción cero en vez de en la retirada parcial que pretendía la URSS –y que prácticamente no hubiera creado el menor peligro de desvinculación– constituye una advertencia en la cual hemos de empezar a pensar con más claridad.

En segundo lugar, tenemos que entender que para Estados Unidos la fuente mayor de poderío ha sido su potencia económica y el poder de atracción de su sistema económico. Un rearme que debilite la economía vulnera más que favorece la seguridad nacional. Si Gorbachov nos permite reducir el déficit mediante una reducción del armamento convencional por ambos lados, tendremos que saludar la realidad de que nuestros intereses económicos respectivos sean congruentes.

Y, finalmente, si la apertura soviética a la economía mundial forma parte de una reintegración general de los rusos a la civilización occidental, nos hallaremos ante una situación que nos había parecido tan inverosímil que ni nos habíamos detenido a pensar en ella. Por la vía de las inversiones en la URSS tendremos la oportunidad de romper los tópicos soviéticos sobre la naturaleza explotadora de los gestores capitalistas. Se nos ofrece la oportunidad de aplacar esa clase de sentimiento xenófobo que puede precipitar decisiones emocionales que en la era nuclear van cargadas de graves peligros. Si Gorbachov está dispuesto a superar la era

de la posguerra, y ésta es precisamente la consecuencia de su política interna, no podremos por menos de celebrarlo. Pero, antes que nada, tenemos que comprender lo que está sucediendo, pues de otro modo seguiremos cometiendo un error tras otro.