

La nueva distensión y sus problemas

Más allá de criterios formalistas (la década de los 90 empieza el 1 de enero de 1991, no el 1 de enero de 1990), podemos por tradición aceptar que el final de 1989 es una buena ocasión no sólo de hacer balance de dicho año, sino de toda la década de los 80. En todo caso, el año 1989 ha sido tan rico en acontecimientos, ha tenido una dinámica política tan compleja, que su análisis es una digna culminación de una década ya de por sí extraordinariamente significativa. Y la primera cosa que hay que recordar aquí, al empezar esta reflexión, es precisamente la demostración que 1989 ha hecho de la *total imprevisibilidad de la política*. El ritmo que han adquirido los cambios en el Este, la propia caída del muro de Berlín, por poner el ejemplo más significativo, es algo que nadie, ni aquellos que tomaron esa decisión histórica, estaban en condiciones de prever tan sólo tres meses antes. Y si hubiera que reducir a un sólo concepto —una vez sentada esta imprevisibilidad de la política— este complejo año de 1989, la mejor fórmula es sin duda: la «nueva distensión y sus problemas». «Nueva» porque sería absurdo negar que la historia, desde 1945, ha conocido algunos momentos de distensión, y por tanto la fase actual tiene precedentes. Pero el término «nueva» tiene aquí más connotaciones: estamos ante una distensión radicalmente nueva, es decir, cualitativamente distinta a cualquiera de sus fórmulas anteriores, hasta el punto que sería necesario buscar una palabra diferente a *distensión* para definir la situación actual. El propio término *distensión* requeriría una profunda revisión. En efecto, su uso es válido sólo por analogía, en referencia a otras épocas en que el Este y el Oeste han buscado y hallado formas de coexistir y competir dentro de ciertos parámetros mutuamente aceptados, hasta que la propia evolución de la historia los ha alterado y ha puesto en crisis dicha fórmula. Pero en el caso actual, si bien hay esa componente de distensión —por oposición a la tensión o a la dinámica de confrontación de los primeros años ochenta—, hay una nueva variable: las profundas mutaciones del sistema soviético y del bloque del Este, que requieren un análisis más detallado y profundo. También hemos mencionado la noción «la nueva distensión y sus problemas». Llama la atención hasta qué punto se hace, desde muchos ángulos, una lectura apresurada y superficial de la actual situación mundial, dando por buena la ecuación Nueva Distensión (en el sentido Este-Oeste) igual a Paz Mundial. Y ello es absolutamente cuestionable, pues los conflictos en muchos lugares del Tercer Mundo, algunos nuevos, otros simplemente reactivados en mayor o menor grado, y algunos, es cierto, en fase de desactivación, vienen a recordar que el sistema mundial se mueve sobre dos ejes. Uno, horizontal, Este-Oeste, que está en plena mutación y que no sabemos en qué va a convertirse, pero que conlleva potencialmente problemas de nuevo

Pere VILANOVA
Profesor Titular de Ciencia Política,
Universidad de Barcelona.
Codirector del TNI (Transnational Institute,
Amsterdam).
Profesor de CIDOB.

tipo que todavía ignoramos; otro, vertical, el eje Norte-Sur, que sigue produciendo tensiones estructurales cada vez más insostenibles. Y en el seno de estos parámetros, el sinfín de ya citados conflictos del Tercer Mundo.

* * *

La década de los ochenta entró en su último año, 1989, en una dinámica de consolidación de lo que se ha dado en llamar *nueva distensión* («new detente»), iniciada aproximadamente a finales de 1986, pero oficializada sin duda ninguna en diciembre de 1987, con la firma en Washington del acuerdo Doble Cero. Todo proceso político es complejo, y el tema de la seguridad incluye tal cantidad de variables que una afirmación como la arriba expuesta requiere, obviamente, algunas precauciones. Se pueden resumir en una: *todo parece indicar*, dadas las circunstancias imperantes en las relaciones Este-Oeste, que esa «nueva distensión» puede no sólo consolidarse, sino convertirse en algo duradero. Pero algunas de las bases sobre las que se sustenta pueden variar bruscamente (una involución brusca en la URSS; nuevos conflictos incontrolados en el Tercer Mundo; etc.), y la historia demuestra que las relaciones Este-Oeste han fluctuado tradicionalmente entre fases de tensión y fases de distensión.

En este contexto, el año 1989 estaba llamado a producir sorpresas. La primera, por supuesto, tiene que ver con la *perestroika* en sentido amplio, esto es, con la consolidación y avance del proceso de reformas en la URSS y la dinámica acelerada de cambios en todos los países del Este. 1989, con las elecciones soviéticas de marzo al nuevo Congreso de Diputados del Pueblo (del que había de salir el nuevo Soviet Supremo), iba a ser un año clave. La situación en la URSS, a nivel económico, con la agitación de las nacionalidades (países bálticos, Georgia, las repúblicas asiáticas, etc.), en el plano de la reforma institucional, dista de ser estable. A este respecto hay que subrayar que cuando Gorbachev hace pública lo que se puede llamar «la agenda» de la *perestroika*, la economía y sus necesarias reformas aparecen en primer plano. Pero no en cambio el conflicto de las nacionalidades, que ha sido algo totalmente inesperado, tanto por la amplitud que ha tomado en algunos lugares, como por su generalización a la práctica totalidad de nacionalidades y minorías étnicas de la Unión Soviética.

Gorbachev sigue desarrollando una política compleja, en la que sus sucesivas iniciativas en política interior, de reformas institucionales, económicas, etc., están en relación estrecha con su «nuevo curso» en Política Exterior y de Seguridad. Se ha producido un fenómeno de tal envergadura, que Gorbachev ha conseguido vencer a los occidentales, empezando por los europeos,

de que el éxito de la *perestroika* no sólo es deseable en términos genéricos, sino que es también *condición indispensable* para la consolidación de la Nueva Distensión a la que se alude más arriba. Y por vía de consecuencia, un fracaso de la *perestroika* conllevaría desastrosas consecuencias para el futuro de las relaciones Este-Oeste y de la propia seguridad europea.

En esta perspectiva, llama la atención hasta qué punto la reforma del sistema soviético —tal como la veía Gorbachev— ha adquirido en las llamadas democracias populares un ritmo propio tan acelerado y en progresión geométrica, que al término de 1989 se podía afirmar que ni Gorbachev, ni la dirección soviética, ni nadie tenía en sus manos el control de los acontecimientos. En otras palabras, a partir del momento en que la URSS aceptó explícita o implícitamente (en unos casos dejando hacer, en otros empujando hacia adelante a algunos socios excesivamente inmovilistas) dejar cada país a su aire y a sus propios ritmos, cada caso ha sido un modelo digno de estudio. Ya en enero, los dirigentes húngaros anuncian el fin del partido único e inician un proceso de autoliquidación del partido comunista y el restablecimiento del pluralismo político y social sin limitaciones y con todas sus consecuencias. En junio, Hungría dismantela por decisión unilateral el «telón de acero» con Austria, y en julio se procede a la rehabilitación de Imre Nagy, el dirigente histórico de la rebelión de 1956 contra la URSS. En octubre, el Partido Comunista (PSOH) pasa a denominarse Partido Socialista y se abre la puerta legal para unas elecciones democráticas. En Polonia, el curso es matizadamente distinto. En abril, es legalizado Solidaridad. Solidaridad, movimiento social complejo, surgido de las luchas obreras de 1980, ilegalizado y perseguido por el general Jaruzelski, el mismo que finalmente en abril de 1989 se sienta a negociar de igual a igual con los perseguidos y presos de ayer. Las elecciones de junio consagran la primacía de Solidaridad y la marginación social abrumadora de la dirección comunista. Así, en los niveles en que la elección era realmente competitiva, como los cien escaños del Senado, Solidaridad gana 99 y un millonario independiente el último escaño. El tercio electivo de la Cámara baja, también produce un resultado similar. Y sobre todo, los 35 escaños de lista única reservados para los máximos dirigentes del Partido, fracasa en toda línea: sólo dos de los 35 son elegidos en la primera vuelta. En agosto, Jaruzelski nombra al intelectual T. Mazowiecki como Primer Ministro, para formar un Gobierno de coalición —los comunistas, en clara minoría—, y en septiembre el nuevo Parlamento aprueba la investidura del nuevo Gobierno. Más espectacular, por simbólica, es la caída del muro de Berlín en noviembre, un viernes por la noche, pocos días después de la retirada forzosa de Honecker y su sustitución por el dudoso Egon Krenz. Desde julio, la

avalancha de fugitivos de la RDA a la República Federal vía Checoslovaquia, Hungría y Austria, pone en marcha una crisis cuya aceleración pilla a todos los observadores por sorpresa. El ascenso de Hans Modrow como líder reformista abre a partir de noviembre nuevas perspectivas para el caso alemán. Lo curioso es que en teoría el caso de la RDA parecía destinado a ser el último en resolverse. Las implicaciones internacionales, su localización estratégica, el estatuto de ocupación que sigue pesando sobre las dos Alemanias en virtud de los acuerdos del final de la II Guerra Mundial, todo ello parecía indicar que el caso de la RDA requeriría una compleja negociación previa, antes de cualquier solución. Aquí, nuevamente los hechos lo han cuestionado todo. El muro fue derribado por un acto unilateral, y sus consecuencias se dejarán sentir durante largo tiempo. En todo caso, se puede afirmar sin duda ninguna que ha sido el hecho más importante acontecido en suelo europeo desde el final de la II Guerra Mundial. El hecho de que H. Kohl plantease, a principios de diciembre, públicamente «la cuestión alemana pendiente», vía fórmulas de cooperación y a través de una eventual solución confederativa —como paso previo a cualquier solución federal o de unificación pura y simple—, era inevitable históricamente, una vez desmantelado el muro. Las reacciones tibias o claramente reticentes (de la URSS, de Estados Unidos, de Polonia y de Francia principalmente) en ningún caso lograrán aplazar indefinidamente el tema. La situación era, a finales de 1989, radicalmente nueva, y exigía soluciones nuevas.

Conviene subrayar, como observaciones globales, lo siguiente: en primer lugar, el carácter multitudinario, masivo, persistente y tenaz de las movilizaciones de masas, y su carácter pacífico. La ausencia total de violencia —excepto en los casos de provocaciones policiales— y la demanda de libertad y democracia quedarán como una lección de madurez cívica. En segundo lugar, la fuerza de la sociedad civil, su autonomía, y su capacidad de memoria histórica (véase la facilidad de recomposición del pluralismo político en la RDA, en Hungría o en Polonia). En tercer lugar, la rehabilitación de la autonomía de la política en estos países, algo inexistente durante 40 años, donde cada cual sigue su curso en función de una dinámica realmente policéntrica (por usar la fórmula de Togliatti). En cuarto lugar, el realismo, la madurez y la solidez de la política de pactos y compromisos que poder y oposición han adoptado cuando la ruptura democrática con el pasado ha sido inevitable. Desde este punto de vista, no es impensable que haya que buscar, para resolver la dimensión internacional del problema, fórmulas en el terreno de la neutralidad internacionalmente garantizada para resolver la espinosa cuestión del lugar de Polonia, Hungría, Checoslovaquia y, por encima de todo, la RDA en la

cambiante situación Este-Oeste. Señalemos aquí, como dato fundamental, que esta cadena de acontecimientos en diversos países del Este, ha producido en la práctica una desarticulación total del Pacto de Varsovia, al menos como alianza militar, dato que la Alianza Atlántica no puede seguir ignorando por más tiempo.

* * *

La otra cuestión esencial, en 1989, era la situación de crisis estructural en que se hallaba inmersa la Alianza Atlántica desde unos años antes, crisis que se había agudizado extraordinariamente a finales de 1986, en la cumbre de Reykiavik —sobre la que hubo interpretaciones de lo más alarmante, pero que luego se tradujo, un año más tarde, en el acuerdo Doble Cero de Washington—. Las dificultades de la Alianza Atlántica para adaptarse al nuevo curso, y dar respuestas concretas y convincentes a las sucesivas propuestas de la URSS, se agravó durante 1988, año de transición para Estados Unidos. En efecto, R. Reagan, dio muestras crecientes de falta de energía e impulso en este último año de mandato. El éxito del acuerdo de Washington de diciembre de 1987 permitía ganar tiempo, pero el paso de una Administración que duraba desde hacía ocho años a otra que fue una incógnita hasta por lo menos uno o dos meses antes de la elección presidencial norteamericana de noviembre (1988), paralizaba todo el bloque occidental. En esta situación, el debate sobre si el acuerdo INF de Washington debía prolongarse en un «acuerdo triple cero» que incluyese las armas nucleares tácticas (menos de 500 km de alcance) fue ganando intensidad. La polarización entre la posición anglo-americana (las armas nucleares tácticas —SNF— no eran negociables, nunca lo serían y debían ser modernizadas) y la posición alemana (empezar a negociar ya un acuerdo «triple cero» sobre ese tipo de armas) se mantuvo durante los primeros meses del año, hasta la tan anunciada como temida Cumbre atlántica de Bruselas, prevista para finales de mayo de 1989. Vale la pena detenerse en esa Cumbre atlántica como síntoma.

No estaba en juego únicamente una decisión sobre los misiles Lance (que estarán caducos para 1995), sino el propio equilibrio interno de la Alianza. Finalmente, la cumbre atlántica del 29 y 30 de mayo de 1989 terminó con un compromiso considerado al parecer por las dos partes como aceptable. La ironía en este enunciado reside en el hecho de que «las dos partes» no son aquí la URSS y Estados Unidos, o el Este y el Oeste, sino Estados Unidos y Alemania Federal, esto es, dos socios cruciales de la Alianza. Se puede adelantar sin temor a errar que el terreno de acuerdo fue propiciado por una serie de países de la Alianza que desde tiempo antes se venía situando en un terreno intermedio, como

Italia, España, y de un modo especial Francia. En efecto, fueron pocos los observadores y especialistas que interpretaron correctamente la posición del presidente francés, expuestas por aquellas fechas en una conferencia de prensa y en su visita del 21 de mayo a G. Bush. Muchos creyeron entender tan sólo que Mitterrand se alineaba con la posición americana, cuando en realidad el compromiso alcanzado en Bruselas parecía calcado exactamente de la postura francesa. La utilidad de la mediación de los países aquí mencionados merece ser resaltada. En efecto, existe en la Alianza una cierta tradición o inercia que ha tendido a resolver las crisis internas o bien en términos de correlación de fuerzas (y, en suma, ¿de quién son *todas* las cabezas nucleares bajo mando OTAN, sino de Estados Unidos, que tiene en última instancia la decisión de disparo?), o bien en términos de interpretar cualquier discrepancia con la línea oficial como síntoma de debilidad, de claudicación frente al Este, cuando no de «quintacolumnismo». No se puede dejar de comprender que las razones alemanas eran genuinas, sólidas. Como dijo un político alemán, las SNF (armas nucleares tácticas) pueden definirse como «aquellas diseñadas para matar sólo alemanes, pero muchos alemanes» a ambos lados de la frontera. Por lo demás, Bush no podía ignorar por más tiempo que la lógica abierta con el acuerdo INF o Doble Cero llevaba necesariamente a una negociación sobre las armas nucleares tácticas. Al menos, de continuar unas determinadas condiciones internacionales que en su momento propiciaron el acuerdo Doble Cero. Y esas condiciones no sólo siguen dándose, sino que incluso han mejorado.

Si por el lado de la Alianza, la mediación de Italia, España y Francia, apoyándose en la estela del Doble Cero, pudo ser considerada el factor clave del compromiso de la cumbre de Bruselas, el «viento del Este» también contribuyó. En este sentido, varios acontecimientos avalan esta interpretación, aunque hayan quedado relativamente en segundo plano. Por un lado, el 11 de mayo de 1989 Gorbachev aprovechó la visita del Secretario de Estado, J. Baker, a Moscú para proponerle —o mejor dicho comunicarle— una reducción unilateral de los misiles de corto alcance basados en tierra, que eran el principal problema. Por otra parte, el 25 de mayo, esto es a menos de una semana de la Cumbre de Bruselas, el Pacto de Varsovia presentó en las conversaciones CFE o CAFE (sobre reducción de fuerzas y armas convencionales en Europa, el otro gran escollo) de Viena una propuesta detallada sobre reducción de armas convencionales y tropas, que el bloque occidental no pudo por menos que calificar de muy positiva: el embajador de los Estados Unidos la llamó «buena noticia» y otro alto representante la definió como «(la propuesta) más próxima a la posición norteamericana que jamás hemos recibido». La propuesta

fue presentada oficialmente por el embajador búlgaro y se refería a los límites de concentración de armamento y tropas por regiones, dividiendo el mapa europeo en tres áreas: una zona de contacto entre ambas Alianzas y dos zonas periféricas. El programa sería aplicable en un plazo no superior a seis años. Lo interesante es que se nota en esta propuesta una influencia, aunque indirecta, de las teorías de la «defensa defensiva» y de la «defensa no provocativa». En la zona de contacto, los efectivos respectivos serían 1.000.000 de hombres, 16.000 tanques, 16.500 piezas de artillería, 20.500 vehículos blindados, 1.100 aviones de combate y 1.300 helicópteros de combate. Las zonas periféricas tendrían como techo aproximado un tercio de cada uno de esos tipos de armas. La propuesta, además, incluía una detallada descripción geográfica de la zona de contacto y las zonas periféricas. Y esa propuesta, al parecer, incitó a G. Bush a modificar sobre la marcha un discurso que ese mismo día iba a pronunciar en una Universidad norteamericana.

De hecho, la oferta hecha por el Presidente de EEUU en Bruselas, de una importancia excepcional, parece tomar como referencia esa propuesta soviética en las conversaciones CFE. En primer lugar, Bush propone unas cifras (en relación a tanques y vehículos blindados) que no están tan alejadas de las soviéticas. En segundo lugar, la OTAN acepta por primera vez (con tanta claridad) que en la negociación y posterior reducción sean incluidos los aviones de combate basados en tierra y los helicópteros, y propone que el techo para ambos lados sea un 15% inferior a la actual cifra máxima de que dispone la Alianza Atlántica. El resto del material será destruido. En tercer lugar, los Estados Unidos reducirán en un 20% sus tropas estacionadas en Europa, facilitando así un techo máximo para los efectivos humanos americanos y soviéticos estacionados fuera de sus territorios nacionales. Las tropas objeto de reducción, serán desmovilizadas. En cuarto lugar, Bush insta a ambas partes a acelerar las conversaciones en curso para alcanzar un acuerdo en las negociaciones CFE (Fuerzas Convencionales en Europa) de Viena. Por último, el 30 de mayo, coincidiendo con la Cumbre de Bruselas, Gorbachev aprovechó la sesión del nuevo Congreso de los Diputados del Pueblo para hacer público por vez primera el presupuesto de Defensa de la URSS. Presupuesto, además, calificado de *creíble* por los observadores occidentales. En efecto, Gorbachev presentó ante los miembros del Congreso de su país un informe oficial, según el cual los gastos de Defensa ascienden a casi 78.000 millones de rublos, es decir un 12% de la renta nacional. Las dificultades de operar con las diferencias entre el cambio oficial del rublo con respecto al dólar US y el cambio en el mercado negro (suele variar de uno a cuatro) hacen difícil evaluar este presupuesto, pero el mero hecho de hacerlo

