

Democracia y Desarrollo: Condiciones para la cooperación

Segundo MONTES*

La profunda crisis que padece El Salvador; la guerra civil que lleva más de nueve años y a la que no se ve solución en un plazo de tiempo medible; los miles y miles de muertos, lisiados, huérfanos, desplazados, refugiados y amedrentados salvadoreños; el deterioro creciente de las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población; el hacinamiento en zonas marginales urbanas; el desempleo en aumento; el incremento en todos los indicadores de la pobreza y de la miseria, obligan a las diversas fuerzas sociales a clamar por la solución al conflicto, a unir esfuerzos para propiciar un clima de racionalidad, y a buscar alternativas de solución al problema fundamental de la sociedad salvadoreña.

La crisis que padece la sociedad salvadoreña es anterior a la guerra civil desatada al inicio de la presente década, y ha sido el origen y motivación para esta última. Los diversos indicadores sociales revelan la profundidad de la crisis y de la injusticia, antes de la guerra civil, creando y manteniendo unas estructuras violatorias de los derechos más fundamentales de las grandes mayorías, «estructuras de muerte, de exclusión y de marginalización» (Montes y otros, 1988). Para resolver la crisis, por lo tanto, hay que buscar la solución y transformación de las «estructuras de muerte» en «estructuras de vida», creando un desarrollo económico justo y equitativo para el conjunto de la sociedad y, sobre todo, de las grandes mayorías, y establecer una democracia real, condiciones indispensables, ambas, para una paz auténtica y permanente. Sin paz, es impensable el desarrollo ni la democracia real; pero sin desarrollo justo y equitativo, y sin democracia real, también es impensable la paz.

*El doctor Segundo Montes es uno de los jesuitas asesinados en San Salvador el pasado 16 de noviembre de 1989.

El texto corresponde a la ponencia que su autor presentó en la «Conferencia sobre la paz en El Salvador», celebrada en La Haya (Holanda), en septiembre de 1989.

I. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR PAZ

La paz no es simplemente la ausencia de la guerra. Si esa fuera la única exigencia para la paz, podría afirmarse que a nivel mundial, o a nivel de cada país, predomina más, y por tiempo más largo, la paz que el conflicto. Pero hay ciertas condiciones que impiden la paz cuando no hay guerra declarada, y que precipitan a la guerra; así como también esas condiciones impiden que, aunque callen las armas, no termine de hecho la guerra ni se entronice la paz en una sociedad o entre las naciones. La paz tiene que ser fruto de un consenso de todas las personas, organizaciones y fuerzas sociales en el tipo de sociedad que se pretende construir, lo que no significa unanimidad ni homogeneidad, sino consenso para lo posible. Es decir, sería la base —o el fruto, más bien— de una auténtica democracia real. Esa paz, basada en un consenso social, comprende diversos aspectos o componentes que es preciso abordar.

Se requiere una paz económica, basada en un consenso, que no exigirá una igualdad absoluta entre los agentes de la producción, pero sí ciertamente que difiera del modelo que concentra la riqueza en poquísimas manos y excluye de los bienes indispensables a las grandes mayorías de la población. Una economía que mantenía en el nivel de pobreza absoluta al 31,8 %, y en pobreza relativa al 82,2 % de la población en 1977, pero que ha elevado esas cotas para 1985 al 44,1 % y al 90 % respectivamente (Montes y otros, 1988: 79) —o que mantiene un desempleo absoluto del 6,7 % de la PEA reconocida para 1979, y del 33,7 % para 1985 (Ibíd.: 87), al que es preciso agregarle tasas aún mayores de subempleo—, ciertamente no es resultado ni fruto de un consenso en la sociedad salvadoreña, pero tampoco es un clima favorable a la paz económica, y puede generar una guerra al interior de la sociedad.

La paz social no estriba únicamente en la satisfacción de las necesidades fundamentales, en la distribución justa de los recursos naturales, de los servicios y prestaciones sociales y en la asignación equitativa del presupuesto del estado. La paz social se cimienta en un equilibrio justo de la estructura social, con la aceptación y el respeto de todos los grupos sociales. Pero la estructura social salvadoreña se encuentra polarizada en grupos conflictivos, puesto que la clase dominante se reduce a entre el 0,3 % y el 0,76 %, las capas medias abarcan desde un 10,84 % a menos del 26,7 %, mientras que la clase dominada comprende entre el 57,22 % y el 81,15 % de toda la población del país (Montes, 1988a: 15-26). Esta estructura social polarizada y conflictiva no es producto de una evolución «normal» de la sociedad autóctona, ni fruto de un consenso entre sus integrantes, sino resultado de una imposición forzada, primero de los conquistadores y colonizadores, luego de las fuerzas sociales dominantes en el proceso histórico salvadoreño.

En la dimensión política, es imprescindible que las diversas fuerzas sociales tengan su expresión política, tan legítima como la de cualquier otra, que presente su proyecto para el conjunto de la sociedad. El consenso vendrá dado por la aceptación, de parte de todos, de la que honestamente gane la mayoría de los votos en una elección. Eso sería una verdadera democracia «formal», si es que no se queda simplemente en una democracia «aparente» (Montes, 1982: 59-66). Ahora bien, en El Salvador, donde no se ha permitido hasta el presente, de hecho, ni siquiera la sindicalización campesina, mucho menos se ha permitido la conformación de partidos orgánicos de los trabajadores urbanos y rurales —pero tampoco se les habría permitido acceder al poder en caso de existir o de haber

adoptado como expresión política electoral a otro de los partidos existentes, aunque no fuera propio ni orgánico. A los trabajadores consecuentes con su extracción y conciencia de clase no les queda otra alternativa que la de abstenerse en las elecciones, o escoger en la restringida oferta electoral aquel partido que sea menos ajeno a sus intereses. A ello hay que agregar la presión y coacción, así como la alienación introyectada, que lleva a amplios sectores de los trabajadores a optar por partidos contrarios a su clase social (Montes, 1988a: 52-53).

Un componente más para la paz y el consenso en la sociedad es el ideológico. Es imposible en una sociedad moderna la homogeneidad ideológica. Pero una verdadera democracia, una paz entre los diversos grupos sociales exige, cuando menos, una tolerancia a todas las ideologías y a su expresión libre. En El Salvador, por el contrario, todo el aparato del estado, todo el sistema de coerción de la sociedad civil y de la sociedad política, libran una guerra a muerte contra toda ideología que cuestione la imperante —no solo contra las ideologías antagónicas a ella. La guerra ideológica que se libra —y no solo desde que estalló la guerra civil— se empeña, por todos los medios a su alcance, en desautorizar, condenar, estigmatizar las ideologías ajenas. Mientras no termine la guerra a las ideologías, mientras no se logre un consenso entre los defensores de todos y cada una, para tolerar, aceptar y respetar a las demás, no será posible la paz completa en El Salvador.

II. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR DESARROLLO

El Salvador, ciertamente, es un país subdesarrollado, o «en vías de desarrollo»; pertenece a los países del Tercer Mundo —más bien, a los del Cuarto Mundo. Aunque en la segunda mitad del presente siglo se modernizó la economía y la sociedad, se tecnificó la producción agraria, se creó un dinámico sector industrial y de servicios, se pretendió dar un salto ulterior a través del Mercado Común Centroamericano; sin embargo, pronto el proceso alcanzó los techos posibles y permisibles y entró en crisis profunda, de la que no se ha recuperado. Los diferentes indicadores económicos y sociales muestran al país como subdesarrollado. Y hay que ser conscientes de que el subdesarrollo no es únicamente un factor económico, ni social, es un fenómeno integral.

El desarrollo del subdesarrollo salvadoreño ha creado fuertes contrastes entre pequeñas o ínfimas minorías, tanto poblacionales, como urbanas, y de unidades productivas, con niveles de tecnificación, de utilidades, de niveles de vida, que parecieran corresponder a sociedades avanzadas. Pero las grandes mayorías permanecen en niveles intolerables de miseria y marginación, como se ha podido apreciar en los pocos datos aportados en el capítulo anterior. La concentración de la propiedad, de la riqueza y de los beneficios de toda índole, a costa de la depauperación de las grandes mayorías, es lo «normal» en la sociedad salvadoreña (Arias, 1988; Colindres, 1977; Montes, 1980, 1984, 1988, 1988a; Sevilla, 1984). La guerra civil, la desviación de los fondos estatales prioritariamente a la lucha armada y a la reparación de los daños más graves y urgentes, la destrucción de la infraestructura productiva y social, han deteriorado aún más la precaria situación preexistente, como lo muestran todos los indicadores.

Sóñar con que El Salvador fuera un «Taiwan», un «Hong Kong», una «Corea»,

si nunca pasó de ser un sueño, en el contexto mundial actual, en la competencia de producción y de mercados, de tecnología y de capital —financiero y humano—, no es utopía, es ilusión vana —mucho más con una guerra civil como la salvadoreña. El desarrollo del país tiene que impulsarse por caminos diferentes, aprovechando los escasos recursos materiales existentes, y los muchos —pero poco cualificados— recursos humanos. Habrá que lograr la satisfacción de las necesidades básicas y fundamentales de toda la población, y de ahí subir a niveles cada vez más elevados de satisfacción de otras necesidades secundarias. Pero de ninguna manera se puede sostener que el desarrollo y la riqueza de una minoría rebalsará —como de una copa— hacia el resto de la sociedad; esto ya se ha probado, y se ha demostrado una y otra vez que no genera más que desigualdad, miseria y marginación.

Ni soy economista, ni tengo soluciones para el desarrollo en El Salvador o en cualquier otro país. Pero sí estoy profundamente convencido, porque lo ha demostrado repetidamente la historia, que un desarrollo como el que se ha intentado, o un desarrollo que imite mecánicamente el de los países desarrollados, no traerá la solución que necesitamos, ni resolverá los problemas de las grandes mayorías. Más adelante me referiré brevemente a modelos que ha experimentado y llevado al éxito la población salvadoreña refugiada en campamentos en Honduras (Montes, 1989); creo que es preciso tomar en cuenta, no las teorías, sino las experiencias concretas, para aprender nuevas vías y métodos de desarrollo autóctono.

De todos modos, si el subdesarrollo es integral, el desarrollo también tiene que ser integral, no sólo para toda la sociedad y población, sino que abarque los distintos elementos que conforman la sociedad, lo económico, lo social, lo político, lo cultural, lo ideológico, lo institucional; capacitando en cada uno de esos elementos al conjunto de la sociedad, para ir alcanzando progresivamente niveles superiores y colectivos, posibilitantes de un crecimiento y un desarrollo socioeconómico-político integral.

III. LAS ALTERNATIVAS REALES DE PAZ

Es imprescindible analizar la estructura de poder y el comportamiento de las diferentes fuerzas sociales en la coyuntura, para no incurrir en voluntarismos que no conducen más que a vanas euforias y a frustraciones estériles. Aunque se habla hoy mucho de paz y de diálogo, se privilegia la guerra y la victoria militar. Ambas partes contendientes han indicado que intensificarán sus acciones bélicas, presumiblemente para sentarse a la mesa de negociaciones desde una posición de fuerza; pero también buscando inclinar la balanza de la guerra a su favor y aproximar con ello la posibilidad de una victoria militar.

La democracia existente en El Salvador es una democracia muy peculiar. La voluntad soberana del pueblo, el deseo persistente de las mayorías, sólo puede expresarse por medio del voto en las elecciones, para escoger a los mandatarios en una gama estrecha de opciones —y en esos momentos no se somete a la decisión popular los problemas fundamentales ni se le consulta en cuanto a la legitimación de los grandes poderes fácticos (Montes, 1982: 59-66). Fuera del acto de la emisión del voto, el pueblo no tiene posibilidad alguna, de hecho, para influir

en los problemas principales ni en las soluciones de los mismos. A lo largo de la presente década, y tanto más cuanto avanzaba el conflicto, el pueblo mayoritariamente se pronunciaba por la solución inmediata a los dos problemas que más le afectan: la guerra y la crisis económica (IUDOP, *passim*). En vísperas de las últimas elecciones más del 60 % de la población pedía positivamente que se atrasaran éstas hasta septiembre, para llegar a un consenso negociado de terminar con la guerra (IUDOP, 1989; 17-18).

La correlación de fuerzas sociales, por otro lado, no se puede medir en forma cuantitativa; el peso de algunas de ellas no depende tanto de su número, de la base que la sustente, cuanto del poder que detente. Los números cuentan a la hora de los votos; el poder, a la hora de las decisiones políticas. Pueden ser mayoría los que deseen la paz, la negociación, la solución de la crisis; si las fuerzas que detentan el poder decisorio tienen otro proyecto distinto, otra estrategia, la paz estará aún lejos en el horizonte.

La administración norteamericana puede hablar de finalización del conflicto, de apoyo a Esquipulas y a los procesos de diálogo. Pero en ninguna forma y en ningún momento está dispuesta a permitir una cuota de poder a los alzados en armas, ni a dejar que se consoliden y tengan éxito las revoluciones cubana, nicaragüense, o en cualquier otro país de su área de influencia o de su «traspatio geoestratégico». Y ellos tienen el poder, no sólo de las armas, sino de la ayuda económica, indispensable para mantener la agonía de estos pueblos.

La Fuerza Armada puede estar cansada de la guerra, puede anhelar la paz para el país, la seguridad para sus miembros. Pero difícilmente aceptará una solución que ponga en peligro la existencia misma de su institución, el status de cuerpo que mantiene, o un proyecto de nación contrario al existente y por el que ha estado luchando, sin haber sido antes militarmente derrotada.

El capital salvadoreño puede también hablar de paz y de diálogo —incluso apoyar comisiones propuestas para ese fin. Sin embargo, el proyecto económico del capital y de su expresión política orgánica no está dispuesto a transigir ni siquiera en las magras reformas impulsadas en 1980, mucho menos a negociar una solución que vaya más allá de lo realizado y se convierta en un pacto socio-económico en que la distribución de la riqueza sea más equitativa, la propiedad compartida, y los frutos del trabajo vayan a equiparar los niveles de vida de todos los ciudadanos.

Bajo estos supuestos, la solución a la guerra y a la crisis en El Salvador se ve como una posibilidad muy remota, casi como una utopía. La objetividad y el realismo son indispensables, pero no pueden anular la esperanza y el esfuerzo por alcanzarlo. Se ha avanzado no poco en estos años, desde el tiempo en que hablar de diálogo era «antipatriótico y subversivo», pasando por diversas reuniones ya sostenidas, hasta la política oficial del presente gobierno de entablar un diálogo ininterrumpido hasta obtener la paz. Aunque fuera nada más una medida táctica, aunque sólo fueran palabras, discurso, retórica; las palabras, el discurso, crean su propia dinámica, son hechos sociales y políticos que condicionan el comportamiento de los diversos agentes políticos; posiblemente habrá que pronunciar más palabras, más discursos sobre la paz, a fin de avanzar hacia el contenido, hasta los hechos.

En tal sentido, se impone trabajar en modificar la correlación de fuerzas —que en la actualidad todavía se inclinan pesadamente en contra de la solución política—, de modo que se vaya desbalanceando a favor de las fuerzas que privilegiaban la paz y el consenso por encima de la confrontación y de los intereses de

grupo. Será muy difícil —si no imposible— conquistar fracciones de las fuerzas opositoras a la negociación, o debilitar su poder y sus posiciones. Lo que resta, por tanto, es unificar y potenciar a los sectores que están a favor de una solución racional, justa, sumar fuerzas en tal sentido, si todavía se cree en la democracia y en el poder de la razón. Los años de guerra y de crisis que llevamos ya han demostrado suficientemente que la guerra no puede —de hecho, y en el contexto nacional e internacional— conducir a una victoria ni a una solución del conflicto. Es hora de que se intenten en serio nuevos caminos, nuevas opciones, nuevas alternativas; y la negociación no sólo aún no se ha gastado, pero ni siquiera se ha intentado en serio y en profundidad.

IV. LAS ALTERNATIVAS REALES DEL DESARROLLO

Ya he resaltado que pensar en un desarrollo para El Salvador como el de ciertos países asiáticos, o de acuerdo a las pautas de los países desarrollados, o siguiendo el esquema ya probado como contraproducente de acumulación en una minoría para que rebalse al resto, es una vana ilusión. Hay que pensar en otro modelo, en otros esquemas, en otras vías.

El Salvador es un país con escasísimos recursos naturales, con una elevada deuda externa, con un persistente saldo negativo en la balanza comercial y un reiterado déficit fiscal, con una ayuda exterior que en algunos años ha superado al mismo presupuesto del estado y, por supuesto, a las exportaciones; en fin, con una guerra que lleva casi diez años, y derivadamente con una destrucción progresiva del sistema productivo y de toda la infraestructura. Pero hay más. Partiendo de la tesis de que el subdesarrollo es integral, la capacitación de la mano de obra es muy baja; los índices de analfabetismo —real y, mucho más, funcional— son muy elevados, pero incluso el nivel educativo promedio alcanzado es ínfimo para las grandes mayorías; algo similar se puede afirmar en cuanto a las deficiencias alimentarias, a las tasas de morbilidad y mortalidad, y demás indicadores sociales (Montes y otros, 1988). La infraestructura también corresponde a las mismas características del subdesarrollo: en capacidad energética, en comunicaciones, en carencia de tecnología propia o apropiada, en recursos financieros, disponibilidad de ahorro e inversión, en instituciones indispensables para un despegue hacia la modernización integral y el desarrollo.

Partiendo de niveles tan bajos, cualquier mejora o incremento arrojará variaciones porcentuales aparentemente llamativas; pero muy distantes de la satisfacción de las necesidades fundamentales para el conjunto de la sociedad —no digamos, equiparables a países desarrollados. Si el subdesarrollo es integral, el proceso de desarrollo también tiene que serlo, no únicamente económico. El desarrollo en El Salvador, por tanto, tiene que afrontar la capacitación de los recursos humanos, para aprovecharlos al máximo y optimizarlos; pero, al mismo tiempo, distribuir equitativamente los frutos del desarrollo entre toda la población. Habrá que partir de niveles ínfimos y básicos, para ir ascendiendo colectivamente hacia otros superiores en función proporcional al desarrollo real alcanzado o logrado.

Que el pueblo es capaz de ello no es solamente una teoría, sino un modelo llevado a la práctica por los refugiados salvadoreños en los campamentos en Hon-

duras, principalmente en el de Colomoncagua (Montes, 1989). Los sobrevivientes de la guerra y la represión, que fueron asentados allí, eran campesinos de los más atrasados tecnológicamente y socialmente, analfabetos en un 85 %, cultivadores de la tierra con métodos precolombinos. En escasos seis años desde que decidieron construir su modelo en forma comunitaria y organizada, han pasado a estar alfabetizados el 85 %, a satisfacer comunitariamente las necesidades básicas: alimentación, educación, higiene, salud, religión, a través de sus propios miembros capacitados por agentes externos. Han creado una economía compleja, que va desde los cultivos de hortalizas en terrazas construidas por ellos mismos, crianza de animales en granjas técnicamente llevadas, para la obtención de leche, huevos y carne, así como la creación de infraestructura eléctrica y agua corriente para la producción fabril: mecánica, de mueblería, ropa, calzado, género de punto, hojalatería, sombrerería, cerámica y alfarería, artesanías, juguetes y arte. Atienden la salud en clínicas, con laboratorios de análisis; la pastoral, con agentes y catequistas; la distracción, con deportes, conjuntos musicales, biblioteca y otros medios; ven la TV comunitariamente en las horas de descanso, disponen de sistemas de video-cassettes y de expertos en medios de comunicación, incluso televisiva —que anteriormente eran analfabetas. La dirección es de ellos mismos, con representación de las bases y control de las directivas, contabilidad y auditorías. Un cambio como ese, en adultos, rompe todos los esquemas tradicionales y derrumba los prejuicios y los tabús, demostrando que el pueblo más sencillo y atrasado es capaz de encauzar su destino y dirigir a su comunidad; que un cambio tan profundo sí es posible; que se puede afrontar la solución de los problemas básicos de la comunidad, satisfacer sus necesidades, y de ahí partir hacia niveles superiores de desarrollo colectivo.

Un cambio de tal magnitud, a mi juicio, exige y requiere cuatro condiciones indispensables (Montes, 1989: 51-52), de las que una nos interesa ahora: la ayuda internacional, desinteresada, de capacitación y apoyo —respetando las peculiaridades propias de esa población, acompañándola en su crecimiento, pero dejándole su propia dirección—, en el suministro del capital fijo, de las materias primas e insumos indispensables, pero, también y sobre todo, en la cualificación y capacitación de los refugiados. Si esas comunidades lo han podido hacer, un desarrollo así es posible; el campesino salvadoreño, analfabeto y atrasado, es capaz de ello; El Salvador puede tener futuro.

En el «fenómeno Colomancagua» se ha visto que la ayuda internacional es indispensable; pero tendrá éxito y eficiencia si es de esas características: de apoyo y acompañamiento, de capacitación, de respeto, de forzar a la dirección y decisión de los propios afectados, de suministro de capital fijo y de insumos indispensables para el inicio y el arranque —que luego tiene que autonomizarse, autosostenerse y capitalizar, para avanzar hacia niveles superiores, competir en el mercado, despegar hacia un desarrollo autóctono. Es posible; es viable; pero la ayuda internacional es indispensable.

Finalmente, hay otro recurso gigantesco que actualmente se está desperdiciando en El Salvador —no tanto en mejorar los niveles de vida de gran parte de la población y, ciertamente, de la más popular, cuanto en la inversión productiva, en la creación de empleos y medios de vida más permanentes. Los salvadoreños emigrados a los Estados Unidos están enviando constantemente a sus familiares que han quedado en El Salvador cantidades ingentes de dólares, superiores a los generados por las exportaciones, e incluso a la ayuda exterior (Montes, 1987). En la última investigación que hemos realizado, y que ya estamos procesando,

hemos percibido una disposición de más de la mitad de los beneficiarios, hacia la inversión, la canalización a través del banco, el ahorro y el deseo de ser objeto de crédito para invertir en diversos rubros de trabajo y productivos. Una política adecuada, de captación de divisas para el sistema financiero nacional, así como de canalización de esos recursos hacia fuentes de trabajo y de producción, es una vía que habrá que emprender en cualquier proyecto nacional de desarrollo que requiere ingentes recursos financieros.

V. CONDICIONES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el apartado anterior, sobre todo en los párrafos sobre el «fenómeno Colomcagua», ya se han indicado las principales condiciones para ese tipo de cooperación. Y eso no es preciso repetirlo.

Mientras persista la guerra, la cooperación internacional se verá abocada a una doble dirección: la de asistencia inmediata para paliar las consecuencias de la guerra, y la de creación de alternativas más durables y estructurales. La cooperación internacional, por otro lado, también estará condicionada, en mayor o menor grado, tanto por los gobiernos de los países donantes y de sus políticas hacia El Salvador, como por el gobierno salvadoreño, sus demandas, sus políticas y sus exigencias o tolerancias. El gobierno salvadoreño, ciertamente, ha tenido y tiene —incluso con el nuevo partido y régimen— ingentes ayudas de todo tipo —aunque posiblemente pida y requiera aún más. Pero también tiene que llegar la hora del pueblo, en que la ayuda y la cooperación internacional vayan dirigidas directa y específicamente a ese pueblo capaz de administrar, producir y transformarse, si se le da la oportunidad. Creo que el pueblo salvadoreño tiene derecho a ser sujeto de su propio destino, a desarrollarse, a tener paz.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ARIAS, P. Salvador: *Los subsistemas de agroexportación en El Salvador: El café, el algodón y el azúcar*. San Salvador, UCA-Editores, 1988.
- COLINDRES, Eduardo: *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*. San Salvador, UCA-Editores, 1977.
- IUDOP: «Las elecciones presidenciales y la oferta del FMLN»; San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), n.º 20, marzo 1989.
- MONTES, Segundo: *El agro salvadoreño (1973-1980)*. San Salvador, UCA-Editores, 1980 [1986, 2ª].
- MONTES, Segundo: «Las elecciones y el poder en El Salvador»; en revista ECA; San Salvador, UCA, enero-febrero 1982: 59-66.
- MONTES, Segundo: *El Salvador: las fuerzas sociales en la presente coyuntura (enero 1980 a diciembre 1983)*. San Salvador, UCA, 1984.
- MONTES, S., MELÉNDEZ, F., y PALACIOS, E.: *Los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*. San Salvador, UCA, Instituto de Derechos Humanos (IDHUCA), mayo de 1988.
- MONTES, Segundo: *El Salvador 1988. Estructura de clases y comportamiento de las fuerzas sociales*. San Salvador, UCA, IDHUCA y Depto. de Sociología y CC. Políticas, 1988a.
- MONTES, Segundo: *Refugiados y repatriados. El Salvador y Honduras*. San Salvador, UCA, IDHUCA y Depto. de Sociología y CC. Políticas, mayo 1989.
- SEVILLA, Manuel. «Visión global sobre la concentración económica en El Salvador»; en rev. Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, San Salvador, UCA, Año VII, n.º 3, mayo-junio 1984: 155-190.

Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil

Alberto VAN KLAVEREN*

La coincidencia entre los procesos de democratización que están viviendo Argentina y Brasil, por una parte, y la firma de los acuerdos de integración más importantes adoptados por los dos países en toda su historia, por la otra, plantea la cuestión de la relación existente entre el régimen político y, más concretamente, el cambio de régimen, la política exterior y las posiciones frente a la integración regional. Las interrogantes que plantea esta coincidencia son en realidad múltiples: ¿Cuál es la influencia de estos procesos de democratización en el nuevo impulso que se pretende dar a la integración subregional entre los dos países más importantes de Sudamérica? ¿Cuáles son los modelos de integración que se están impulsando en el área de la Cuenca del Plata? ¿Qué relación existe entre esos modelos y aquellos que se preconizaron en las décadas anteriores en América Latina? ¿Es posible imaginar el mantenimiento de los nuevos acuerdos si se llega a producir un cambio de régimen en alguno de los países involucrados? ¿Existe una ligazón muy estrecha entre la coyuntura política que vive cada país y la evolución de los procesos de integración? ¿Constituye la democratización un requisito de la integración? ¿La integración subregional o regional es a su vez una necesidad de la democratización?

Por cierto, la relación entre los procesos de democratización de Argentina y Brasil y el inicio de su programa de integración bilateral ha sido destacada por sus protagonistas, que han afirmado insistentemente que este proceso es una consecuencia directa del tránsito que están experimentando estos países hacia la democracia.

La cuestión tiene igualmente un indudable interés teórico, en cuanto explicación de un fenómeno típico de la política exterior. Si se establece una relación

*Investigador Asociado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y Coordinador Académico de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid.

estrecha entre democratización e integración subregional o regional, se está postulando la primacía de una variable concreta —la naturaleza o el tipo de régimen político— en el surgimiento de un proceso integrativo, relación que también se ha sugerido insistentemente en el caso europeo, aunque sin implicar necesariamente que se haya tratado de la variable única o siquiera más relevante.

Dilucidar esta cuestión no es un mero ejercicio teórico y académico. Por el contrario, si se confirma la visión de que las nuevas relaciones de cooperación inauguradas entre los dos países en 1986 dependen de la existencia de regímenes democráticos, necesariamente habría que concluir que este proceso, que también tiene grandes alcances para el resto de América Latina, se interrumpiría en caso de no consolidarse la democracia en ellos y que, en realidad, la evolución que siga la integración subregional en la Cuenca del Plata está muy ligada a la trayectoria política interna de los países involucrados.

El propósito de este trabajo, que forma parte de un proyecto más amplio, es el de aportar los elementos más relevantes para abordar esta cuestión, sin intentar un tratamiento exhaustivo del tema y, por cierto, sin pretender incluir un análisis completo del programa de integración argentino-brasileño puesto formalmente en marcha en julio de 1986.

I. TIPO DE RÉGIMEN, POLÍTICA EXTERIOR E INTEGRACIÓN

Especialistas y legos coinciden en reconocer la importancia del nexo entre la naturaleza y orientación de un régimen y su política exterior. Como lo señalan dos expertos norteamericanos, «el estudio de los efectos del tipo de régimen y del cambio de régimen dentro y entre las naciones acrecentará significativamente la capacidad explicativa de cualquier enfoque que se proponga dilucidar las modificaciones del comportamiento de la política exterior. Los objetivos que los líderes de los regímenes asignan a las políticas exteriores, las limitaciones que la naturaleza de cada régimen impone a esa política, así como el sistema político interno en el que se asienta el régimen no pueden menos que constituir conceptos importantes en la explicación de lo que sucede con la política exterior del respectivo país».¹

Sin embargo, pese a la importancia que se asigna al vínculo entre el tipo de régimen y la política exterior, hay todavía pocos estudios que lo absorban de manera directa, sistemática y comparativa. Ello se debe en gran medida a las dificultades metodológicas para aislar una variable tan general de una cantidad bastante elevada de variables adicionales que también parecen extraordinariamente relevantes para el análisis. Por cierto, se presume que los procesos de adopción de decisiones de política exterior pueden variar considerablemente según tengan lugar dentro de un sistema democrático o uno que no lo es, pero incluso esta distinción tiende a ser más compleja de lo que parece debido a la existencia de importantes diferencias en los mecanismos de toma de decisiones dentro de uno u otro tipo de régimen político.

Las diferencias se pueden referir a la cantidad de actores que interviene en cada caso, al grado de centralización de la toma de decisiones, a la existencia de ciertas tradiciones de política exterior, a fenómenos de liderazgo político y, por cierto, a la muy distinta inserción de cada país dentro del sistema internacional.

Las diferencias son igualmente notables entre los regímenes no pluralistas o, si se quiere, no poliárquicos.² Incluso, como veremos más adelante, los mismos regímenes que han formado parte del ciclo del «Nuevo Autoritarismo» que se hizo presente en América Latina especialmente durante la década de 1970, evidenciaron comportamientos de política exterior marcadamente distintos y, en más de un caso, divergentes.

En términos muy generales y en forma a veces más implícita que explícita, se puede identificar dos corrientes alternativas de interpretación respecto de la relación existente entre régimen político —definido como el conjunto de instituciones, normas y prácticas que enmarcan la acción de los agentes políticos— y política exterior. La primera corriente postula una relación muy estrecha entre ambos, a partir de la premisa de que la política exterior es una prolongación o emanación de la política interna o, si se quiere, una manifestación o aplicación dentro de un campo específico de un mismo proceso político. La segunda corriente afirma en cambio la independencia o al menos singularidad de la política exterior respecto de los procesos internos. Por supuesto, esta dicotomía, que está también teñida de aspectos normativos, retoma en otra forma elementos de la vieja discusión sobre la primacía de lo interno o de lo externo que ocupó en el pasado a autores tan ilustres como Maquiavelo, Fichte, Hegel, Hintze, von Ranke y otros. En ocasiones, esta distinción muy cruda puede coincidir igualmente con la que se puede establecer entre los especialistas en política interna y aquellos que se dedican al estudio de las relaciones internacionales y, por cierto, debido a sus implicaciones normativas, tiende a coincidir con la separación entre los representantes políticos y los funcionarios encargados de las relaciones exteriores, aun cuando siempre hay notables excepciones en cada campo.

La argumentación básica en que se apoya la corriente que postula la primacía del tipo de régimen es que la democracia entendida como un régimen político en que se permite la manifestación de todas las preferencias mediante la utilización generalizada de las libertades básicas de expresión, información, asociación y voto, con el objeto de alcanzar la libre competencia por el poder en intervalos regulares y por medios no violentos favorece las tendencias integrativas en materia internacional como una consecuencia natural del predominio de una cultura política orientada hacia el consenso y el compromiso. Asimismo, se sostiene que la pluralidad de actores que intervienen en la adopción de las decisiones en materia de política exterior y los mismos vínculos que algunos de estos actores mantienen con sus contrapartes en el exterior llevan a actitudes más abiertas y consensuales en el plano externo. Por el contrario, los regímenes no democráticos tenderían a mantener actitudes más nacionalistas y hostiles frente a su medio externo como una consecuencia del predominio de culturas políticas orientadas hacia el conflicto y la supresión de la disidencia, mostrando una cierta propensión a convertirse en actores recelosos, conflictivos y poco dispuestos a la cooperación internacional.

No cabe duda que esta argumentación tiene fuerza y resulta atractiva como una defensa adicional del régimen democrático, pero como todas las generalizaciones tiende a pasar por alto que también los regímenes democráticos exhiben fuertes conflictos internos, que por lo demás son intrínsecos a toda organización política y social, y que si bien estos conflictos son canalizados y resueltos de manera muy distinta en el plano interno en comparación a lo que sucede en los regímenes autoritarios, ellos se pueden proyectar en la política exterior o incluso pueden llevar a la utilización de la política exterior para fines internos. Así, la

tendencia ocasional a distraer a la opinión pública mediante la exacerbación de conflictos externos o de revitalizar un Gobierno por medio de la creación o magnificación de un conflicto externo no es en modo alguno exclusiva a un régimen autoritario. Por otra parte, aun cuando no parece ser la regla, hay regímenes autoritarios que han desarrollado comportamientos cooperativos en materia internacional, como lo demuestra la experiencia de la Asociación de estados del Sudeste Asiático (ASEAN), así como hay países democráticos y orientados hacia el compromiso en lo interno como los Estados Unidos, que no se caracterizan precisamente por su comportamiento pacífico y cooperativo en las áreas externas en que perciben amenazas para su propia seguridad.

Por cierto, en el caso de la Comunidad Europea (CE), que representa sin duda la experiencia contemporánea más exitosa en materia de integración regional, se ha establecido un vínculo muy claro con respecto al régimen político de los países miembros, que quedó una vez más en evidencia con motivo de las sucesivas adhesiones de Grecia y de España y Portugal. La existencia de un régimen democrático no sólo ha constituido un requisito para el ingreso a la Comunidad, sino que la participación misma del país en el proceso de integración es vista como un elemento fundamental en la consolidación democrática. Precisamente esta consideración ha pesado también en las esperanzas depositadas por sectores democráticos de Turquía en la por cierto difícil adhesión solicitada por ese país a la CE. Sin embargo, para los fines de este trabajo habría que distinguir entre las exigencias o requisitos puestos expresamente por los propios protagonistas del proceso de integración y la mayor afinidad que pueda existir objetivamente entre los regímenes democráticos y estos procesos en general. Por otra parte, como es bien sabido, en Europa Occidental se da la paradoja de que el grupo de países más afines en términos políticos, culturales y también económicos —los países escandinavos— no ha optado por llevar adelante un proceso de integración plena entre ellos, si bien nadie por cierto podría acusarlos de desarrollar un comportamiento poco cooperativo en materia internacional.

La corriente que sostiene la primacía de lo externo, tiende a ver a la política exterior como un proceso autónomo e independiente de la política interna, que se guía por ciertos intereses nacionales permanentes y que va variando en función de cambios que se operan en el contexto externo, ya sea en el sistema internacional en general o en el entorno inmediato de los países. Esta visión es típica de las escuelas más tradicionales de las relaciones internacionales, que favorecen enfoques como el del equilibrio de poder o simplemente la política del poder. En sus versiones más clásicas, estos enfoques que hacen primar los factores externos no sólo han tendido a relegar a las variables internas a un segundo plano sino que incluso han llegado a considerarlos como interferencias indeseables. Aunque los enfoques de economía política difieren grandemente de estas visiones más bien tradicionales, en cierta medida comparten la idea de la primacía de los factores externos, tendiendo a considerar a los procesos de cooperación y de conflicto a nivel internacional como una consecuencia de ciertas correlaciones de fuerzas en los ámbitos global o regional que a su vez forman parte de movimientos de expansión, de declinación o de equilibrios dentro de espacios económicos y políticos siempre cambiantes. Dentro de esta lógica explicativa, los procesos de integración, cooperación económica o incluso unificación política se explican más a la luz de las modificaciones que se van produciendo a nivel global que como una proyección o consecuencia de ciertos procesos internos.

Obviamente, las visiones que hemos resumido de manera un tanto cruda en

estos párrafos representan simplificaciones y posiciones que sólo son útiles para ilustrar las cuestiones teóricas que subyacen a algunos enfoques y también planteamientos políticos que se hacen en torno al tema de la cooperación y del conflicto internacional. Parece claro que la realidad tiende a ser más compleja de lo que sugieren estas lógicas explicativas y que existe una fuerte interacción y frecuente interdependencia entre los factores internos y externos. Si bien unos pueden predominar sobre los otros en una determinada fase, a la larga siempre terminan por entrecruzarse y complementarse, circunstancia que una vez más sugiere la conveniencia de buscar explicaciones multicausales.

Estas consideraciones son especialmente válidas para el caso de los países latinoamericanos, donde la naturaleza cíclica de los cambios de régimen³ ofrece sin duda un amplio campo de investigación en esta materia.

Pese a la creciente cantidad de estudios que se ha realizado en los últimos años sobre las relaciones internacionales de América Latina, todavía no se dispone de un análisis comparativo amplio sobre la relación entre el cambio de régimen y la política exterior y, menos aún, las posiciones frente a la integración regional. En todo caso, diversos estudios parciales proporcionan algunas claves para evaluar el efecto que ejerce el tipo de régimen —concretamente, la diferencia entre los sistemas democráticos y autoritarios— en la política exterior. Como hemos explicado en otro trabajo, esta relación puede explicarse de manera diacrónica o longitudinal, comparando al mismo país bajo diferentes regímenes políticos, o de manera sincrónica, comparando a países con diferentes regímenes políticos durante un mismo período.⁴ Aunque por lo general los estudios han optado por la aproximación diacrónica, precisamente debido a que se trata de estudios de casos, la realidad latinoamericana también aporta muchos elementos para la segunda aproximación.

En principio, parece lógico presumir que los Gobiernos autoritarios y, sobre todo, militares de la región son más propensos a desarrollar comportamientos hostiles en materia externa debido a su inclinación a interpretar los inevitables contenciosos y disputas internacionales en términos dogmáticos y conflictivos de política de poder y, sobre todo, de geopolítica. Cualquier repaso superficial de las doctrinas geopolíticas tan caras a los sectores militares (y también a una cantidad nada despreciable de civiles) revela una fijación obsesiva por las consideraciones de prestigio nacional, competencia, rivalidad, preservación de intereses estratégicos y ventajas geopolíticas, así como una inclinación a ver muchos diferendos como conflictos suma-cero o expresiones de tendencias inequívocas hacia la expansión, hegemonía y subyugación de los otros Estados, cuando no de «subimperialismos», en el caso de las corrientes geopolíticas consideradas a veces como más progresistas.⁵ A la luz de estos planteamientos doctrinarios, la propensión hacia la militarización de la diplomacia y hacia la extensión al ámbito internacional de las reglas y prácticas que se aplican en lo interno, sólo parece natural.

Sin embargo, aunque la propensión existe —basta recordar la guerra de Malvinas, tema al que volveremos en la próxima sección—, no se puede explicar la recurrencia o los altibajos de los conflictos fronterizos o de otro tipo en América Latina sólo a la luz de este factor. Así, las vicisitudes del conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, cuyo último brote tuvo lugar en 1981, no parecen estar asociados a la naturaleza de sus regímenes políticos. Tampoco parece ser el caso del diferendo entre Venezuela o Colombia, si bien es cierto que éste no ha desembocado en enfrentamientos militares. Y si en el conflicto centroamericano las con-

diciones políticas locales han tenido una indudable influencia en el desencadenamiento de la crisis, ésta parece representar la culminación de un proceso mucho más vasto, que excede la naturaleza de los regímenes políticos y en que sin duda intervienen factores externos a la subregión. Por otra parte, la experiencia latinoamericana también es pródiga en ejemplos de conflictos externos que han sido exacerbados durante períodos democráticos por fuerzas políticas y sociales opositoras, ansiosas de mostrarse más firmes en la defensa de intereses nacionales invariablemente considerados como sagrados y/o de debilitar al Gobierno de turno.

Las aproximaciones de tipo longitudinal a nuestro tema aportan por otra parte conclusiones divergentes. En el caso de Chile, por ejemplo, hay una clara tendencia entre los autores a estimar que el cambio de régimen de 1973 afectó de manera muy profunda a la política exterior, hasta el punto que más allá de algunos temas de límites o de recursos naturales, no hay continuidad entre la política exterior del Gobierno autoritario y la de los Gobiernos democráticos anteriores.⁶ Cabe destacar que precisamente una de las expresiones más evidentes de esa ruptura fue el retiro de Chile del Pacto Andino en 1976. Como veremos más adelante, los cambios de régimen en Argentina también llevaron a rupturas en la política exterior, aunque ello no significa necesariamente que haya habido una gran continuidad entre los propios Gobiernos democráticos en esta materia. Sin embargo, el caso de Brasil parece apartarse de los anteriores, en el sentido de que se registra un contraste menos marcado entre la política exterior del régimen autoritario y aquella impulsada durante el período democrático que le precedió o durante la instauración actual de la «Nueva República».

El caso de Perú está igualmente revestido de interés especial para el tema de este trabajo, no sólo en términos de la relación que se puede establecer entre tipo de régimen y política exterior, sino que también en lo que toca a las posiciones de sus sucesivos Gobiernos frente a la integración regional. Desde la gestación de la Asociación Latinoamericana de Libre comercio (ALALC), el país ha estado regido por dos Gobiernos civiles, un Gobierno militar de transición, un período militar más prolongado que conoció dos orientaciones y estilos muy diferenciados (las dos fases del proceso militar peruano) y dos Gobiernos democráticos. Ciertamente, el régimen del General Velasco Alvarado marcó un cambio en la política exterior, pero éste no se tradujo en un abandono del proyecto de profundización de la integración que representó el Pacto Andino sino que, por el contrario, en un fortalecimiento del compromiso con este proyecto, precisamente debido a que fue percibido como un instrumento para aumentar la capacidad de acción del país en el contexto mundial e incluso para quebrar el sistema de dependencia que afectaba al Perú. De este modo, los cambios de régimen en el Perú no se han traducido en respuestas fundamentalmente distintas frente a la cuestión de la integración.⁷ En cuanto a Bolivia, los diversos Gobiernos militares que se han sucedido durante la vigencia del Pacto Andino han seguido actitudes distintas, imputables también a la misma evolución del acuerdo subregional, pero en general optaron por no quedarse aislados y marginados de un esquema que podía depararles ciertas ventajas y en que hasta 1976 estuvo su adversario tradicional, Chile.

En suma, la evidencia que presentan estos casos es más bien mixta. Hay países en que el cambio de régimen tiene un impacto claro en la política exterior, pero hay otros en que este efecto es menos visible. Hay casos en los cuales los regímenes autoritarios siguen un comportamiento externo agresivo, como lo evidencia la Argentina durante los años del «Proceso», o bien se marginan de un

proyecto de integración, como Chile. Pero también es cierto que otros regímenes autoritarios mantienen o profundizan su compromiso con la integración, o que un mismo Gobierno desarrolla un comportamiento agresivo respecto de algunas cuestiones internacionales pero cooperativas respecto de otras, como sucedió precisamente en el caso argentino.

II. LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

Una comparación de la trayectoria externa de estos dos países revela la existencia de nexos muy distintos entre sus cambios de régimen, su política exterior y sus posiciones frente a la integración. Si en el caso argentino se puede establecer una cierta correlación en este sentido, sin que ella implique necesariamente una determinación absoluta, ello resulta más difícil en el caso brasileño.

1. Argentina: discontinuidad, fragmentación y vulnerabilidad ante los cambios internos

Por cierto, el primer y muy profundo cambio de régimen que se produjo durante la década de 1950 en Argentina implicó un vuelco fundamental en una política exterior que durante el primer período peronista tenía como objetivo la adopción de una «Tercera Posición» frente a la política de bloques que primaba en la época, que había propiciado una integración económica selectiva, gradual y orientada hacia países vecinos como Chile y Paraguay y que había intentado promover la solidaridad latinoamericana no sólo a nivel de las políticas estatales sino que también a nivel de la misma sociedad civil, sobre todo por medio de las entidades sindicales.⁸ Como lo recuerda Puig, durante el largo período de inestabilidad que siguió al derrocamiento del Gobierno peronista, el país «nunca pudo resolver en forma coherente sus conexiones externas, ora por la vacilación estructural, ora por los sucesivos planteos militares o los derrocamientos de los gobiernos».⁹ El Gobierno militar que estuvo en el poder entre 1955 y 1958 abandonó la Tercera Posición, se alineó más estrechamente con los Estados Unidos y puso fin a la búsqueda de uniones económicas con los países vecinos. La llegada al poder de un Gobierno elegido democráticamente en 1958, presidido por Arturo Frondizi, implicó un nuevo cambio en la política exterior que, aunque menos drástico que el anterior y no exento de ambigüedades, condujo a un cierto distanciamiento frente a los Estados Unidos y a la búsqueda de una relación más estrecha con el Brasil, país con el cual se registró incluso un breve intento de concertación política. El Gobierno presidido por Arturo Illia, que siguió a un breve interregno cívico-militar, si bien significó un retorno a un régimen político similar al elegido en 1958, llevó a la adopción de una política exterior algo diferente y surcada por las contradicciones, sobre todo en lo que respecta a las relaciones con Estados Unidos, cuya intervención en la República dominicana de 1965 fue aprobada por el Gobierno argentino. El Gobierno radical de esa época también evidenció una cierta tendencia aislacionista, por cierto muy contrastada con la que impulsó el Gobierno de Alfonsín en la década actual.

En la sucesión de gobiernos militares que se produjo entre 1966 y 1973 y que se autodenominó la «Revolución Argentina», se pueden reconocer, desde el punto de vista de la política exterior, dos periodos claramente diferentes. El primero, que coincidió con la presidencia del general Onganía, implicó un alineamiento estrecho con los Estados Unidos y el «mundo occidental y cristiano», la adopción del principio de las «fronteras ideológicas» con respecto a países que según la peculiar visión del Gobierno eran ajenos u hostiles a esa tradición, y un marcado desinterés en América Latina y en el proceso de integración regional, que se expresó sobre todo en el rechazo a evaluar seriamente la posible asociación de Argentina al Pacto Andino.¹⁰ Los argumentos centrales que se esgrmieron durante ese período con respecto a la participación argentina en la integración latinoamericana eran que el país debía completar antes su integración nacional y que la integración regional estaba favoreciendo a los Estados más débiles en desmedro de los intereses de los países más desarrollados de la región, como Argentina.¹¹ Cabe señalar sin embargo que estos argumentos también fueron planteados insistentemente por sectores vinculados a los Gobiernos democráticos anteriores, especialmente aquellos de raigambre radical¹² y que por otra parte esta actitud recelosa frente a la integración no fue óbice para que la Argentina participara activamente en el diseño de un programa de cooperación o de integración física en la Cuenca del Plata, que fue plasmado formalmente en el Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en Brasilia en 1969. El segundo período de la «Revolución Argentina», inaugurado por el general Levingston y continuado por el general Lanusse, implicó el abandono del principio de las «fronteras ideológicas», una apertura gradual de la política exterior, congruente con la apertura política interna, la firma de un acuerdo comercial con la Unión Soviética que incluía la «cláusula de la nación más favorecida» y el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China.

La inauguración, en 1973, de un nuevo período peronista llevó asimismo a cambios importantes en la política exterior argentina que se expresaron en una posición más crítica y distante frente a los Estados Unidos, en posturas revisionistas respecto del sistema interamericano, en un mayor apoyo al proceso de integración regional, en la intensificación de las relaciones con la Unión Soviética y en la apertura hacia otras regiones del Tercer Mundo, de acuerdo a un modelo identificado como de «autonomía heterodoxa» por uno de sus protagonistas, el ex ministro de Relaciones Exteriores y conocido experto en relaciones internacionales, Juan Carlos Puig.¹³ Especialmente durante los Gobiernos de Héctor Campora y del general Perón, la Argentina abrazó también con entusiasmo el principio del pluralismo ideológico, desarrollando buenas relaciones con los Gobiernos de Cuba y Chile. Sin embargo, la Administración de Isabel Perón, que cerró ese período, introdujo matices distintos a la política exterior, algunos de los cuales ya se venían proyectando desde antes, que implicaron un intento de acercamiento a los Estados Unidos, una disminución del protagonismo externo argentino y un abandono de las metas autonomistas precedentes.¹⁴

Por cierto, los numerosos vuelcos mencionados no sólo conforman un cuadro errático e incoherente desde el punto de vista de la política exterior, sino que revelan la fuerte imbricación entre la política interna y la política externa en Argentina. De este modo, así como la apertura política con que terminó la «Revolución Argentina» llevó aparejado un cambio en la política exterior, el preludio al autoritarismo con el que culminó el último período peronista anunció algunas de las tendencias de política exterior que marcaron a la nueva sucesión

de Gobiernos militares que se extendió entre 1976 y 1983, conocida como el «Proceso de Reorganización Nacional».¹⁵

Como lo señala Russell, el golpe militar de marzo de 1976 llevó a la adopción de una política exterior que combinó dos diplomacias, la militar y la económica, marcadas por orientaciones diversas, implementadas por actores diferentes y dirigidas a objetivos igualmente distintos.¹⁶ La diplomacia militar se caracterizó por su orientación nacionalista e ideologizada, su adhesión a visiones muy extremas de política de poder, su obsesión por las cuestiones territoriales y su apoyo a un papel activo del Estado en todos los ámbitos de la sociedad. En cambio, la diplomacia económica se caracterizó por su orientación pragmática e internacionalista, sus vínculos estrechos con los sectores dirigentes de los circuitos financieros y económicos internacionales, su creencia en los mecanismos del mercado y su rechazo a un papel activo por parte del Estado. Como era previsible, la diplomacia militar estuvo a cargo de asuntos tan importantes del período como el conflicto limítrofe con Chile, la cuestión de Malvinas, el diferendo sobre los recursos hídricos compartidos con Brasil, las intervenciones en Bolivia y América Central y el manejo de las relaciones políticas y militares con los Estados Unidos;¹⁷ por su parte, la diplomacia económica se hizo cargo de las relaciones comerciales y financieras del país. Como también era previsible, el resultado de esta peculiar combinación no fue precisamente armonioso, hasta el punto que en algunos aspectos el mismo régimen, pese a su naturaleza autoritaria y sus pretensiones monolíticas, resumió parte de las contradicciones que la política exterior argentina había evidenciado en las décadas anteriores.

En realidad, la política exterior del Proceso no sólo reflejó la naturaleza del régimen político vigente en Argentina sino que procuró difundir sus valores más allá de sus fronteras. Fue así como el Gobierno argentino cooperó con las restantes dictaduras que asolaban al Cono Sur en esa época, intercambiando datos e información sobre los perseguidos políticos en esos países y tolerando el asesinato de líderes opositores del Uruguay y militares disidentes de Chile y Bolivia en territorio argentino. Entre 1977 y 1979 y, más claramente, entre 1980 y 1982 el Gobierno argentino adquirió una creciente presencia en Centroamérica que, durante el último período, se tradujo en el entrenamiento de fuerzas de la «contra» nicaraguense, así como de fuerzas regulares de El Salvador, Guatemala y Honduras. Significativamente, el canciller Costa Méndez trató de convencer a su colega brasileño para que el Brasil interviniera en esta operación, sin ningún éxito.¹⁸ El papel argentino en Centroamérica no sólo era percibido como funcional a la lucha contra el comunismo preconizada por el régimen, sino que, en la visión de los militares argentinos les permitiría entablar una relación especial con los Estados Unidos y así mejorar la posición de Argentina en la defensa de sus intereses externos, incluyendo de manera muy destacada su reivindicación de las Islas Malvinas. En 1980, el Gobierno argentino también intervino en el cruento golpe militar que llevó al poder al general Luis García Meza en Bolivia, que interrumpió violentamente el proceso de reinstitucionalización democrática en curso en ese país. Argentina fue el primer país en reconocer al nuevo régimen y desplegó una intensa actividad diplomática para apoyarlo, que posteriormente fue complementada con el otorgamiento de créditos, actitud que contrastó con la política de aislamiento de la dictadura seguida por Estados Unidos, diversos países europeos y los restantes miembros del Pacto Andino.

Obviamente, la expresión más dramática de la proyección del régimen autoritario en la política exterior argentina estuvo conformada por la Guerra de Mal-

vinas, que inicialmente concitó el apoyo y entusiasmo de vastos sectores de la sociedad argentina. En realidad, hay pocas dudas respecto de la influencia que ejerció la orientación del régimen militar en el desencadenamiento del conflicto armado de Malvinas.¹⁹ Cabe destacar en este sentido el impacto que tuvo la peculiar cosmovisión de los militares argentinos (que por cierto también se puede reencontrar en otros militares de la región), el interés del Gobierno del general Galtieri en ocultar y compensar el agudo deterioro de la situación económica y política interna en la que estaba sumida la Argentina y la posibilidad de utilizar el conflicto para movilizar el apoyo popular y fortalecer a un régimen tremendamente debilitado y afectado por tensiones internas. Evidentemente, la decisión de invadir las Malvinas también se basó en supuestos totalmente erróneos por parte de la cúpula militar argentina y que llevan a un analista a estimar que, al parecer, la Junta Militar ni siquiera se molestó en examinar los escenarios alternativos antes de escoger su curso de acción.²¹⁰ Dada la naturaleza del régimen, no hubo control político alguno de la decisión por parte de los sectores civiles, aunque sería erróneo subestimar el papel de diversos consejeros civiles antes y durante el conflicto, entre los que se puede destacar al ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Nicanor Costa Méndez. También parece pertinente recordar que la conducta de los líderes civiles argentinos ante el estallido del conflicto de Malvinas no se destacó por su ponderación, prudencia o visión, circunstancia que llevó a un autor a afirmar que el conflicto reveló la incapacidad de la clase política ante hechos críticos inesperados, así como las limitaciones profesionales y falta de conocimientos internacionales para evaluar la situación; en definitiva, según Moneta, la visión inicial de los civiles del conflicto no fue muy diferente a la de los militares.²¹

Si se puede establecer una relación estrecha entre la naturaleza del régimen autoritario argentino y su conducta agresiva con respecto al conflicto limítrofe con Chile y la cuestión de Malvinas, la evidencia parece menos clara respecto del diferendo con el Brasil por la cuestión de los recursos hídricos compartidos. Por el contrario, durante el período del Proceso de Reorganización Nacional se alcanzó una solución al conflictivo problema de Itaipé, al que volveremos a referirnos más adelante, imponiéndose una visión pragmática y política, en detrimento de las posiciones nacionalistas extremas alimentadas por diversas escuelas geopolíticas en Argentina.²² Como se sabe, esta solución inauguró una nueva relación de cooperación entre los dos países que el actual Gobierno democrático está profundizando. Por otra parte, la dicotomía militares versus civiles o incluso militares + civiles autoritarios versus civiles democráticos, además de representar una simplificación no se ajusta a la turbulenta trayectoria política argentina, no parece proveer una explicación satisfactoria de la exacerbación del nacionalismo territorialista en Argentina, al igual de lo que pasa en otros países latinoamericanos. Como lo señala Carlos Escudé, estas actitudes pueden alterar en momentos muy distintos y bajo regímenes muy diversos en la Argentina y, convenientemente alimentadas, pueden encontrar gran acogida en amplios sectores de la opinión pública del país,²³ fenómeno que, reiteramos, no nos parece en modo alguno exclusivo de ese país, sino que bastante generalizado en América Latina y otras regiones.

La inauguración, en diciembre de 1983, de un nuevo régimen democrático en Argentina implicó un cambio muy profundo en la política exterior, que ha sido identificado como una ruptura respecto del período anterior.²⁴ Desde la perspectiva de nuestro análisis, los elementos más relevantes de esta nueva polí-

tica exterior consistieron en la solución del conflicto del Beagle con Chile, el apoyo a una salida pacífica y negociada de la crisis centroamericana, la búsqueda de nuevas fórmulas de integración con países afines y próximos de la región, el desplazamiento del esquema Este-Oeste como uno de los principios rectores de la política exterior, un esfuerzo consistente para la diversificación de los vínculos externos del país y, en general, la adopción de un estilo más pragmático.

La solución del conflicto limítrofe con Chile no sólo significó el cierre de un capítulo profundamente grave y peligroso en el desarrollo de unas relaciones bilaterales complejas y muy intensas para las dos partes, sino que además fue ratificada por la opinión pública argentina en un plebiscito convocado voluntariamente por el Gobierno. En esta forma, se pretendía prevenir, hasta donde resultara posible, que la cuestión fuese revisada nuevamente en el futuro por sectores militares y civiles ultranacionalistas o simplemente interesados en manipular un conflicto en beneficio de sus propios intereses. Por cierto, el mecanismo del plebiscito también representó una modalidad de participación democrática respecto de una decisión crucial de política exterior. La posición del Gobierno de Alfonsín frente a la crisis centroamericana configuró igualmente un contraste muy marcado con la política del régimen anterior, siendo canalizada en una medida muy importante dentro de un esquema de concertación política regional —el Grupo de Apoyo al proceso de Contadora—, circunstancia que permitió atenuar el riesgo de un enfrentamiento bilateral con la Administración Reagan por esta cuestión. En el caso de la integración con Brasil y Uruguay, resulta difícil hablar en un sentido estricto de una ruptura con el período anterior; más bien, como se explica más adelante, se trató de una profundización muy significativa de un esfuerzo de cooperación iniciado ya durante el Proceso. Es probable que esta profundización haya implicado un salto cualitativo, pero en nuestra opinión ello sólo podrá juzgarse en términos definitivos cuando ya haya transcurrido el tiempo necesario para evaluar esta experiencia.

El abandono del esquema Este-Oeste como principio fundamental de la política exterior del Proceso, cuestión que no sólo se circunscribió al plano simbólico sino que influyó en el apoyo de los Gobiernos anteriores a otras dictaduras latinoamericanas y en el protagonismo argentino en Centroamérica, también representó una ruptura con respecto a la política precedente, sin perjuicio de que pueden haber pocas dudas sobre la mayor adhesión real del Gobierno democrático a los valores occidentales que falsamente proclamaron sus predecesores militares. Aunque la diversificación de los vínculos externos de la Argentina constituyó en realidad un objetivo compartido por todos los últimos Gobiernos y aunque en realidad en diversos aspectos cada uno fue avanzado en este sentido, la misma naturaleza democrática del Gobierno radical le permitió fortalecer sus vínculos con países europeos como Italia y España, así como aumentar significativamente el prestigio de la política exterior argentina que, dicho sea de paso, no parecía muy elevado en los últimos años. Finalmente, también puede afirmarse que desde el inicio del período democrático, la Argentina está desarrollando una política externa más pragmática que en el pasado, aunque varios expertos insisten en destacar que no se ha abandonado del todo una cierta tendencia a buscar confrontaciones innecesarias y llevar adelante una política de prestigio que puede resultar contraproducente por no apoyarse en fundamentos sólidos y por esconder contradicciones,²⁵ citándose como ejemplo el caso de la participación de Argentina en el *Grupo de los 6* en favor del desarme, pese a su negativa a adherir al Tratado de No Proliferación Nuclear o a ratificar el Tratado de No Prolifera-

ción de las Armas Nucleares en América Latina, puntos en que por lo demás hay continuidad con respecto a la política de los Gobiernos anteriores.

En suma, se puede afirmar que las modificaciones recientes de la política exterior argentina son una consecuencia directa del cambio del régimen político y que incluso lo retroalimentan, en el sentido de que uno de los objetivos básicos de la política externa es contribuir a la consolidación democrática. No cabe duda también que el prestigio personal de Alfonsín, unido a las esperanzas depositadas por los países democráticos en una consolidación del nuevo régimen argentino, contribuyó a fortalecer este vínculo entre democracia y política exterior, sin perjuicio de que los apoyos externos hayan sido con frecuencia más retóricos que reales.

Sin embargo, la comparación entre el Gobierno de Alfonsín y anteriores Gobiernos democráticos, incluso aquellos de signo ideológico relativamente similar, también arroja importantes diferencias, visibles entre otros temas en las posiciones frente a la integración regional. A su vez, la continuidad entre los propios Gobiernos autoritarios fue igualmente limitada, todo lo cual tiende a confirmar la afirmación de Russell en el sentido de que la política exterior argentina se ha visto condicionada por una serie de factores históricos y estructurales que no se reducen a la forma democrática o autoritaria del Gobierno y entre los que destaca especialmente la existencia de diplomacias paralelas o diferentes al interior de cada régimen.²⁶ Quizás podría agregarse que la política exterior argentina también ha reflejado a su propia manera, y por cierto no en forma mecánica, la discontinuidad y la fragmentación de la vida política del país durante gran parte de este siglo. Incluso la existencia de diplomacias paralelas permite hacer un símil con la lógica corporativa que ha dominado el sistema político, a lo que habría que agregar que precisamente la única corporación que podría haber mantenido una cierta continuidad de la política exterior —la Cancillería— fue por una serie de razones que ameritan sin duda un estudio más profundo, una de las más débiles.

2. Brasil: consistencia y adaptabilidad ante los cambios externos e internos

En contraste con el caso argentino, la gran mayoría de los análisis coinciden en destacar la continuidad y consistencia de la política exterior brasileña durante las últimas décadas, así como su autonomía relativa respecto de los procesos políticos internos del país que, por cierto, no han exhibido una trayectoria similarmente consistente y armoniosa. Esta visión parece fundamentalmente correcta, sobre todo si se compara el caso de Brasil con el de los restantes países latinoamericanos. Sin embargo, resulta necesario introducir tres matizaciones importantes a esta afirmación general, con el fin de evitar las exageraciones y los mitos respecto de un país que parece propenso a ellos, a veces a su pesar.

En primer lugar, la política exterior brasileña, como cualquiera otra, registra importantes cambios en las últimas décadas que en algunos casos implicaron verdaderas rupturas con el pasado en áreas tan sensibles como las relaciones con Estados Unidos, las posiciones frente a los países vecinos o los alineamientos externos generales. En segundo lugar, en determinadas etapas se ha evidenciado igualmente una cierta relación entre los cambios políticos internos y la política

exterior, que si bien ha sido menos fuerte que en otros países de la región, ha requerido de ciertos reajustes entre la diplomacia y el poder político. En tercer lugar, la continuidad de la política exterior brasileña, lejos de implicar la adhesión invariable a ciertos principios sagrados que recomiendan los enfoques tradicionales, se ha traducido precisamente en una gran capacidad de adaptación y de renovación frente a una realidad externa particularmente fluida y cambiante. Se trata, en suma, de una continuidad o, si se quiere, de un equilibrio dinámico que se apoya en un consenso general sobre los temas de política exterior, articulado por una Cancillería muy compenetrada con su papel tutelar de los intereses externos de Brasil y consciente de su necesidad de renovarse constantemente.

Aunque en el Brasil de la postguerra no llegó a registrarse una relación tan estrecha entre el modelo político interno y la política externa como la que tuvo lugar en Argentina, la segunda presidencia de Getulio Vargas tuvo un cierto impacto en la política exterior. Así, pese a que se mantuvieron y hasta fortalecieron en algunos aspectos los vínculos económicos y militares con los Estados Unidos, en parte como un intento de capitalizar la condición de aliados que tuvieron los dos países en la segunda guerra mundial, durante los primeros años de la década de 1950 se fueron introduciendo con fuerza en la política exterior las reivindicaciones desarrollistas y las posiciones críticas frente a un sistema de relaciones internacionales que se consideraba como muy poco equitativo y orientado hacia los países ricos; asimismo, el país abrazó con entusiasmo la causa anticolonialista, que afectaba también a la antigua metrópolis portuguesa y con la cual se habían mantenido invariablemente vínculos especiales.²⁷ El Gobierno que le siguió, presidido por Juscelino Kubitschek, mantuvo la mayoría de estas posiciones, pero tras ver frustrada su aspiración a establecer un nuevo tipo de relación bilateral y regional con los Estados Unidos, impulsó la búsqueda de nuevos socios externos para Brasil, que se expresó sobre todo en el campo económico.

El ritmo de cambio de la política exterior brasileña se aceleró durante las Administraciones de Quadros y Goulart, llevando a algunos autores a hablar de una «nueva política exterior», caracterizada por una posición más crítica hacia Estados Unidos, por una apertura limitada hacia los países socialistas, por la búsqueda de un papel de liderazgo en América Latina y, sobre todo, por una orientación más tercermundista y no alineada.²⁸ Si bien es cierto que los antecedentes de esta política se remontaban al período varguista y que en cierta forma ella había venido proyectándose gradualmente a lo largo de toda la década de 1950, y si bien se puede afirmar también que en varios sentidos fue más bien retórica, no cabe duda de que fue presentada y percibida en el exterior como una inflexión en la política exterior del país.

Pero fue sin duda el cambio de régimen de 1964 el hecho político que gravitó con mayor intensidad en las posiciones externas del Brasil de las últimas décadas. El nuevo Gobierno militar, dirigido en su primera etapa por el general Castelo Branco, impulsó un realineamiento con los Estados Unidos, apoyando y participando en la intervención estadounidense en la República Dominicana de 1965, adoptando un fuerte discurso anticomunista y un esquema interpretativo típico de la Guerra Fría y proclamando el principio de las «fronteras ideológicas», que más tarde hallaría eco entre los militares argentinos. El nuevo Gobierno también moderó sus posiciones anticolonialistas, fortaleciendo los vínculos con Portugal y promoviendo la idea de la Comunidad Afro-Luso-Brasileña, política que, como lo recuerda un autor, contribuyó a estrechar los vínculos con las colonias portuguesas en África y en cierta forma abonó el terreno para la políti-

ca posterior del Brasil.²⁹ Sin embargo, el ímpetu ideológico inicial fue perdiendo fuerza bajo las Administraciones de los generales Costa e Silva (1967-1969) y Garrastazu Medici (1969-1974), que exhibieron un mayor pragmatismo y flexibilidad frente al medio externo y que comenzaron a adoptar una política exterior más autónoma que pretendía ser la proyección externa del «milagro económico brasileño». En cuanto a las relaciones con los Estados Unidos, que configuraban por cierto un ámbito clave de la política exterior, se comenzó a abandonar progresivamente el alineamiento con los intereses políticos de la gran potencia, tendencia en la que influyeron tanto la Cancillería —Itamaraty—, como los segmentos más nacionalistas de las fuerzas armadas y que se tradujo, más que en actos de discordancia con Washington, en la búsqueda de la diversificación de los vínculos externos.³⁰ Durante este período se dio igualmente un importante impulso a una política nuclear independiente y se interrumpió la asistencia militar material estadounidense al Brasil. Como lo recuerda Mónica Hirst, el Gobierno militar «se empezó a mostrar cada vez más autosuficiente en la elaboración de su doctrina de seguridad nacional», a la vez que la diplomacia brasileña convertía en letra muerta la frase del ex-canciller Juraci Magalhães (1966-1967) «lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para el Brasil».³¹

Durante los Gobiernos de los generales Geisel (1974-1979) y Figueiredo (1979-1984) el nuevo enfoque de la política exterior brasileña adquirió mayor claridad y profundidad conceptual. Las relaciones con los Estados Unidos fueron redefinidas a partir de la premisa del «no alineamiento automático» en lo político, y de la diversificación de los vínculos económicos de Brasil en lo económico, registrándose asimismo crecientes divergencias en torno a la cuestión del desarrollo nuclear brasileño y diversos problemas comerciales. Brasil también adoptó una posición más militante en el conflicto Norte-Sur, identificándose en un Tercer Mundo cuya existencia había negado pocos años atrás. Especialmente a partir del Gobierno de Figueiredo, Brasilia también buscó un mayor acercamiento con el resto de América Latina, que implicó sobre todo la búsqueda de nuevas formas de cooperación con la Argentina.

Si la abrupta modificación que experimentó la política exterior brasileña en 1964 fue una consecuencia directa del todavía más abrupto cambio de régimen que se produjo ese año, algunas de las modificaciones posteriores pueden asociarse igualmente con procesos políticos internos que se desarrollaron dentro del mismo régimen autoritario. Así, la orientación más nacionalista que comenzó a primar hacia fines de la década de 1960 y que se proyectó más claramente durante la década siguiente, parece congruente con el modelo de desarrollo interno que adoptaron los militares brasileños y que, por cierto, tuvo rasgos bastante diferentes a los que caracterizaron posteriormente a los regímenes autoritarios de Chile, Uruguay o Argentina. Asimismo, los cambios que experimentó la política exterior brasileña a mediados de la década de 1970 coincidieron con la inauguración de un Gobierno que tenía el propósito de iniciar la distensión del sistema político brasileño y promover una transición gradual y controlada hacia un régimen democrático. Según este análisis, esta relación fue particularmente intensa durante los primeros años de la distensión —en parte porque la política exterior se constituyó en uno de los espacios de la modernización y de la proyección de una alianza entre un segmento militar, del empresariado financiero e industrial y de la corporación diplomática—, recuperando posteriormente la política exterior una cierta autonomía con respecto a los procesos internos.³²

Esta evolución singular, sobre todo en comparación al resto de los países la-

tinoamericanos y en especial al caso argentino, explica asimismo el menor impacto que ha tenido el actual proceso de democratización que vive el Brasil en el campo de la política exterior. En realidad, los cambios que fue introduciendo el propio régimen autoritario a partir de 1974 dieron lugar a un consenso general sobre los intereses externos del país, que fue compartido por sectores representativos de la oposición, hasta el punto que muchas veces se señaló que se trataba del único aspecto de la vida política respecto del cual no había una divergencia importante, si se exceptúan, claro está, las críticas de ciertos medios de derecha, paradójicamente cercanos al Gobierno, sobre las supuestas proclividades izquierdistas, tercermundistas y socializantes de algunos sectores de Itamaraty.

La política exterior de la «Nueva República» ha evidenciado así una continuidad básica con respecto al período anterior en terrenos tan cruciales como la protección de sectores estratégicos de la industria nacional, el manejo de la cuestión de la deuda y la energía nuclear.³³ Por cierto, también se han registrado cambios de cierta significación como la reanudación de relaciones con Cuba o un discreto aumento de los contenidos políticos en las relaciones con otros países latinoamericanos, que ha llevado a la adopción de posiciones algo más activas respecto de temas como el de la crisis centroamericana o la defensa de la democracia o de los derechos humanos en terceros países, pero no nos parece que estos cambios, a menudo más tímidos, o si se quiere, discretos que en otros países de la región, representen una ruptura respecto del régimen anterior, como sucedió precisamente en el caso argentino.

Además de la singularidad del propio régimen y proceso político en Brasil, otro factor que ha contribuido poderosamente a este resultado ha sido el papel desempeñado por Itamaraty, sin duda la corporación diplomática más fuerte en la región, que no sólo ha logrado mantener su cohesión en un medio político inestable y sobre todo fluido, sino que incluso ha socializado a importantes sectores gobernantes y de la oposición que, después de un cierto período de aprendizaje, han terminado adoptando sus orientaciones básicas. Este papel de Itamaraty también parece haber sido aceptado por las fuerzas armadas —una corporación por cierto todavía más fuerte en el país— que por lo general han respetado el profesionalismo de un servicio exterior, cuya estructura de carrera jerárquica y vertical y cuya orientación nacionalista no puede menos que resultarles familiar.³⁴

En lo que toca específicamente a las posiciones brasileñas frente a la cooperación e integración regional, no se puede hablar de una correspondencia clara con los cambios políticos producidos en las últimas décadas. Es cierto que los Gobiernos democráticos de la década de 1950 vieron con interés la posibilidad de participar en un proceso de integración regional, que efectivamente se concretó en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo para el establecimiento de una Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). También es cierto que durante este período tuvieron lugar diversos intentos para formular y poner en práctica acuerdos de cooperación con Argentina, protagonizados especialmente por los presidentes Vargas y Quadros, que no fueron retomados por los primeros Gobiernos militares del país, en parte por la existencia de diferencias ideológicas durante ciertos períodos y sobre todo porque Brasil tendió a verse en esa época como una «potencia emergente» llamada a adoptar una perspectiva globalista antes que regionalista. Esta actitud se correspondía por otra parte con los temores y recelos que despertaba en los países vecinos el vigoroso crecimiento

de la economía brasileña así como su imagen, no necesariamente ajustada a la realidad, de ser una potencia «subimperialista» o el «gendarme» norteamericano en la región. Con todo, fue precisamente un Gobierno del periodo autoritario el que promovió el mayor acercamiento de Brasil a América Latina y, sobre todo, la transformación de una relación conflictiva y de rivalidades en una de cooperación con su principal vecino, la Argentina. Las razones que influyeron en esta reorientación de la política brasileña fueron tanto económicas como políticas: la necesidad de buscar nuevos mercados, una nueva conciencia sobre la necesidad de la concertación, una cierta preocupación estratégica por el área del Atlántico Sur que se vio plenamente confirmada por la guerra de Malvinas, un creciente interés en la estabilidad política y económica de los países vecinos y, sobre todo, en el caso argentino, la superación de viejas y trasnochadas nociones geopolíticas que cada vez parecían tener menos asidero en la realidad ya que, incluso de acuerdo a estas mismas nociones, la creciente asimetría entre los dos países hacía infundados los recelos brasileños ante un supuesto expansionismo argentino.

Fue precisamente este nuevo espíritu de cooperación, sellado con el acuerdo de 1979 de Itaipú-Corpus sobre la utilización de los recursos hídricos en la Cuenca del Plata, el que abrió el camino para una cooperación que fue profundizada significativamente después de la inauguración de un nuevo régimen democrático. Al igual que en el caso argentino, es claro que la democratización le otorgó un gran impulso a esta tendencia, pero no es menos cierto que sus antecedentes se remontan más atrás.

III. LAS RELACIONES ARGENTINO-BRASILEÑAS: ENTRE LA TENSIÓN Y LA COOPERACIÓN

Los vínculos entre Argentina y Brasil, que han conformado desde el siglo pasado el sistema de interacciones bilaterales más importante dentro de América Latina, han estado marcados históricamente por una tendencia dualista, en que se han sucedido periodos de conflicto y de cooperación. Por una parte, los conflictos se mantuvieron por lo general dentro de ciertos límites y, por la otra, la profundización de la cooperación se veía obstaculizada por recurrentes percepciones de recelo y hostilidad mutuas.

Las tensiones entre los dos países tuvieron sus raíces remotas en el periodo colonial, concretamente en la rivalidad entre España y Portugal, y encontraron su expresión más clara en la guerra que sostuvieron por la anexión del actual territorio uruguayo, que fue zanjada gracias a la nada desinteresada mediación británica con el reconocimiento de un Estado «tapón» entre los dos países.³⁵ Sería sin embargo erróneo inferir que a partir de este conflicto inicial, por lo demás bastante común en la época, las relaciones argentino-brasileñas siempre han estado signadas por las tensiones y el conflicto. Por el contrario, ambos países llegaron a combatir en el mismo bando, junto al Uruguay, en la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay, en la que estuvieron en juego una singular combinación de intereses territoriales, económicos, políticos y estratégicos. Esta etapa cooperativa tuvo un alcance limitado y cedió gradualmente el paso a un nuevo periodo de tensiones que a comienzos de este siglo puso a Argentina y Brasil al borde de la guerra. Sin embargo, confirmando la tendencia dualista que he-

mos anotado, este nuevo período de tensiones no fue obstáculo para una notable experiencia de cooperación en el seno del Grupo ABC, del que también formó parte Chile, y que hasta hoy en día puede ser considerado como la experiencia de concertación política más exitosa que se ha dado en América Latina. Cabe agregar que el Barón de Río Branco, fundador y figura mítica de la diplomacia brasileña, pese a haberse enfrentado duramente con uno de sus colegas argentinos, el canciller Zevallos, pretendió darle el carácter de alianza formal a este esquema de cooperación, pretensión que no pudo recogerse en el pacto firmado en definitiva en 1915 para institucionalizar el ABC.³⁶

Las rivalidades entre Argentina y Brasil también se vieron influidas, aunque por cierto no determinadas mecánicamente, por las relaciones que mantuvieron con las potencias externas dominantes en la región, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña. Argentina, que históricamente se mantuvo muy alejada de Estados Unidos, vio con fuerte recelo la vinculación especial que entabló Brasil con Washington, que distó mucho de tener el carácter de una alianza permanente y que en realidad, en la participación brasileña, pretendía neutralizar el peligro de una supuesta alianza de los países de habla hispana de Sudamérica contraria a los intereses de Río de Janeiro. Por su parte, Brasil, que había estado bajo la influencia de los intereses comerciales británicos durante el siglo pasado, vio con recelo la inclinación argentina a hacer perdurar una relación comercial y financiera privilegiada con Londres hasta muy avanzado este siglo, recelo que por otra parte fue compartido por Washington. Asimismo, Argentina y Brasil mantuvieron posiciones muy diferentes frente a las dos guerras mundiales, en las que influyeron igualmente consideraciones estratégicas, económicas y políticas.

La influencia que históricamente habían mantenido Argentina y Brasil respecto de sus vecinos más inmediatos —Paraguay, Uruguay y, en menor medida Bolivia— y que diversos sectores de los dos países aspiraban a mantener o reeditar, constituyó otra fuente de tensión entre ellos hasta períodos relativamente recientes, representando en realidad una de las manifestaciones más claras de la rivalidad entre los dos países mayores de la región.

Cabe destacar también el efecto que ejerció en las relaciones bilaterales la falta de sincronización del desarrollo de Argentina y del Brasil desde los tiempos coloniales hasta ahora, que, como lo señala Jaguaribe, contribuyó a generar imágenes poco equilibradas en la percepción que cada país tenía del otro y que se convirtió de hecho en un factor que frenó y limitó las posibilidades de acercamiento.³⁷ Estas imágenes, si bien estaban basadas normalmente en fenómenos hasta cierto punto objetivos, alimentaban concepciones geopolíticas y esquemas decimonónicos de equilibrio de poder, que invariablemente atribuían al otro país tendencias expansionistas en materia territorial y económica. Como lo recuerda el mismo autor, las disputas entre Argentina y Brasil sobre estas presuntas pretensiones hegemónicas fueron sobre todo retóricas, dada la circunstancia de que «ninguno de los dos países tenía efectivamente intereses reales en juego en la región, y ninguno disponía de condiciones objetivas para ejercer alguna forma de predominio en ésta».³⁸

La tendencia dualista entre la cooperación y el conflicto se mantuvo durante el período de la postguerra. Aunque las relaciones económicas entre los dos países se siguieron incrementando y aunque también aumentaron considerablemente los vínculos entre las dos sociedades, se mantuvieron los viejos recelos y las percepciones estereotipadas.

No obstante, durante la segunda mitad de los años sesenta tuvo lugar un es-

fuerzo limitado para diseñar un nuevo esquema de cooperación sectorial que involucraba a los dos países y que adoptó la forma de un convenio de integración física, formalizado en el Tratado de Brasilia en 1969, que incluía asimismo a Bolivia, Paraguay y Uruguay.³⁹

La adopción de este nuevo esquema, por lo demás muy limitado en sus pretensiones y alcances, no implicó sin embargo la superación de la tendencia dualista entre la cooperación y el conflicto. Más bien, se puede afirmar que en cierta forma ella se vio confirmada una vez más, ya que a comienzos de la década del setenta se registró un nuevo período de tensiones, centradas en la cuestión del aprovechamiento de los vastos recursos hidroeléctricos que ofrecía el Río Paraná. Concretamente, Argentina objetó el proyecto brasileño, acordado con Paraguay, para la construcción de la enorme represa de Itaipú, a partir de la premisa de que afectaba las condiciones y posibilidades para la construcción de otra represa argentina aguas abajo (Corpus) y de que, además, un proyecto que suponía una alteración tan profunda en una cuenca compartida por varios países debía ser consultado y consensuado con todas las partes afectadas. La discusión técnica se concentró en el problema de la cota que se dejaba para Corpus y en la potencia de producción hidroeléctrica, definida por el número de turbinas.⁴⁰

Durante la primera mitad de la década del setenta, las relaciones entre los dos países también se vieron afectadas por los cambios que se fueron produciendo en Argentina y en otros países de la región, que hicieron que en alguna forma el viejo conflicto geopolítico coincidiera con las tensiones ideológicas entre un Brasil conservador, deslumbrado por su éxito económico y con pretensiones de influencia regional y global, y una Argentina populista cuyo principal movimiento político parecía combinar los enfoques geopolíticos tradicionales de la derecha con el antiimperialismo de la izquierda y que se alineaba con varios Gobiernos revolucionarios en América Latina.⁴¹

El conflicto también se veía agravado por la reciente disparidad económica entre los dos países, que cada vez favorecía más al Brasil. Esta disparidad no sólo parecía confirmar los recelos de los nacionalistas argentinos respecto de la casi imparable penetración brasileña en toda la Cuenca del Plata, sino que se expresaba en una cuestión mucho más concreta y real como el intercambio comercial. La pujanza que estaba experimentando Brasil como una nueva potencia exportadora a nivel global se empezó a reflejar en la balanza comercial entre los dos países. Si en el pasado este comercio había implicado principalmente el intercambio de manufacturas argentinas por productos agrícolas y otras materias primas de su menos industrializado y más atrasado vecino del Norte, ahora la relación se había invertido.

Si bien el golpe de 1976 en Argentina disminuyó en alguna medida el conflicto ideológico entre los dos países, estuvo muy lejos de disipar los problemas existentes. De hecho, el golpe fortaleció la influencia de sectores muy vinculados a las corrientes geopolíticas y nacionalistas tradicionales en la Argentina, en principio nada inclinados a una cooperación con uno de sus supuestos adversarios principales y que, como ya se señaló, contribuyeron al agravamiento de la cuestión limítrofe con Chile. Por otra parte, si bien los regímenes compartían ciertas características (aunque también habría que hacer matizaciones a este respecto), los sectores conservadores argentinos criticaban la moderada apertura brasileña, mientras que sus interlocutores del otro lado de la frontera, empeñados en desprenderse de su imagen autoritaria, no podrían menos que considerar excesiva la dureza y rigidez que evidenciaba el régimen de Buenos Aires. También en

el campo externo la actitud de los dos regímenes era bastante distinta, ya que mientras los argentinos se embarcaban en una cruzada anticomunista e intervencionista que los llevó a Centroamérica y a Bolivia, los brasileños se aferraban cada vez con mayor convicción al principio de no intervención en conflictos que en definitiva les parecían ajenos. Asimismo, como ya hemos visto, mientras Buenos Aires buscaba la relación preferencial con Washington, Brasil se estaba distanciando de la gran potencia.

Pese a estas tendencias adversas, hacia fines de la década del setenta se produjo un notable acercamiento entre los dos países. Fue así como firmaron en octubre de 1979 acuerdo tripartito con Paraguay para el aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata, que zanjó la disputa de Itaipú. El año siguiente, el general Figueiredo se convirtió en el primer presidente brasileño en visitar la Argentina en 45 años, siendo reciprocado después por su colega argentino. Más allá de estos gestos, en 1980 los dos países firmaron un conjunto de acuerdos que marcaron el inicio de una fase de colaboración bilateral sin precedentes en la historia, que incluyeron la cooperación para el desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos, nuevas modalidades de cooperación en materia de recursos hídricos, el establecimiento de una comisión mixta para la construcción de un puente internacional sobre el río Iguazú y sendos compromisos para la celebración de reuniones periódicas entre los cancilleres y el estudio de formas de mejorar y equilibrar el comercio bilateral.⁴² En 1981, con motivo de una visita del presidente argentino a Brasil, se convino la creación de comisiones de trabajo para alcanzar acuerdos en materia de turismo y venta de gas, adoptándose igualmente nuevos instrumentos de cooperación en otras áreas.

Más que responder a un factor único y claramente individualizable, el acercamiento entre los dos países representó una reacción frente a un conjunto de condicionamientos y circunstancias que les estaban afectando. En el plano económico, se había producido en un breve período un enorme aumento del comercio bilateral, en parte gracias a la apertura indiscriminada del mercado argentino, que permitió el acceso creciente de bienes industriales brasileños. De este modo, el comercio total bilateral se triplicó en sólo 4 años, alcanzando en 1980 la cifra récord de casi 2 mil millones de dólares. Por otra parte, hay que recordar el interés del todopoderoso equipo neoliberal que dirigía la economía argentina en promover un acercamiento al Brasil. Desde la perspectiva de este último país influyó, como ya se señaló, el interés de acceder a nuevos mercados dentro de un contexto de crecientes dificultades para colocar las exportaciones, la decisión de incrementar significativamente las relaciones con los países de la región y, sobre todo, la conciencia sobre la necesidad de encontrar nuevas modalidades de inserción en una economía internacional que parecía cada vez más segmentada y restrictiva.

En los planos político y estratégico, se impuso un nuevo y poco frecuente espíritu pragmático entre los dos países, que asumía implícitamente el desplazamiento de las antiguas preocupaciones geopolíticas. En el caso argentino, la atención se fue reorientando desde el Norte hacia el Sur, centrándose ahora en las Islas Malvinas, el Atlántico Sur, la Patagonia y la Antártida.⁴³ También se puede presumir que, vigente todavía el conflicto con Chile, Buenos Aires tenía interés en evitar por todos los medios tener relaciones hostiles con sus dos vecinos («frentes» en términos geopolíticos) más importantes. Desde la perspectiva brasileña, a esas alturas ya estaban despejadas las dudas sobre la consolidación de su territorio y frontera meridionales, mientras que las preocupaciones geopolíti-

cas tendían a orientarse más hacia la región amazónica; por otra parte, la misma asimetría entre los dos países hacía menos probable la hipótesis tradicional de conflicto que habían manejado las fuerzas armadas.⁴⁴

Resumiendo el nuevo espíritu que se estaba gestando entre los dos países, el entonces embajador argentino en Brasilia y uno de los principales artífices de este acercamiento, Óscar Camilión, afirmó cuando se le preguntó sobre el alcance de la visita del presidente Figueiredo a la Argentina: «Es ésta una visita política que constituye una etapa de un ciclo de relaciones entre ambos países, presidida por el signo de la racionalidad y del análisis objetivo de sus respectivos intereses. Supone acabar con la anacrónica hipótesis del conflicto permanente y reemplazarla por la única lógica en estos tiempos: la cooperación para el bien común, no sólo bilateral sino que regional».⁴⁵

El conflicto de Malvinas no alteró el clima de entendimiento que se había gestado entre Argentina y Brasil, si bien la decisión militar argentina de hacer efectiva por las armas su reivindicación territorial estaba en abierto contraste con la tradición diplomática brasileña. El Gobierno del Brasil mantuvo una política de neutralidad amistosa con respecto a Argentina, apoyando sus posiciones en los foros internacionales, presentando junto al Perú un plan de paz ante la Organización de Estados Americanos, proveyendo una discreta y limitada ayuda logística a Argentina y condenando las sanciones impuestas por la Comunidad Europea al Gobierno de Buenos Aires. Por otra parte, el conflicto confirmó la preocupación brasileña por la posibilidad de una desestabilización de la región y su vulnerabilidad frente a terceras potencias. De más está señalar que el conflicto convenció a todos los sectores argentinos sobre la necesidad de una cooperación más estrecha con los países de la región, que naturalmente implicaba de manera especial al Brasil.

Sin embargo, mientras las relaciones políticas y diplomáticas se mantenían relativamente constantes, las relaciones comerciales se deterioraban visiblemente. Entre 1981 y 1983 se produjo una acentuada declinación del comercio recíproco, que asimismo empezó a arrojar un creciente déficit para Argentina. Estas tendencias negativas se vieron agravadas por la asimetría de los flujos comerciales entre los dos países. Así, mientras en 1983 las importaciones brasileñas desde la Argentina sólo representaban el 2,32 % del total de sus compras en el exterior, la cifra correspondiente alcanzaba al 14,87 % en Argentina. El deterioro de las relaciones comerciales también se reflejó en la adopción de medidas restrictivas por parte de ambos países que si bien no llegaron a configurar una guerra comercial, por lo menos conducían en esta dirección.

El repentino retorno argentino a un régimen democrático, aunque no interrumpió el clima de entendimiento entre los dos países, produjo algunas dudas iniciales entre los militares brasileños, especialmente por la firme decisión del Gobierno democrático de enjuiciar a quienes habían detentado la más altas responsabilidades del país durante todo el Proceso por los crímenes que habían cometido. Estas dudas perdieron importancia una vez que el presidente Alfonsín confirmara la vocación cooperativa de su Gobierno hacia el Brasil y una vez que este último país también acelerara su propio proceso de democratización.

V. LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

La convergencia argentino-brasileña se fue haciendo cada vez más evidente hacia mediados de la década del 80. El cambio de régimen que se produjo en Brasil en 1985 contribuyó, pese a su carácter pactado y menos rupturista que el argentino, a acercar más a los dos países en el plano político, eliminando virtualmente la asincronía que persistía en ese terreno. Por cierto, el Gobierno argentino miró con especial simpatía la incorporación de su principal vecino y socio regional al grupo de países democráticos de América Latina, a la vez que el nuevo gobierno brasileño no dejó dudas sobre su voluntad de fortalecer los vínculos con Buenos Aires. Como una demostración de esta voluntad, luego de una visita del canciller Olavo Setúbal a Buenos Aires en marzo de 1985, el Gobierno brasileño anunció su decisión de reequilibrar la balanza comercial entre ambos países, que tuvo efectos inmediatos, pese a que después no hayan podido mantenerse.

La similitud de los momentos políticos que vivían los dos países también se proyectó al campo de las relaciones internacionales, fortaleciendo las tendencias cooperativas y convergentes que ya estaban presentes. Al igual de lo que había sucedido en el caso argentino, el nuevo Gobierno brasileño llegó rápidamente a la conclusión de que el país debía evaluar nuevas formas de inserción internacional dentro del contexto de una creciente contracción de los mercados externos brasileños, la brusca disminución del financiamiento externo como consecuencia de la crisis de la deuda y una tendencia global hacia la creación de grandes espacios económicos, que comenzó a preocupar en forma especial al Brasil precisamente debido a su mayor conciencia y vocación externas. A diferencia del caso argentino, donde el Gobierno militar precedente habían tomado la opción neoliberal de la apertura indiscriminada y precipitada de la economía, la posición del nuevo gobierno brasileño representaba de hecho la continuación y profundización de tendencias que estaban presentes en el Gobierno anterior. La elección de Argentina como socio especial de Brasil parecía natural y en realidad la única posible, considerando su nivel de desarrollo, la envergadura de su mercado, su proximidad física, la red de comunicaciones preexistente, las crecientes coincidencias políticas y la intención demostrada por el gobierno de Alfonsín de revisar y replantear su propia inserción internacional en el mundo. Si bien era obvio que en general el comercio bilateral era menos importante para Brasil que para Argentina, había ciertos sectores en que éste podía asumir una relevancia bastante grande, como sucedía en el caso de los bienes de capital, sector que por otra parte tenía una importancia estratégica para el Brasil debido a su decisión de desarrollar su propia industria en este campo y donde la existencia de un mercado ampliado podía por cierto hacer más rentables las costosas inversiones que se requerían.

Para Argentina, una asociación más estrecha con una economía que, con razón, era considerada como la más dinámica y promisorio de la región pese a la desarticulación social que caracterizaba y todavía caracteriza al Brasil, era percibida como una nueva modalidad de inserción económica del país que podía contagiar su dinamismo a un estancado sector productivo y actuar como una suerte de «locomotora» para algunas áreas de su economía.

En ambos países se comenzaron a valorar igualmente las ventajas que podía deparar una cooperación científica y tecnológica más estrecha, que podía des-

cansar en las infraestructuras más desarrolladas de la región en esta materia, pero que por otra parte tenían importantes limitaciones para competir a nivel internacional en forma separada.

Pese a que, como ya se ha visto, varias de estas inquietudes databan de períodos anteriores, ellas cobraron una vigencia especial en el contexto de los procesos de democratización de los dos países, en parte también porque estos procesos no se concebían como un retorno a los períodos democráticos previos sino, por el contrario, como proyectos fundacionales que pretendían sentar las bases económicas y políticas para un sistema democrático renovado. La inserción externa no podía menos que asumir una importancia crucial dentro de este ímpetu renovador y modernizante y si bien por lo general no existía la visión simplista de que ella podía llegar a definirse o resolverse por el mero expediente de una integración bilateral por lo demás necesariamente limitada, se pensaba que ésta podía contribuir a mejorar esa inserción y que bien valía la pena hacer un esfuerzo en ese sentido. Después de todo ambos países reunían conjuntamente cerca del 45 % de la población, el 53 % del producto interno, el 65 % de las transacciones internas y entre el 65 y el 70 % del mercado de computadoras y automóviles y del gasto en ciencia y tecnología en toda América Latina.

Estas consideraciones, complementadas por las convergencias políticas internas y externas que se fueron perfilando a lo largo de los últimos años, dieron lugar a un intenso diálogo bilateral, que se aceleró particularmente a lo largo de 1985 y que culminó con un encuentro presidencial celebrado en Iguazú los días 29 y 30 de noviembre. En esa ocasión los mandatarios suscribieron la Declaración de Iguazú, en la que se dejó constancia de la firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral, disponiendo la creación de una comisión mixta de alto nivel para la integración y la cooperación económica bilateral, que debía presentar antes del 30 de junio de 1986 un informe en que se identificaran las áreas más propicias para la profundización de los vínculos bilaterales.⁴⁶ También se adoptó una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, que estableció nuevas modalidades de cooperación binacional en el campo de la energía atómica con fines pacíficos, tema tradicionalmente muy sensible en las relaciones bilaterales y que había configurado hasta hacía poco una de las áreas de rivalidad y de competencia entre los dos países. Posteriormente, se firmó igualmente un acuerdo entre Fabricaciones Militares de Argentina y la Empresa Brasileña de Aeronáutica para proyectar, fabricar y comercializar aviones destinados a los mercados civil y militar, a la vez que se firmó un nuevo compromiso para el intercambio de información y la colaboración mediante préstamos y transferencias de materiales en materia nuclear.

El 29 de julio de 1986, ocho meses después del encuentro de Iguazú, los presidentes de Argentina y Brasil se volvieron a reunir, en Buenos Aires, para adoptar el «Acta para la Integración Argentino-Brasileña»,⁴⁷ que establece un programa de integración y cooperación económica entre los dos países y que fue acompañada por doce protocolos, referidos al intercambio de bienes de capital, provisión de trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio bilateral, formación de empresas binacionales, temas financieros, creación de un fondo de inversiones, cooperación aeronáutica, cooperación energética, cooperación biotecnológica, estudios económicos conjuntos y cooperación nuclear. La reunión se cerró con una Declaración Conjunta Argentino-Brasileña en que se dejó constancia de la intención de iniciar «un proceso de integración moderno, a través de un programa de aplicación gradual, de carácter sectorial,

que permitirá el incremento cuantitativo y cualitativo del intercambio y el crecimiento de ambas economías».⁴⁸ Los presidentes reafirmaron igualmente su compromiso personal con este proceso así como la importancia que le asignaban como medio de fortalecer la democratización de sus respectivos países. El encuentro fue complementado por una reunión de trabajo presidencial en la que también participó el primer mandatario del Uruguay, Julio María Sanguinetti, en la cual se analizó el proceso de integración subregional y se invitó al Uruguay a evaluar los procedimientos que le permitieran asociarse al acuerdo argentino-brasileño.

El Acta para la Integración Argentino-Brasileña expresó el deseo de los dos países de encontrar «soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados», estableciendo un programa a desarrollar en períodos anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación. Se trataba de contar con un programa esencialmente flexible, que permitiera lograr avances en sectores específicos mediante un número reducido de proyectos, evitando al mismo tiempo una especialización demasiado marcada de las economías. En lo que respecta a los protocolos, cabe destacar el carácter absolutamente central que asume el relativo a los bienes de capital, que establece un proyecto integrado de producción, comercio y desarrollo tecnológico con metas muy específicas, eliminando las barreras arancelarias y no arancelarias para una lista común y progresiva que debe alcanzar los 2 mil millones de dólares en un plazo de cuatro años. El protocolo referido al trigo persigue a su vez formar un sector integrado y armonizado entre los dos países con respecto a ese rubro, estableciendo un compromiso de compra por parte del Gobierno brasileño. El protocolo sobre expansión del comercio destaca el papel de los sectores privados de los dos países, estableciendo la renegociación de los compromisos asumidos en el marco de la Asociación latinoamericana de Integración (ALADI) y fijando los criterios para la revisión del Acuerdo de Alcance Parcial N° 1 dentro de ese marco.

En diciembre de 1986 se celebró un nuevo encuentro presidencial en Brasilia, que concluyó con la aprobación del «Acta de Amistad Argentino-Brasileña. Democracia, Paz y Desarrollo» y la adopción de cinco protocolos adicionales —referidos a siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicaciones y cooperación nuclear— y de diversos anexos a los protocolos suscritos en julio de ese mismo año. Cabe destacar la importancia que asumieron nuevamente el sector de los bienes de capital, en que se reafirmó la intención de avanzar hacia una unión aduanera, y los temas nucleares, entre los cuales se incluyó el proyecto de construir conjuntamente un reactor nuclear de reproducción rápida.⁴⁹

El diseño de nuevas modalidades de cooperación entre Argentina y Brasil prosiguió igualmente a lo largo de 1987. En mayo de ese año se firmó en Sao Paulo un acuerdo para la fabricación de un avión turbohélice que estaría en operaciones dentro de cuatro años. En julio, con motivo de una nueva visita del presidente Sarney a la Argentina, se adoptaron protocolos referidos a la cooperación en las áreas de la cultura y la administración pública, y un protocolo (N° 20) sobre temas monetarios, que establecía una unidad monetaria común, el gaucho, respaldada por un fondo de reserva administrado por los bancos centrales de los dos países. También se acordó el inicio de las obras del nuevo complejo hidroeléctrico de Pichi-Picún-Leufú, la extensión del compromiso de compra por parte de Brasil de cierta cantidad de trigo argentino hasta 1993, la inclusión de nuevos productos en las listas comunes y el aumento de las transacciones de bienes de capital. En 1988 se pudieron adoptar finalmente los protocolos referidos

a las industrias de la alimentación y automotriz, que requirieron de largas y complejas negociaciones. Asimismo, el 6 de abril de ese año los presidentes de Argentina y Brasil se volvieron a reunir en Brasilia con su colega uruguayo para firmar el Acta de Alvorada, en la cual se señala que la participación del Uruguay en los acuerdos de integración argentino-brasileña será regida por los principios del gradualismo, la flexibilidad y el equilibrio, identificándose al área del transporte como la más adecuada para iniciar el proceso de asociación uruguayo.

El 30 de noviembre de 1988 se dio un paso adicional en la lenta y gradual institucionalización del programa de integración argentino-brasileño, al suscribir los presidentes Alfonsín y Sarney un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre los dos países para consolidar el proceso de integración y cooperación económica bilateral y contribuir al establecimiento de un mercado común latinoamericano hacia fines del siglo. El tratado consigna el propósito de anular en un plazo máximo de diez años todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios entre los dos países, estableciendo una Comisión de Ejecución como ente de supervisión y una comisión legislativa mixta integrada por 24 parlamentarios que estudiará las medidas propuestas por los respectivos congresos en esta materia. Se pretende que el mercado común entre los dos países incluya asimismo la libertad de movimiento de capitales y de recursos humanos entre las dos naciones.⁵⁰

El recuento de los principales hitos del todavía reciente programa de integración argentino-brasileño revela con creces su carácter gradual y su orientación selectiva y sectorial que, junto a su misma naturaleza bilateral, marcan algunas diferencias importantes con respecto a los acuerdos de integración adoptados en América Latina especialmente a lo largo de la década de 1960. Precisamente debido a los magros resultados alcanzados por los esquemas tradicionales de integración, Argentina y Brasil optaron por concentrarse en las posibilidades de la cooperación bilateral mediante un enfoque a la vez más modesto en cuanto a sus pretensiones y alcances en el campo económico (piénsese por ejemplo en los ambiciosos proyectos de complementación industrial o la Decisión 24 sobre inversiones extranjeras, adoptadas en su día por el Pacto Andino), pero más amplio respecto de los campos que cubre y que comprenden la cooperación política, estratégica y cultural. A diferencia también de las experiencias anteriores de integración en la región, se ha optado por un enfoque pragmático y flexible, que elude los esquemas omnicomprendivos⁵¹ y rígidos y que por el contrario tiende a basar cada nuevo paso en intereses concretos y específicos de los países involucrados. Aunque el éxito de este nuevo enfoque no está en modo alguno asegurado, se trata sin duda de un intento de afirmar un proceso de integración sobre bases más realistas, equilibradas y simétricas.

Obviamente, los acuerdos y protocolos firmados consagran una relación de cooperación bilateral, en que las preferencias comerciales se conceden recíprocamente con exclusión de terceros. Sin embargo, por razones jurídicas y políticas, ellos se han acogido al marco general del ALADI que por lo demás dispone de la suficiente flexibilidad como para proveer ese marco. Cabe destacar por otra parte la asociación del Uruguay a los acuerdos, derivada tanto de sus vinculaciones económicas, físicas e históricas con los dos países, como de la convergencia política que exhibe con ellos. El Uruguay está asimismo vinculado a Argentina y a Brasil mediante sendos acuerdos bilaterales: el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) firmado en 1985, que dispone, entre otras cosas, que la Argentina entrega una cuota para el ingreso de productos indus-

triales uruguayos libres de gravámenes; y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil, que fue ampliado en 1986.

Aunque el Paraguay se encuentra también muy vinculado a Brasil y, en menor medida a Argentina, es claro que la naturaleza de su régimen político ha excluido de hecho, hasta ahora, asociación de los acuerdos bilaterales adoptados. Una limitación similar afecta al caso de Chile, que es visto por algunos sectores como un futuro asociado en algunos campos, una vez que éstos trasciendan su carácter bilateral y, claro está, una vez que el país vuelva a tener un Gobierno democrático; ello, sin perjuicio de las complejidades que plantearía esa posible asociación. Fuera del Cono Sur, que parece configurar el área natural de proyección futura de la integración argentino-brasileña, se ha planteado la posibilidad de asociaciones selectivas con países que parecen particularmente importantes en algunos sectores, como sucede en el caso de Venezuela con respecto a los bienes de capital y que en realidad ya está vinculado bilateralmente al Brasil en ese terreno. Obviamente, México representa un caso de interés especial, debido a su gran envergadura económica y a su nivel de desarrollo industrial; sin embargo, pese a que la participación mexicana en el programa argentino-brasileño fue evaluada seriamente en un comienzo, se ha estimado que su estrecha relación y creciente integración de hecho con la economía norteamericana hace menos viable una mayor complementación con los principales países sudamericanos.

La cooperación económica entre Argentina y Brasil se ha desarrollado en forma paralela a un intenso proceso de concertación de las políticas exteriores de estos países, siguiendo una tendencia que también ha estado presente en el caso de la Comunidad Europea a partir de la década de 1970. Al igual que en ese caso, esta concertación, en la que también ha participado plenamente el Gobierno uruguayo, no ha implicado un proceso de identificación completa de las políticas exteriores de los países involucrados. Así, Argentina ha mantenido posiciones más activas y políticas frente a la crisis centroamericana o la situación en Sudáfrica (país con el que rompió relaciones), se ha acercado más al Movimiento de los No Alineados, ha adoptado una posición más militante en el tema del desarme y ha buscado el establecimiento de relaciones especiales con países europeos como Italia y España; por su parte, Brasil ha mantenido un perfil más bajo en varios de estos temas políticos, pero ha tendido a adoptar posiciones más militantes en temas económicos externos como la regulación del sector de los servicios y, por cierto, la reserva de su mercado en materia informática.⁵² Hacia finales de 1988 también se reveló la existencia de un acuerdo secreto entre Argentina y Brasil para la adopción, en los primeros días de febrero de 1988, de medidas respecto de sus deudas externas, que hubieran implicado una declaración unilateral de moratoria por parte de Argentina y la ruptura de las negociaciones que conducía Brasil en estos momentos con sus acreedores; según el ex ministro brasileño de Hacienda que hizo esta revelación, Luz Carlos Bresser Pereira, el plan no fue puesto en marcha debido al cambio de Gabinete que se produjo en esa época en Brasil.⁵³ Sin embargo, pese a que, como ya se indicó, la cooperación argentino-brasileña se ha extendido igualmente a un importante tema estratégico como la energía nuclear y ha implicado la suscripción de acuerdos entre empresas dedicadas a fabricaciones militares, se ha observado una cierta reticencia de los países a profundizar sus vínculos en materia de defensa, no pudiéndose firmar el protocolo previsto sobre este tema (originalmente hubiera sido el N° 18) en diciembre de 1986.⁵⁴

En la perspectiva de este trabajo, cabe también hacer una referencia necesi-

riamente breve a las posiciones de los principales actores políticos frente al proceso de integración argentino-brasileño, así como a su participación en él.

En general, se observa un consenso bastante amplio en la valoración de los beneficios de este proceso en ambos países. Si bien hay sectores que miran con un cierto escepticismo la evolución futura de los acuerdos y si bien se han detectado importantes trabas en su puesta en marcha, no se perciben actitudes relevantes de oposición y resistencia a la idea de una integración gradual y sectorial entre los dos países. En ninguno de los dos países hay partidos políticos importantes que no se propongan continuar la integración bilateral. Es posible que este consenso se deba en parte a que los inevitables costos que puede acarrear el proceso de integración para algunos sectores de ambos países hayan tomado algún tiempo en hacerse visibles, pero a la luz de la difícil historia previa de las relaciones bilaterales, el consenso parece ya un logro importante, atribuible en buena medida a los procesos de democratización que se están viviendo. Ciertamente, en una perspectiva histórica que tome también en consideración la experiencia de los anteriores periodos democráticos de los dos países, llama poderosamente la atención el cambio que se ha producido en este sentido en las élites políticas, la prensa, las corporaciones empresariales, los sindicatos y las mismas fuerzas armadas. Se trata, obviamente, de cambios de intensidad variable en cada sector y país, cuya permanencia tampoco parece asegurada en la medida en que el proceso no empiece a ofrecer resultados claros y favorables para todos los actores involucrados, pero no por ello deja de ser una tendencia nueva y muy significativa.

Sin perjuicio de este consenso amplio, se pueden observar también diferencias en el interés que despiertan estos acuerdos y en evaluación que se hace de ellos. Así, los empresarios argentinos han tendido a otorgarles más importancia que sus colegas brasileños, tanto respecto de sus proyecciones como de los problemas que pueden acarrear a un sector que parece estar en clara desventaja. En el caso de los empresarios brasileños, los acuerdos tienden a ser percibidos como un «negocio más», dada la amplia diversificación de sus mercados, si bien también suelen considerar que sus colegas argentinos serían los más beneficiados del nuevo esquema y obtendrían mayores facilidades.⁵⁵ En el plano de los partidos políticos, si bien en ninguno de los dos países el tema de la integración argentino-brasileña ha asumido una importancia muy grande, en parte debido a las graves crisis políticas y económicas internas que se han sucedido en los últimos años y en parte por la existencia del consenso ya mencionado, se puede observar una cierta mayor valoración de estos acuerdos entre los partidos argentinos, precisamente debido a las expectativas —a veces quizás exageradas que despiertan en cuanto a sus posibilidades de dinamizar la economía argentina y replantear su inserción en la economía mundial. En cuanto a los sindicatos, la Confederación General del Trabajo (CGT) de Argentina, ha señalado que los acuerdos no resuelven los graves problemas económicos y sociales de ese país y que, por el contrario, beneficiarán a los sectores empresariales nacionales y a las empresas multinacionales, provocando incluso una reducción compulsiva en el costo de la fuerza de trabajo argentino.⁵⁶

Como ya parece ser tradicional en todos los procesos de integración, se ha criticado la falta de participación activa de los diversos actores políticos y sociales en el programa argentino-brasileño, así como la ausencia de un compromiso verdaderamente profundo con el proceso. El tema es sin duda relevante, pero su solución es menos fácil y obvia de lo que pueda parecer a primera vista, en parte porque los mismos actores tienen otras prioridades y en parte porque un

proceso de integración inevitablemente tiende a ser un coto privilegiado de los ejecutivos nacionales o supranacionales, cuando existen, y contrariamente a lo que sugieren algunas visiones idealizadas del proceso europeo, suelen acarrear importantes problemas y déficits de participación política.

En ambos países los principales impulsores del proceso de integración han sido los propios presidentes, cuyo compromiso personal con el proyecto ha sido obvio y constante, y los ministerios de Relaciones Exteriores, normalmente por medio de sus respectivas subsecretarías de Asuntos Económicos. Como lo recuerda Mónica Hirst en un interesante trabajo, la mayor sintonía existente en los últimos años entre las autoridades económicas brasileñas e Itamaraty, le otorgó más solidez al compromiso brasileño, permitiendo obviar conflictos y tensiones interburocráticas bastante frecuentes durante periodos anteriores y contar con la colaboración de importantes altos cuadros del sector económico; no obstante, cabe destacar la posición más reticente mantenida sobre todo por la Cartera de Comercio Exterior del Banco de Brasil (CACEX), interesada en conservar la protección a la industria doméstica a través de una política restrictiva de importaciones y más orientada hacia el comercio con los países más ricos.⁵⁷ En el caso argentino, también se registró una importante coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la nueva Secretaría de Comercio e Industria, cuyo primer titular, Roberto Lavagna, provino de las filas del peronismo.

Pese a la existencia de este marco favorable, el proceso de integración argentino-brasileño ha tenido que enfrentar importantes dificultades y problemas. Cabe destacar en este sentido el déficit que arroja el intercambio bilateral para Argentina que, en lugar de haberse reducido, alcanzó en 1988 su nivel más alto en los últimos años. En fuentes argentinas se ha señalado que pese a estas tendencias negativas, la proporción representada por los productos manufacturados en el comercio de ese país con Brasil ha crecido del 19 % en 1984 al 37,2 % en 1987 y que el protocolo de bienes de capital ha permitido a la Argentina expandir seis veces sus exportaciones de manufacturas a Brasil, mientras que los brasileños sólo habrían podido incrementarlas en tres veces.⁵⁸ Con todo, el problema del déficit comercial para la Argentina es particularmente serio debido a que uno de los objetivos expresos de los acuerdos fue el de reducirlo y a que, como lo recordó uno de los protagonistas del proceso, el ex subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, Óscar Romero, la historia de las relaciones comerciales entre los dos países está plagada de rencores, prejuicios y desconfianzas recíprocas.⁵⁹ Por cierto, este problema, que también tiene un importante componente subjetivo en la medida en que nunca es fácil equilibrar una relación comercial y menos aún en el caso argentino, no ha obstado a que se hayan alcanzado progresos importantes en otras áreas de cooperación y, sobre todo, en el campo político.

Desde una perspectiva más amplia, parece claro que los principales obstáculos que deberá enfrentar la integración entre los dos países provienen del contexto general en que ésta tiene lugar, un contexto signado por una profunda crisis económica y graves y recurrentes problemas políticos. Un proceso de integración requiere de una cierta uniformidad en las políticas cambiaria, impositiva, de precios, promoción comercial y otros sectores relacionados, pero esta uniformidad se torna prácticamente imposible dentro de un contexto general de alta inestabilidad económica como el que está afectando a los dos países, inestabilidad que a su vez se retroalimenta con el campo político y que en una medida importante, aunque de ningún modo exclusiva, depende de variables externas.

CONCLUSIONES

El caso de los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil ilustra la cantidad de factores o variables que pueden incidir en las decisiones de política exterior en América Latina. Para empezar, hay una clara relación entre la democratización que viven estos países y su decisión de fortalecer los mecanismos de cooperación bilateral y acometer un ambicioso programa de integración. Esta inclinación hacia la cooperación, sin embargo, no es intrínseca a la existencia de un régimen democrático en esos países ni representa una consecuencia directa del mero cambio de régimen. Por el contrario, sus antecedentes se remontan a los propios períodos autoritarios precedentes y se derivan en realidad de una nueva convicción, compartida por los sectores dirigentes de los dos países, respecto de la necesidad de replantear su inserción en un medio externo que es percibido como adverso y cada vez más restrictivo para la región. Parece obvio que el último cambio de régimen operado en los dos países ha permitido profundizar significativamente esta cooperación bilateral, en parte también debido a las afinidades políticas que se fueron manifestando y que han sido destacadas invariablemente por los máximos dirigentes de los países involucrados. Pero también parece obvio que esta nueva actitud contrasta con las posiciones mantenidas por anteriores Gobiernos democráticos de Argentina y Brasil frente a la integración regional y las posiciones de la cooperación bilateral, posiciones que, con algunas excepciones, oscilaron entre una cierta negligencia benigna y la frialdad.

En la medida en que la integración argentino-brasileña ha unido expresamente su destino a los procesos de democratización de esos países, cabe esperar que una perturbación de estos procesos la afecte directamente, aun cuando no necesariamente en todas las áreas en que se está manifestando. A su vez, una integración exitosa entre los dos países es vista como un factor que puede llegar a contribuir a la consolidación de la democracia y que, con el tiempo, puede expandirse hacia los países próximos de la región que también posean regímenes democráticos.

Si en el pasado, con distintos grados y matices, tanto Argentina como Brasil evidenciaron actitudes recelosas frente a los acuerdos y esquemas de integración porque eran considerados como limitantes para los proyectos de desarrollo nacional de cada país, ahora se ha adoptado precisamente la premisa contraria, esto es, que en una medida importante una integración bilateral puede llegar a contribuir a ese objetivo. Es cierto que todos los proyectos de integración ensayados en la región han partido de esa premisa, pero también es cierto que ella pareció tradicionalmente más convincente a los países intermedio y pequeños que a Argentina y Brasil. Esta constatación sirve asimismo para recordar la estrecha relación que existe entre las decisiones relativas a la integración y las estrategias de desarrollo aplicadas por los Gobiernos y confirman de paso la tendencia latinoamericana a concebir a la política exterior en gran medida como «una función de las exigencias de la política de desarrollo».⁶⁰

Tampoco puede subestimarse la influencia que ha ejercido el liderazgo en la puesta en marcha del proceso de integración. Por cierto, este liderazgo hubiera tenido poco sentido en un marco interno que no hubiera estado predispuesto hacia la cooperación o sin un marco externo que empujara en esa dirección, pero el hecho es que el compromiso personal de los presidentes ha desempeñado un papel fundamental en el proceso, hasta el punto que se ha temido que la salida de Alfonsín y Sarney pueda implicar un retroceso del mismo, situación que en

cierta forma se ha pretendido prevenir mediante la firma del tratado de 1988. Por su parte, el nuevo presidente de la Argentina, Carlos Menem, se ha apresurado a anunciar su intención de fortalecer aun más el proceso de integración.

En los dos países también se ha destacado el papel desempeñado por diversos sectores de la Administración en el lanzamiento y ejecución de los acuerdos de integración. La experiencia de los primeros años ha demostrado que cambios en algunas posiciones claves en los Ministerios encargados de este tema pueden incidir de manera importante en el ritmo y avance del proceso. Asimismo, tampoco hay que subestimar la capacidad que tienen algunas agencias para poner trabas en el cumplimiento de los acuerdos, especialmente en lo que se refiere al intercambio comercial.

En suma, la existencia y evolución del proceso de integración argentino-brasileño parece depender de un conjunto de variables, tanto internas como externas, antes que a un factor único claramente individualizable. El cambio de régimen ocurrido en los dos países no explica por sí solo el surgimiento del proceso, así como la existencia de un régimen autoritario no está asociada inevitablemente a conductas contrarias a la cooperación, si bien manifiesta una mayor propensión en este sentido. Sin embargo, parece claro que en el caso concreto que nos ocupa, la orientación específica de los nuevos regímenes democráticos de Argentina y Brasil contribuyó a la profundización de una tendencia hacia la cooperación que se había comenzado a manifestar a principios de la década.

El modelo de integración adoptado por los dos países, aunque no contradice directamente los modelos adoptados anteriormente en América Latina, se distingue por su enfoque bilateral, gradual, sectorial y flexible, y se complementa en realidad por diversas modalidades de cooperación que exceden el plano comercial y de la complementación industrial, cubriendo áreas eminentemente políticas y estratégicas. Igualmente, hay un evidente paralelismo entre los acuerdos de integración y la concertación política tripartita, que incluye al Uruguay, y multilateral, en el marco del *Grupo de Río* o de los *Ocho*, en que también participan Argentina y Brasil. Se trata pues de un ejercicio de *geometría variable* que se desarrolla en diversos planos superpuestos y que se asemeja en este sentido a la tendencia que se ha hecho presente en la Europa comunitaria en los últimos años.

El carácter reciente del proceso no permite todavía hacer una evaluación siquiera preliminar de su trayectoria. Lo que sí parece ya claro es que los acuerdos argentino-brasileños están enfrentando dos tipos de problemas. Los primeros pueden ser considerados como propios del mismo proceso y se refieren especialmente al desequilibrio comercial entre los dos países y, más en general, a su disparidad económica. No deja de ser significativo que en realidad este problema haya asumido mucho más importancia que la persistencia de nacionalismos y viejos recelos, que por el momento se han aplacado considerablemente. Los otros problemas son en realidad ajenos al proceso de integración, pero inciden directamente en su viabilidad, ya que se refieren nada menos que a la inestabilidad y precariedad en que están sumidas las economías de los dos países y, también, a las crisis políticas que han debido enfrentar y que en una medida significativa dificultan el avance de un proceso tan complejo y delicado. Sólo en la medida en que ambos países alcancen niveles mínimos de estabilidad económica y política, podrán enfrentar con posibilidades de éxito un desafío de esa envergadura.

NOTAS

1. Barbara G. Salmore y Stephen A. Salmore, «Political Regimes and Foreign Policy», en Maurice East, Stephen A. Salmore y Charles F. Hermann (eds.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills, Sage, 1978, p. 121.
2. Nos referimos a la definición empírica clásica de democracia liberal de masas proporcionada por Robert A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, pp. 1-5.
3. La tendencia cíclica, pendular o simplemente cambiante de las formas políticas en América Latina configura precisamente una de las características centrales de los sistemas políticos de la región. Véase sobre este punto Dieter Nohlen, «Militärregime und Demokratisierung in Lateinamerika», *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bonn), Vol. 9, 1 Marzo 1986, pp. 3-16.
4. Alberto van Klaveren, «El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas», en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Entre la Autonomía y la Subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, Vol. 1, p. 35.
5. Para un breve y útil resumen de estos enfoques, véase el artículo de John Child, «Geopolitical Thinking in Latin America», *Latin American Research Review* 14 (2), 1979, pp. 89-111, que incluye una bibliografía anotada. Véase también Howard T. Pittman, «Geopolitics and Foreign Relations in Argentina, Brazil and Chile», en Elizabeth G. Ferris y Jeannie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview, 1981, pp. 165-178.
6. Véase sobre este tema Heraldo Muñoz, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, PROSPEL - CERC / Ed. del Ornitorrinco, 1986; Manfred Wilhelmy, «Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea», *Estudios Internacionales* (Santiago), 12 (48), octubre-diciembre 1979, pp. 440-471; y Gustavo Lagos et al., *Democracia y Política Exterior. Una propuesta para la recuperación de las relaciones internacionales de Chile*, Santiago, ACHIP, 1983. Cabe destacar, sin embargo, que en ninguno de estos trabajos se acusa a la dictadura chilena de haber seguido un comportamiento agresivo respecto del conflicto limítrofe con Argentina; más bien, las críticas tienden a señalar que la existencia del régimen autoritario aisló al país de la comunidad internacional, haciéndolo más vulnerable frente a ese conflicto.
7. Manfred Wilhelmy, «El Sistema Político Peruano y la Integración», en Manfred Wilhelmy (comp.), *Sociedad, Política e Integración en América Latina*, Santiago, Ed. CINDE, 1982, p. 169.
8. Juan Carlos Puig, «Política Internacional Argentina», en Rubén M. Perina y Roberto Russell (comps.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 31-33. Véase también Edward Milenky, *Argentine Foreign Policies*, Boulder, Westview, 1980 (nótese el plural del título).
9. *Ibid.*, p. 33.
10. *Ibid.*, p. 36.
11. Para una visión representativa de este enfoque, que por cierto no se apoya en alguna evidencia empírica conocida, véase Ricardo Alberto Paz, «La Integración Latinoamericana: Utopía deprimente», *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* (Buenos Aires), 8 (19), noviembre 1982, pp. 51-93.
12. El caso más conocido es el de Rogelio Frigerio, uno de los principales asesores de Frondizi, que afirmaba explícitamente: «Negamos que el desarrollo y modernización de América Latina puedan venir por el camino de esta supuesta integración hemisférica», en su libro *La Integración Regional, instrumento del monopolio* (Buenos Aires, 1968), citado por Raul F. Abadie-Aicardi, «Tendencias históricas en la Cuenca del Plata desde la II Guerra Mundial hasta 1969», en Dieter Nohlen, Mario Fernández Baeza y Olinda Bareiro (Eds.), *Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken*, Saarbrücken/Fort Lauderdale, Verlag breitenbarch, 1986, p. 128.
13. Sobre el concepto de autonomía heterodoxa, véase su libro, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980.
14. Carlos Juan Moneta, «La política exterior del peronismo 1973-1976», en Perina y Russell, *Argentina en el Mundo*, p. 97.
15. José Mara Vázquez Ocampo, «Una década de política exterior argentina (1973-1983): de las tentativas autonómicas a la dependencia consentida», manuscrito para el libro de Sonia de Camargo y José María Vázquez, «Autoritarismo y Democracia en Argentina e Brazil — Una década de política exterior, 1973-1984», Sao Paulo, Ed. Convivio, en prensa, pp. 46-50.
16. Roberto Russell, «La política exterior del régimen autoritario (1976-1983)», en Perina y Russell, *Argentina en el Mundo*, p. 101.
17. *Ibid.*, p. 102.
18. Vázquez Ocampo, «Una década de política exterior», p. 136.
19. Sobre este punto, véanse especialmente los artículos de Carlos Juan Moneta, «Elementos para el análisis del proceso de decisiones del régimen militar argentino en el conflicto de las Islas Malvinas»; y Joseph S. Tulchin, «Regímenes autoritarios y política exterior: el caso de Argentina», en Muñoz

y Tulchin, *Entre la Autonomía y la Subordinación*, pp. 119-146 y pp. 360-377. Véanse asimismo los artículos de Roberto Russell, Carlos J. Moneta y Herald Muñoz en Roberto Russell (comp.), *América Latina y la guerra del Atlántico Sur*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1984, así como el agudo ensayo sobre la bibliografía del tema realizado por Joseph S. Tulchin, «The Malvinas War of 1982: An Inevitable Conflict That Never Should Have Occurred», *Latin American Research Review* (Albuquerque), 22 (3), 1987, pp. 123-141.

20. Tulchin, «Regímenes autoritarios», en Muñoz y Tulchin, *Entre la Autonomía y la Subordinación*, p. 169.

21. Moneta, «Elementos para el análisis», en *ibid.* p. 143.

22. Dieter Nohlen y Mario Fernández, «Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata», *Estudios Internacionales* (Santiago), 14 (55), julio-septiembre, 1981, p. 436.

23. Véase Carlos Escudé, *Patología del Nacionalismo*, Buenos Aires, Ed. Tesis / Instituto Torcuato Di Tella, 1987; y su artículo «El Nacionalismo Territorial Argentino», en Perina y Russell, *Argentina en el Mundo*, pp. 241-262.

24. Roberto Russell, «Democracia y Política Exterior», en Perina y Russell, *Argentina en el Mundo*, p. 151.

25. Véase en este sentido los artículos de Carlos Escudé, «Política exterior argentina: una sobre-dosis crónica de confrontaciones» y Joseph S. Tulchin, «La política exterior del gobierno democrático y sus relaciones con los Estados Unidos», en Ernesto Garzón Valdés, Manfred Mols y Arnold Spita (comps.), *La nueva democracia argentina (1983-1986)*, Buenos Aires, Ed. Sudamérica, 1988, pp. 261-303. En todo caso, ninguno de estos autores sostiene que esta tendencia se haya mantenido inalterada con respecto al régimen anterior; más bien, su argumento es que el abandono de estas prácticas no es total.

26. Russell, «Democracia y Política Exterior», en Perina y Russell, *Argentina en el Mundo*, p. 151.

27. Frank D. MacCann, «Brazilian Foreign Relations in the Twentieth Century», en Wayne A. Selcher (ed.), *Brazil in the International System: the Rise of a Middle Power*, Boulder, Westview Press, 1981, pp. 13-15.

28. Victor Wallis, «La experiencia de Brasil con una política externa independiente», *Estudios Internacionales* (Santiago), 1 (2), julio de 1967, pp. 189-211. Véase también la expresión oficial de esa política en Janio Quadros, «Brazil's New Foreign Policy», *Foreign Affairs* (New York), 40 (1), octubre 1961, pp. 19-27.

29. McCann, «Brazilian Foreign Relations», p. 19.

30. Mónica Hirst, «Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto», en Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, pp. 66-67.

31. *Ibid.* p. 67.

32. Mónica Hirst, «Democracia y Política Exterior: el caso de Brasil», *Estudios Internacionales* (Santiago), 20 (80), octubre-diciembre 1987, p. 465.

33. Esta continuidad fue prevista por los analistas en su momento. Véase por ejemplo el artículo de Antonio Carlos Peixoto, «Política externa e sucessão presidencial: nada o quase nada vai mudar», *Perspectivas Internacionais* (Rio de Janeiro), 3, septiembre-octubre 1984, p. 1, y los artículos de Manfred Wilhelmy y Mónica Hirst en Herald Muñoz (comps.), *Las Políticas Exteriores Latinoamericanas frente a la Crisis. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984*, Santiago, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 13-38.

34. Véase sobre este punto, Alexandre de S.C. Barros, «El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas», en Muñoz y Tulchin, *Entre la Autonomía y la Subordinación*, pp. 89-118.

35. Las proyecciones contemporáneas de este peculiar *status* como estado uruguayo son mencionadas por Joseph S. Tulchin, «Uruguay como estado tapón. Implicancias para la estabilidad del Cono Sur», *Cono Sur* (Santiago), 6 (4), agosto-septiembre 1987, pp. 7-10.

36. Luiz A. Moniz Bandeira, «Tendencias Históricas na Bacia do Prata até 1945. O Papel do Brasil na Região», en Nohlen, Fernández Baeza y Bareiro, *Kooperation und Konflikt*, pp. 97-100.

37. Helio Jaguaribe, «Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación», *Estudios Internacionales* (Santiago), 15 (57), enero-marzo 1982, p. 13.

38. *Ibid.*, p. 15.

39. Sobre este tema véase el libro Nohlen, Fernández Baeza y Barciro, *Kooperation und Konflikt*, op. cit.

40. Cabe señalar que en el curso de la negociación Brasil llegó a ofrecer que la cota se dejara en 112,5 m pero que Argentina insistió en un mínimo de 115 m, endureciéndose posteriormente la posición brasileña. En definitiva, se logró un acuerdo sobre una cota en 105 m. Vázquez Ocampo, «Una década de política exterior», p. 38.

41. Leopoldo Mármora, «Integración argentino-brasileña: peligros, posibilidades y costos», *Opciones* (Santiago), septiembre-diciembre 1987, p. 44-45.

42. Véase los documentos respectivos en *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), 5 (49), agosto 1980, pp. 84-104, y 5 (52), noviembre 1980, pp. 88-101.
43. Mármora, «Integración argentino-brasileña», p. 62.
44. Mármora afirma sin embargo que para las fuerzas armadas brasileñas, Argentina seguiría siendo el único enemigo imaginable en el caso hipotético de una guerra (ibid., p. 62). Aun prescindiendo de la cuestión de la validez de estos ejercicios de prioridades, es claro que la probabilidad que se le asigna a esa hipótesis de conflicto se ha reducido considerablemente.
45. *La Nación* (Buenos Aires), 11 mayo 1980, citado en Félix Peña, «Perspectivas de las Relaciones entre la Argentina y el Brasil: Algunos Apuntes», *Estudios Internacionales* (Santiago), 15 (57), enero-marzo 1982, p. 31.
46. Los textos de las declaraciones adoptadas en Foz de Iguaz se pueden consultar en *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), 11 (110) marzo 1986, pp. 64-66.
47. Véase el texto de *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), 11 (116), septiembre de 1986, pp. 97-103.
48. «Declaración Conjunta Argentino-Brasileña», *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), 116, septiembre de 1986, pp. 103-104.
49. Mónica Hirst, «Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio», *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), 12 (122), abril 1987, p. 41.
50. *Jornal do Brasilia* y *Clarín* (Buenos Aires), 29 y 30 de noviembre, 1988.
51. Sobre la influencia, generalmente negativa, de los modelos omnicomprendivos de integración y cooperación en América Latina, véase Francisco Orrego Vicuña, «Sistema internacional, democracia y pluralismos: incidencias en la coordinación regional de políticas exteriores», en Muñoz y Tulchin, *Entre la Autonomía y la Subordinación*, p. 466 y sgtes. y Alberto van Klaveren, «Las nuevas formas de concertación política en América Latina», *Estudios Internacionales* (Santiago), 17 (68), octubre-diciembre 1984, pp. 513-536.
52. Mónica Hirst y Magdalena Segre, «Alternativas latinoamericanas frente a la crisis del Sistema Interamericano», *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, N° 61, FLACSO-Programa Buenos Aires, octubre 1987, p.32.
53. *El País* (Montevideo), 10 de noviembre, 1988.
54. Carlos J. Moneta, «El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa», *Documento de Trabajo PROSPEL* N° 11, Santiago, enero 1988, pp. 35-36.
55. *Ibid.*, pp. 29-30.
56. *Ibid.*, pp. 31-32.
57. Mónica Hirst, «El Programa de Integración Argentina-Brasil: de la formulación a la implementación», *Serie de Documentos e Informes de Investigación* N° 67, FLASCO-Programa Buenos Aires, julio 1988, p. 7. Cabe agregar que el problema de las trabas burocráticas al comercio bilateral acogido a los acuerdos se ha mantenido hasta ahora.
58. *El Cronista Comercial* (Buenos Aires), 4 de julio, 1988.
59. Oscar J. Romero, «El intercambio argentino-brasileño», en Mónica Hirst (comp.), *Argentina-Brasil el largo camino de la integración*, Buenos Aires, Ed. Legasa, 1988, p. 104.
60. Kenneth M. Coleman y Luis Quirós-Varela, «Determinants of Latin America Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies», en Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview, 1981, p. 40.

Perestrojka et politique militaire de l'URSS: au delà du militarisme paradoxal

Jacques SAPIR*

Depuis 1986 l'Union Soviétique en général, et M. Gorbatchev en particulier, semblent avoir acquis un net ascendant diplomatique sur les pays et dirigeants occidentaux. L'URSS passe pour la force motrice dans le processus de désarmement aujourd'hui engagé. Cette situation résulte à la fois d'une profonde modification du discours (ce que les Soviétiques appellent la Nouvelle Pensée) et conventionnels. Pour la première fois depuis 1945, on assiste à des accords prévoyant non plus l'organisation de la course aux armements, mais des désarmements qui, pour limités qu'ils soient, n'en sont pas moins réels.

L'une des interprétations du changement d'attitude des Soviétiques consiste à y voir un réinvestissement du champs diplomatique, dont le prix à payer serait des concessions dans le domaine des armes. Une autre considère l'importance des difficultés économiques et sociales auxquelles la nouvelle équipe à Moscou est confrontée; le désarmement serait alors le prix à payer pour une reconstruction économique du pays.

On peut aussi considérer ces changements comme de pure apparence, et uniquement destinés à cacher un renforcement du potentiel militaire soviétique. Enfin, certains peuvent être tentés de prendre au mot la «Nouvelle Pensée» et d'y voir un changement radical dans la doctrine.

La multiplicité des interprétations témoigne donc simultanément d'un désarroi réel des observateurs occidentaux comme de la complexité des évolutions et transformations qui agitent l'URSS. Elle traduit aussi une difficulté importante affectant les analyses et les analystes: les schémas interprétatifs construits sur l'observation empirique se révèlent inadaptés à saisir une réalité mouvante et à en rendre compte sans la dénaturer. En effet, la situation actuelle pose à nouveau, avec acuité, le problème des sources. Les plus sûres sont constituées par les productions matérielles et organisationnelles du système soviétique. Une arme complexe, une refonte administrative, la mise en oeuvre de nouveaux comportements, indiquent l'existence de décisions, de choix, d'arbitrages, qui peuvent être reconstitués. Mais il faut tenir compte des délais spécifiques existant entre la cause

*Jacques Sapir es profesor de Ciencias Económicas en la Universidad de París X-Nanterre e investigador en el GSD/CIRPES, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

et la conséquence. Ainsi, dans une large mesure, les changements dont nous sommes les plus sûrs et qui affectent les structures comme les arsenaux, renvoient-ils à une période décisionnelle située, au mieux, entre 1980 et 1985. Le gorbatchévisme concret est largement constitué d'éléments antérieurs.

On peut aussi (et on doit le faire) utiliser les discours. Encore faut-il avoir les moyens de les décrypter, et cela, non seulement parce qu'il n'y a pas de raison de supposer que les responsables soviétiques n'utilisent consciemment ces discours comme moyens de manipuler leurs auditeurs (externes et internes), mais aussi parce que rien ne prouve qu'il y ait aujourd'hui un discours unique.

Ceci permet de toucher du doigt l'un des plus sérieux problèmes de l'analyse du monde soviétique. Faute d'informations précises, fraîches et fiables, le plus sûr consiste à extrapoler à partir de ce qu'on sait des comportements passés. Cependant, la possibilité d'une rupture de comportements suffit à invalider l'extrapolation.

Ces réels problèmes ne signifient pourtant pas que l'on soit désarmé pour tenter de comprendre la situation actuelle. L'extrapolation n'est qu'une forme réduite de l'analyse historique. Cette dernière est, en fait, bien plus riche, si l'on ne commet pas l'erreur de vouloir généraliser des processus (soit les modes de formation et d'évolution des comportements).

Il y a donc un large champ d'investigation ouvert qui consisterait à chercher les processus spécifiques de changement de la société soviétique, dans les expériences historiques que sont le tournant du Communisme de guerre à la NEP, celui des années trente, ou encore celui du khrouchtévisme.

Par ailleurs, on peut aussi essayer de comprendre les diverses possibilités en germe dans les changements actuels en partant des conflits et des contradictions propres aux médiations du système soviétique.

En ce qui concerne l'évolution présente, il semble clair que la forme structurelle que l'on a appelée le Militarisme Paradoxal est au couer des changements. Ce mode particulier de gestion des contradictions liées à l'insertion de l'URSS dans les relations internationales est apparu au moment du «Grand Tournant», soit le tout début des années trente. Il a largement contribué à façonner l'économie et la société, finissant par induire des dysfonctionnements que justifiaient sa perpétuation. Modelant comportements et mentalités, il a produit les perceptions, de l'Occident par les Soviétiques, de l'URSS par les Occidentaux, qui sont à la base des pratiques de la Guerre Froide.

Aujourd'hui, on peut se demander si le Militarisme Paradoxal n'est pas entré en crise, que ce soit au niveau du système militaire soviétique comme à celui de ses fonctions fondamentales. Telle est l'hypothèse fondamentale. Si elle était vérifiée, alors nombre des changements de ces dernières années pourraient être éclairés, compris et interprétés. Mais, dans ce cas, il faut aussi se pencher sur les issues possibles à cette crise. Et rien ne permet de penser qu'il n'y ait qu'une solution aux problèmes. L'humoriste français Alphonse Allais ne disait-il pas:

«Les choses finissent toujours par s'arranger, même mal...»

I. LE MILITARISME PARADOXAL EST-IL EN CRISE?

La politique militaire de l'Union Soviétique n'est en réalité qu'un aspect d'un

ensemble plus complexe. On peut considérer comme un système l'ensemble des structures et comportements déterminant la série des choix économiques, politiques, technologiques et organisationnels cohérents qui donnent naissance tant aux forces armées qu'à leurs positions opérationnelles ou encore à leurs doctrines d'emploi. La cohérence de ces choix ne découle nullement de la place des militaires dans la société même si elle engendre un sur-développement de l'appareil militaire. Cette situation paradoxale renvoie aux modes de gestion des contradictions sociales, économiques et politiques tels qu'ils se sont coagulés en URSS entre la fin des années vingt et la Seconde Guerre Mondiale. C'est pourquoi l'expression Militarisme Paradoxal n'est pas seulement une description des faits mais aussi une tentative pour nomer les processus et les procédures qui les reproduisent de manière stabilisée pour une période historique donnée. Aussi faut-il considérer cette expression comme l'équivalent d'une forme structurelle dans le vocabulaire de l'«Ecole de la Régulation».

Cette analogie permet de préciser ce que l'on entend par crise du Militarisme Paradoxal. D'une manière rapide, on peut considérer cette forme structurelle comme répondant aux dynamiques conflictuelles issues de la séparation instituée par l'existence des Etats-Nations dans la tendance à l'unité que créent les conditions modernes de circulation, de production et de reproduction des biens et des hommes. Le couple séparation/unité ne devant pas être considéré comme résultat de l'opposition entre une logique politique (celle des Etats) et une logique économique. En réalité, la production capitaliste (définie comme marchande et salariale) au fur et à mesure qu'elle étend son emprise et se soumet les autres formes, reproduit cette double polarité. La recherche des conditions optimales de valorisation de capitaux n'existant que séparés nécessite et suscite la mise en place d'institutions locales (au niveau de la région, du pays ou du groupe de pays) qui doivent défendre leur spécificité, fut-ce par le protectionnisme. En même temps, la dynamique propre à la constitution des Etats-Nations, qui se manifeste dans les pratiques politiques et sociales, les codes culturels, les mentalités, mais aussi dans l'apparition de blocs sociaux hégémoniques ainsi que de leurs procédures de constitution et de reproduction, tend par ailleurs à faire avancer les éléments d'unité. Qu'il s'agisse de l'extension et de la généralisation de pratiques économiques et sociales dans le but de renforcer les bases de l'Etat-Nation, ou encore de la prédisposition, en cas de succès, à chercher à étendre la sphère d'application des institutions (formes de marché, modes de gestion de la monnaie, pratiques sociales et politiques) qui ont assuré la valorisation la meilleure des capitaux locaux. Et cette prédisposition, n'en doutons pas, ne s'appuie pas seulement sur le pouvoir de séduction d'une réussite économique et sociale; elle passe aussi par la violence multiforme, des pressions économiques les plus simples (le dumping, la manipulation des changes) aux interventions militaires. C'est pourquoi les aspects de conflit cohabitent avec ceux de coopération; il s'en déduit qu'il est réducteur d'associer la notion de conflit, et celles qui en découlent comme stratégie et tactique, avec les seules opérations militaires. La crise du Militarisme Paradoxal ne peut être donc uniquement son incapacité à gérer ces dynamiques conflictuelles.

En effet, il convient tout à la fois de ne mythifier ni les dysfonctionnements ni la nature des formes structurelles. Ces dernières ne proviennent d'aucune loi transcendante, et nul déterminisme ne garantit leur engendrement. Elles ne sont que le produit, historiquement daté, des conflits internes et externes de la société qui les a expérimentées. Aussi présentent-elles une double ambivalence. D'une

part, elles témoignent simultanément de l'existence de seuils d'irréversibilité comme de celle des remises en cause permanents. Les formes structurelles son l'institutionnalisation d'un certain rapport des forces. En cela, elles construisent leurs comportements. Els ne peuvent pas plus en faire abstraction que l'on ne peut nier l'attraction universelle de Newton. Dans le même temps, l'accumulation des comportements tend à modifier les bases de cette institutionnalisation, et par là, à mettre en cause le rapport des forces fondateur. Ce que les conflits sociaux ont fait, ils peuvent le défaire. Telle est donc la première ambivalence, dont le Militarisme Paradoxal est porteur.

D'autre part, les formes structurelles n'éteignent pas les conflits dont elles expriment la médiation. Aussi, leur pertinence est par essence relative. Se présentant comme un cadre de normalisation, elles sont toujours susceptibles de voir les régularités qu'elles engendraient se muer en rigidité. Dans le cas du Militarisme Paradoxal, cela signifie que la question pertinente n'est pas de savoir si son fonctionnement s'approche ou s'éloigne d'une norme optimale, mais si au bout du compte, il atténue ou renforce les tensions qui lui ont donné naissance.

Le problème de la crise du Militarisme Paradoxal ne peut être résolu qu'à travers la prise en compte de cette double ambivalence.

A. Le Militarisme Paradoxal et son contexte

Affirmer qu'il s'agit d'une forme structurelle, et comme telle le produit historiquement daté de conflits, impose de revenir aux origines de sa naissance.

L'insertion internationale de la Russie comme de l'URSS est marquée par ce que A. Gerschenkron appelait l'arriération ou le retard (*backwardness*). Cette notion par nature est relative. Concrètement, elle signifiait pour ce pays l'existence d'une contradiction spécifique entre le type d'insertion visée et obtenue, et les bases sociales et économiques aptes à en assurer la pérennité. De Pierre Le Grand à la fin du XIX^{ème} siècle, cela signifia un surdéveloppement de l'appareil militaire qui contribua largement d'ailleurs à ralentir le développement économique. Aussi, ne faut-il pas s'étonner si, de 1895 à 1904, Witte tenta à diverses reprises d'obtenir un allègement du fardeau militaire. Dès cette époque cependant, on trouve le débat qui reste aujourd'hui pertinent: l'insertion internationale du pays est-elle favorisée par un schéma privilégiant la puissance des armes ou, au contraire, par le développement des armes de la puissance (la croissance économique, le progrès technologique et la prospérité).

Le même problème allait se poser aux dirigeants soviétiques à partir de la fin de la Guerre Civile. Concrètement, un schéma favorisant le développement économique et social fut adopté pour toute la durée de la NEP. Ainsi, alors que le contingent théorique était de l'ordre de 1.800.000 hommes, l'armée ne comprenait que 562.000 hommes, chiffre porté en 1928 à 617.000. De manière plus significative, la réflexion des responsables militaires soviétiques tendit à mettre l'accent sur la puissance économique et industrielle au détriment d'une production immédiate d'armes. Jusqu'à la fin des années vingt, les projets de constitution d'un important secteur militaire dans l'industrie furent stigmatisés, tant par des responsables civils que militaires, de grossière erreur. Une telle politique ne pouvant que ralentir la croissance et compromettre la situation sociale. De fait,

les calculs de A. Bergson montrent qu'en 1928 les dépenses militaires se situent entre 1 et 2 % du PNB, proportion très inférieure à celle d'avant 1914. Pourtant, une voix discordante se fit entendre: celle de M. Toukhatchevsky. Ce dernier proposait à la fois une doctrine opérationnelle offensive et la constitution d'une armée ultra moderne, pouvant être employée pratiquement sans délai de mobilisation et reposant donc sur d'importants stocks de matériels militaires immédiatement disponibles. Alors que se préparait le XVIème Congrès du PC (b) US, on pouvait croire les idées de Toukhatchevsky rejetées. La nomination de Chapochnikof comme chef d'Etat-Major est une défaite politique, que renforcent les appréciations de Staline, au début de 1929, qualifiant de telles conceptions de «militarisme rouge».

Pourtant, bien au contraire, ce qui avait été condamné en février 1929 sera acclamé au Congrès, en 1930. Pour la première fois, au delà des affirmations habituelles sur la défense du pays, il est explicitement dit que l'Armée Rouge doit pouvoir disposer de la totalité de ses moyens militaires dès le début d'un conflit. On passe ainsi d'une priorité des flux à celle des stocks, et Toukhatchevsky commence son ascension que seules les purges pourront briser.

Ce tournant est un moment essentiel. Il ne peut se comprendre qu'à partir de la crise sociale que connaît alors l'Union Soviétique.

Entre le printemps 1929 et celui de 1930, il y a la collectivisation, cette offensive frontale contre la paysannerie. Or, la Russie soviétique est encore largement un pays agraire, une société rurale. La collectivisation signifie l'isolement du pouvoir qui mène, pour reprendre les termes d'un historien soviétique contemporain, une guerre contre son propre peuple. La collectivisation, c'est aussi un formidable chaos économique et social affectant durablement y compris ceux qui sont censés être les privilégiés du système: les ouvriers. Il apparaît donc que, face à un processus d'affaiblissement interne considérable, le pouvoir soviétique a opté pour un schéma de surdéveloppement de l'appareil militaire. Le but étant de constituer une armée ostensiblement puissante (des observateurs étrangers sont d'ailleurs invités pour assister aux manoeuvres de 1934 à 1937) afin de s'en servir comme instrument politique. Certainement, l'une des fonctions est dissuasive: il convient d'ôter aux pays occidentaux ou au Japon l'idée de vouloir profiter des troubles liés à la collectivisation et à l'industrialisation accélérée. Mais il y a des fonctions plus offensives. La puissance nouvelle de la RKKA doit permettre au gouvernement soviétique de passer des alliances avantageuses, voire même d'exercer une pression directe ou indirecte sur d'autres pays; enfin, la puissance militaire nouvellement acquise permet le développement d'une coopération militaire (avec la Tchécoslovaquie, la Chine et l'Espagne républicaine) qui devient alors un des instruments de la politique étrangère.

On devine, à partir de ces éléments, les caractéristiques du Militarisme Paradoxal.

Pour accomplir ses tâches, l'Armée Rouge doit être puissante, sans équivoque. Il la faut donc nombreuse et équipée de la manière la plus moderne possible. Ceci entraîne la nécessité d'une industrie militaire, capable de produire les quantités voulues (plusieurs milliers de chars et d'avions par an, à partir de 1934). La RKKA doit pouvoir aussi capitaliser cet investissement de la manière la plus efficace, ce qui conduit à ses doctrines d'emploi ouvertement offensives. En effet, dans la mesure où l'on privilégie la disponibilité sur la mobilisation, il convient de chercher à obtenir, en cas d'hostilités, la victoire dans le minimum de temps. L'adoption de principes offensifs, d'une doctrine du combat aéroterrestre

et de la combinaison des diverses armes n'est pas seulement le résultat des leçons de la Guerre Civile et de l'intégration dans la tradition russe de la pensée des militaires modernistes occidentaux (Fuller, Liddle, Hart, Guderian, de Gaulle); elle est la traduction logique des choix de développement antérieurs. Une guerre d'usure, en effet, exerce ses effets les plus forts sur le potentiel économique et la cohésion sociale. Une victoire rapide, obtenue grâce à une guerre de mouvements est donc une tentative pour minimiser l'impact des faiblesses dans ces deux domaines.

Ainsi, progressivement, l'appareil militaire s'impose comme un instrument essentiel dans la politique étrangère. En contre partie, il conduit à des réorganisations internes profondes. Le développement d'un large secteur militaro-industriel pèse sur les rythmes de développement et tend à accroître la priorité pour l'industrie lourde, contribuant ainsi à désarticuler encore plus le schéma de croissance. La masse humaine mobilisée nécessite aussi le développement d'un important corps des officiers qu'il convient d'intégrer soigneusement au régime, quitte à le terroriser par les purges.

Façonnées dans les années trente, cimentées par la guerre et renouvelées lors de la Guerre Froide, les trois principales caractéristiques du Militarisme Paradoxal s'enchevêtrent et se répondent. Au surdéveloppement de l'appareil militaire correspond l'énorme effort économique et la constitution d'un secteur particulier de l'industrie. Au poids considérable acquis par les forces armées, les formes multiples visant à assurer la prédominance des autorités du Parti font contrepoids.

On est donc en présence d'un ensemble cohérent, d'un système. Encore faut-il ne pas s'extasier devant cette dite cohérence au point d'en oublier les limites.

Tout d'abord, en termes militaires. Ni l'énorme production d'armes de 1931 à 1941, ni l'ampleur des forces de l'Armée Rouge n'ont suffi à arrêter les forces hitlériennes en 1941. Les défaites initiales de l'URSS, comme ses succès ultérieurs s'appuyant alors sur une mobilisation intensive de l'ensemble du potentiel matériel et humain (ainsi que sur les livraisons du prêt-bail, trop souvent oubliées), sont une condamnation de ce système. Les bases de la victoire de 1945 sont celles prévues par les théoriciens des années vingt, Mehonocin ou Geronimus, soit la vitalité de l'ensemble économique et la cohésion sociale.

Ensuite, les conditions même du développement de l'appareil militaire vont à l'encontre de son efficacité. La production de masse contraint de fait l'industrie militaire à s'aligner sur les pratiques de l'industrie civile, et se paye souvent par l'absence de marges de développement dans les matériels. La modernisation est donc freinée à la fois par la qualité des composants et matériaux et par la difficulté à améliorer régulièrement des systèmes d'armes à longue durée de vie (problème évident dans la marine, mais présent aussi pour l'Armée de terre et l'Aviation). Par ailleurs, la taille même de cet appareil militaire est un obstacle à une gestion efficiente des ressources humaines. Qu'il s'agisse de l'entraînement, souvent négligé ou réduit à des pratiques stéréotypées, ou de la formation, il y a là des déficiences importantes qui se répercutent d'autant plus que les armes se complexifient et que les doctrines d'emploi deviennent plus sophistiquées.

Enfin, cet usage démonstratif et ostentatoire de l'appareil militaire peut, en certain cas, se révéler parfaitement contre-productif. Loin d'assurer une meilleure insertion de l'URSS, il peut conduire à son isolement. Quant à la coopération militaire, si elle a indiscutablement permis, après 1953, à l'Union Soviétique de prendre pied dans le Tiers Monde, elle s'est révélée incapable à fidéliser certai-

nes alliances. Le décalage qui existe entre l'importance du levier militaire et celle des autres leviers d'une politique étrangère (influence économique, commerciale, culturelle...) contribue à désarticuler non seulement cette politique, mais aussi les perceptions, tant en URSS qu'à l'extérieur.

D'une manière plus générale, le Militarisme Paradoxal pouvait apparaître justifié en tant que procédure provisoire, correspondant à une situation temporaire où l'Union Soviétique devait surmonter faiblesses et retards. Dans la mesure où, freinant le développement économique et social, modifiant les perceptions, il a tendu à se perpétuer, on peut douter de sa pertinence. La période 1975-1985 n'est elle pas justement marquée par un échec global de la stratégie internationale de l'URSS, en raison notamment des effets du Militarisme Paradoxal? Perçue comme militairement agressive, incapable par ailleurs à étayer ses succès par des liens économiques, et menacée par la conjonction de crises économiques, sociales et par l'accroissement du retard technologique, l'Union Soviétique a vu ses positions et son crédit se dégrader de manière considérable. On peut considérer que l'on a là un exemple parfait des symptômes d'une crise d'une forme structurelle: quand les effets qu'elle induit tendent à accentuer les tensions qu'ils devraient normalement permettre de gérer.

B. Pivotement doctrinal et facteurs internes de crise du Militarisme Paradoxal

Pour graves que soient les symptômes évoqués, ils ne sauraient suffire à entraîner une condamnation sans appel de la forme structurelle dont ils sont issus. Celle-ci ne saurait disparaître que sous la poussée de nouvelles procédures de régulation, acquérant progressivement une cohérence générale. Le processus d'institutionnalisation de ce nouvel ensemble, qui implique un certain degré de conflit, n'est obtenu qu'à partir du moment où se met en place un nouveau rapport des forces. Si, dans le domaine économique et social, l'apparition de ces nouvelles procédures peut être simultanément un processus décentralisé (l'apparition de nouveaux comportements, la mise à jour de nouvelles méthodes sous l'action de l'inventivité sociale que produit la crise) et découler de l'intervention de l'Etat, en ce qui concerne les relations internationales, on est d'emblée confronté au niveau central. Cela revient à dire que, dans ce cas, l'apparition des nouvelles procédures et leur institutionnalisation sont confondues.

Cette différence, par rapport au mouvement affectant les formes structurelles de la régulation économique et sociale «interne», met immédiatement en avant l'aspect de changement conscient et volontaire. La perception, et son évolution, de la forme structurelle par les agents qui la mettent en oeuvre, et par l'alliance qui lui a donné naissance, deviennent donc un aspect essentiel du processus de crise.

Aussi faut-il s'étendre sur l'évolution de la doctrine militaire soviétique (la Voennaja Doktrina) ces vingt dernières années.

En effet, le développement militaire (Voennoe Stroitelstvo) soit l'ensemble des aspects concourant à la puissance et la sécurité du pays, qu'ils soient militaires, économiques, politiques, sociaux, scientifiques et techniques, est guidé par cette doctrine militaire, dont la signification est bien plus globale qu'en Occident.

Ce n'est pas un hasard si son élaboration est le fait du Parti et du Gouvernement, à travers le Bureau Politique, le département du Comité Central chargé des questions de défense, et le Conseil de Défense (Soviet Oborony).

La doctrine militaire soviétique est censée être déterminée à l'aide de la science militaire (Voennaja Nauka), qui est décrite comme un système unifié de connaissances englobant les aspects matériels et humains du combat. Cette science militaire comprend quatre grands chapitres (l'étude de la guerre, les lois de la guerre, la préparation du pays et l'art de la guerre); elle est déterminée par cinq lois fondamentales qui sont:

- la soumission de la guerre aux objectifs politiques;
- la dépendance de l'issue d'un conflit de la corrélation de la puissance économique des belligérants;
- la dépendance de l'issue du conflit de la corrélation des forces et politiques.
- la dépendance de l'issue du conflit de la corrélation des potentiels scientifiques;
- la dépendance de l'issue du conflit de la corrélation des forces morales et politiques.

Quant à l'art de la guerre (Voennoe Iskusstvo), le quatrième chapitre de la science militaire, il inclut la stratégie, l'art opérationnel (Operativnoe Iskusstvo) et la tactique. Or, la stratégie, qui est alors réputée être l'ensemble des problèmes théoriques et pratiques de la préparation, de la planification et de la conduite de la guerre, détermine le développement des forces armées (Stroitel'stvo Vooruzennyh Sil); celui-ci recouvre l'ensemble des questions relatives à l'équipement, à l'organisation des forces, aux relations entre les services et à la posture opérationnelle. Ce développement des forces armées est du ressort des militaires, via l'Etat-Major Général et le Ministère de la Défense, mais il se fait dans le cadre du développement militaire, qui renvoie à la doctrine et donc aux décideurs civils.

Cette structuration complexe de la pensée soviétique en matière de défense reflète tout à la fois une richesse de la recherche conceptuelle, mais aussi les conflits entre groupes de pression et la nécessité d'instaurer des interfaces entre civils et militaires qui garantissent à la fois la prédominance des premiers et l'utilisation optimale des compétences des seconds. Par ailleurs, cette structuration met en valeur la spécificité et la place décisive de la doctrine militaire (qu'il ne faut pas confondre avec les doctrines d'emploi) dans le processus d'analyse et de formulation des alternatives des dirigeants soviétiques.

Or, on a tout lieu de penser que la doctrine militaire soviétique a profondément changé ces vingt dernières années. Ce point est l'objet de débats importants parmi les observateurs occidentaux. Aussi, faut-il tenter de préciser soigneusement l'enchaînement des évolutions. Il est clair, comme L. McGuire l'a montré, que les responsables soviétiques se sont progressivement écartés d'une vision entièrement nucléaire des conflits, et ce dès la fin des années soixante. L'affirmation en 1977 par L. Brejnev que l'idée de victoire n'était pas compatible avec un conflit nucléaire (discours de Tula) a constitué cependant un premier tournant majeur. La formulation initiale fut renforcée dans les textes du XXVI^{ème} Congrès du PCUS en 1981. Cette position, nouvelle pour les Soviétiques, avait été accompagnée par une intervention du Ministre de la Défense de l'époque, D. Ustinov. Ce dernier avait insisté sur la notion de dissuasion (sderzivanie), que permet la possibilité d'une «seconde frappe»; elle fait planer sur l'agresseur la menace d'une riposte écrasante (sokrusitel'nyy). Cette évolution s'est accompagnée d'un débat important chez les militaires. Alors qu'un auteur comme N.N.

Azovtsev tendait à revenir aux conceptions du Maréchal Sokolovsky, ces dernières étaient explicitement contestées par le premier adjoint à l'Etat-Major Général, M.A. Gareev. Au cœur du débat, on trouve ça que les militaires soviétiques appellent la troisième révolution dans le domaine militaire, soit l'apparition des armes dites intelligentes, issues des nouvelles technologies. Leur capacité à remplacer les armes nucléaires a été évoquée tant par M.A. Gareev que par M.M. Kirjan ou encore le Maréchal Ogarkov.

La situation de ce dernier est d'ailleurs un cas intéressant. Si il s'est montré, dès le début du débat, très sensible aux potentialités des nouvelles technologies, d'un autre côté, il a maintenu un discours bien plus agressif dans le domaine nucléaire, n'excluant ni la guerre atomique ni l'hypothèse d'une victoire dans ce cadre. Cela ressort des côtés de l'Encyclopédie militaire soviétique rédigées sous sa direction comme la « guerre cosmique » (*Kosmiceskaja Vojna*), les lasers (*Lazer*) ou la « supériorité sur l'ennemi » (*Prevoskoddstvo na Protivnikorm*). C'est très probablement à cause de cela qu'il fut limogé en 1984 tout en retrouvant par la suite des fonctions élevées au niveau opérationnel, mais sans aucune implication sur la doctrine.

A partir de 1986, un nouvel élan fut donné à cette évolution. Lors du XXVII^{ème} Congrès, en février, M. Gorbatchev évoqua la notion de « niveau raisonnablement suffisant » (*razimnaja dostatocnost*) pour les forces armées. La formule fut reprise à de nombreuses occasions par A. Dobrynin. A partir de juin 1986, elle sera épaulée par celle de « principe de défensive » (*nenastupatel'nost*) voire même de défense non provocative (*neprovocirujuscaja oborona*) chez A. Kokosin et V. Larionov. Ces deux auteurs, dans un numéro de 1988 de la revue de l'IMEMO, vont même jusqu'à souligner la contradiction existant en URSS entre l'affirmation d'une stratégie défensive et un art opérationnel tourné vers l'offensive.

Par ailleurs, il n'y a pas eu que des discours ou des écrits. Le démantèlement des euromissiles n'a été possible que grâce à un revirement de l'attitude des Soviétiques et, plus discrètement, on assiste à un repli de la flotte vers les approches au détriment de la présence hauturière.

Il est donc incontestable que quelque chose est en train de changer, ce que confirment amplement les mutations, promotions et destitutions, qui se multiplient parmi les officiers de grade élevé. Pour autant, cela n'implique pas nécessairement que le sens de ce changement soit celui que les Soviétiques veulent nous présenter, à travers des expressions comme la Nouvelle Pensée ou la Maison Commune.

Le meilleur moyen pour chercher à mieux discerner la signification de ces évolutions consiste à essayer d'inventorier les contraintes pesant sur les dirigeants soviétiques.

Il y a tout d'abord une double crise frappant à la fois la doctrine militaire et certaines doctrines d'emploi. Pour ce qui est de la première, si l'on admette que la notion de la victoire n'a pas de sens dans un affrontement nucléaire, alors le risque d'une escalade verticale devient insupportable. En effet, cela impliquerait qu'une guerre, obéissant à une rationalité politique, pourrait déboucher sur un affrontement n'ayant d'autre logique que celle de la destruction ultime. Or, le risque de l'escalade est inhérent à tout conflit mettant en présence une puissance nucléaire; qui plus est, la décision échappe largement au domaine de contrôle des responsables soviétiques, car elle pourrait être le fait de n'importe quelle puissance nucléaire. Dès lors, la guerre ne redevient concevable que si ce risque est aboli, soit par la dénucléarisation, soit par la disparition des puissances nucléai-

res indépendants du condominium américano-soviétique. La mise en cause de la guerre comme forme normale (au sens intégrée dans une norme) d'expression des contradictions internationales mine les bases mêmes du raisonnement global soviétique. Il atteint par ricochet le principe du Militarisme Paradoxal. Quel effet démonstratif peut-on attendre du développement ostentatoire des forces armées, si ces dernières ne peuvent être employées?

Par ailleurs, ce dit développement ostentatoire a conduit à sacrifier l'efficacité à l'apparence. Ainsi, sous l'impulsion de l'amiral Gorchkov, la marine soviétique a prétendu se doter d'une doctrine d'emploi dont elle n'avait pas les moyens. Mais, ce faisant, elle a été amenée à une torsion dans ses matériels compromettant la capacité à assumer certaines missions essentielles. A un moindre degré, on retrouve ce phénomène pour les autres armes. Il traduit la tension entre l'utilisation de temps de paix des forces armées (qui est la base du Militarisme Paradoxal) et leur organisation efficace en vue d'un hypothétique conflit. C'est l'opposition entre l'apparence et l'efficacité que l'URSS faillit payer si cher en 1941. Ce problème est renforcé par l'expérience des récents conflits (Iran-Irak, Malouines...). Ils sont la démonstration de la létalité redoutable des armes dites intelligentes. Le fait que toute cible repérée a désormais une forte probabilité d'être détruite davantage par l'assaillant qui, par nature, doit se démarquer. De plus, la concentration extraordinaire de ces armes sur le théâtre européen fait planer le risque de voir une bataille conventionnelle tourner à la reproduction high tech de la guerre des tranchées de 1915 à 1918. En d'autres termes, les Soviétiques ne peuvent plus se permettre, si ils veulent sauvegarder leurs scénarios opérationnels, d'avoir des doctrines d'emploi et une structure des forces qui ne soient très précisément adaptées aux nécessités de la guerre réelle. Mais, dans ce cas, le déploiement ostentatoire et démonstratif devient un luxe dont ils ne peuvent payer le prix.

Ceci conduit aux autres contraintes qui affectent ce que les Soviétiques appellent la corrélation des forces économiques, sociales et technologiques. Tout d'abord, il faut prendre la mesure de la crise économique que subit l'Union Soviétique depuis la seconde moitié des années soixante dix. Elle se traduit non seulement par des dysfonctionnements économiques majeurs, mais aussi par la remise en cause de l'équilibre social qui s'était mis en place sous Khrouchtchev et avait été reconduit, quoique de manière émasculée, sous Brejnev. La crise sociale, dont les événements du Caucase ou des Pays Baltes ne sont que des signes avant-coureurs, est le produit de la crise économique qui a entraîné une stagnation, voire une régression du niveau de vie depuis une dizaine d'années. Cette double crise est d'autant plus grave pour les dirigeants soviétiques qu'elle se produit au moment où l'URSS devrait assimiler la révolution informatique. En sapant le cadre économique comme le cadre social d'une telle assimilation, elle fait peser le risque d'un retard technologique irrémédiable, condamnant pour des décennies le pays à un statut de puissance de deuxième zone.

Car le problème de la corrélation des forces non militaires ne se limite pas aux seuls aspects internes. Les dirigeants du Kremlin n'ont pas pu ne pas noter les transformations qui affectent l'ensemble du cadre mondial. A la montée en puissance du Japon s'ajoute le démarrage de la Chine Populaire et l'irruption des «petits dragons». Quant à la construction européenne, elle prend, malgré de nombreuses crises présentes et à venir, un aspect irréversible, ce que traduit d'ailleurs le changement radical d'attitude des Soviétiques face à la CEE. Le monde bipolaire de la fin des années quarante est mort; dans ce changement, les forces éco-

nomiques, technologiques et culturelles ont joué un rôle immensément plus décisif que les forces militaires.

Ces différentes contraintes provoquent ainsi une double crise dans le mode de perception soviétique du problème de l'intégration internationale de l'URSS. Non seulement le Militarisme Paradoxal est inadapté, et même certainement aujourd'hui un facteur d'accentuation des tensions et un obstacle à leur gestion, mais encore les bases mêmes du raisonnement sont attaquées.

Il reste à savoir, bien sûr, à quelle vitesse cette crise se propage parmi les responsables comme dans l'ensemble de ce que l'on peut appeler la classe dominante.

Néanmoins, on peut être sûr qu'elle affecte de manière décisive le jugement porté sur les institutions et les formes structurelles. En ce cas, il faut prendre le terme de Perestrojka dans une acception littérale. Ce sont les bases, les fondations mêmes de l'édifice qui, aujourd'hui, sont tenues pour douteuses, même si cela n'implique pas les dirigeants soviétiques aient une idée claire de ce par quoi les remplacer, ni comment le faire, et encore moins qu'ils soient unifiés sur ce sujet.

Pour l'heure, soyons certains que le Militarisme Paradoxal est en crise et, ce qui est plus important, qu'ils est perçu comme tel. Mais la crise se caractérise par la conjonction du risque et des opportunités. Ceci est valable tant pour les Soviétiques que pour nous, Européens, qui sommes leurs partenaires obligés. Il convient donc d'explorer ces opportunités pour éviter que, selon la formule d'Alphonse Allais, le risque l'emporte et que les choses finissent par s'arranger, mais mal.

II. LE MILITARISME PARADOXAL ENTRE REFORMES ET REFORME

L'évaluation complète des opportunités ouvertes par la crise du Militarisme Paradoxal nécessiterait en réalité un degré de connaissance des processus de prise de la décision et de mise en oeuvre dont on ne dispose pas encore pour l'URSS. Cependant, une liste des diverses possibilités peut être dressée à partir de l'analyse de l'évolution des perceptions soviétiques et des priorités susceptibles d'en découler.

Il convient, en effet, de ne pas oublier l'impact de toute crise sur les mentalités. Ces dernières sont souvent, et avec raison, assimilées à l'histoire longue. Néanmoins, toute situation de dérèglement profond des institutions constituant le cadre des agents et leur horizon, ne peut pas ne pas se répercuter sur la manière dont les individus perçoivent et se représentent les contraintes auxquelles ils sont soumis. Ceci peut affecter le discours conscient, l'idéologie, comme l'ensemble plus général des codes et des normes qui modèlent les perceptions, parfois même à l'insu de ceux qui les expriment. L'importante véritable d'un moment de crise est qu'elle constitue un événement fondateur. On pourrait la comparer à un brassage des cartes, voire à l'introduction de nouvelles, qui donnera un jeu à la fois similaire (car la majorité des cartes n'a pas changé) et différent (car la distribution est nouvelle) à la donne précédente. C'est dire toute l'importance des années que nous visons quant à l'évolution de la politique militaire soviétique. Cela conduit à souligner à quel point les analyses présentant l'idéologie comme un

cadre rigide et déterminant sont aujourd'hui dangereuses; non seulement elles ne peuvent que conduire à des résultats erronés, mais surtout elles sont radicalement incapables de rendre compte du processus actuel et ne peuvent ainsi offrir aucune base de vérification de leurs propres arguments et affirmations.

La transformation des perceptions n'est cependant pas un mouvement se produisant dans le pur éther des abstractions et des représentations. Elle découle de la confrontation permanente entre les images et les interprétations et les contraintes matérielles, qu'elles soient économiques, sociales, politiques, stratégiques ou technologiques. Il est ainsi possible de dégager un catalogue d'options décrivant les diverses priorités envisageables qui sont issues de ces contraintes. Cela revient à admettre que, s'il y a une liberté du décideur (et par là même une responsabilité), elle ne s'exprime que sur un nombre limité d'alternatives. De plus, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de l'instant de la crise et que se stabilisent de nouvelles formes structurelles, le nombre des alternatives décroît. Certaines décisions précoces produisent des changements qui excluent de la liste initiale une partie des possibilités. Ainsi, la qualité de la liberté de décision n'est pas la même suivant le moment où on la considère; les transformations sociales portent en elles une irréversibilité qui constitue l'Histoire. L'ignorer revient à se condamner à la naïveté et à l'impuissance.

C'est par la présentation simultanée de l'évolution des perceptions comme de priorités possibles que l'on peut prendre conscience des opportunités ouvertes par la situation actuelle. Ainsi sera-t-il possible de dégager les lignes des politiques futures, et de leurs implications pour l'Union Soviétique comme pour les européens. Cela permettra une réponse à la question implicitement posée par le constat de crise du Militarisme Paradoxal: celui-ci sera-t-il adapté et modifié ou aboli et remplacé? Connaîtra-t-il des réformes ou la réforme?

A. L'évolution des perceptions soviétiques

A travers la Perestrojka comme la Glasnost, les Occidentaux ont pu prendre la mesure de la crise de l'idéologie soviétique. Cette dernière ne se réduit pas aux dogmes du «marxisme-léninisme soviétique», même si elle l'incorpore. L'ensemble des pratiques et comportements qui se sont consolidés depuis les années trente, y compris le fameux «esprit de famille» («semejstvennost») qui s'oppose à l'«esprit de parti» («partitnost») ont contribué à la naissance d'une idéologie spécifique.

Au delà des discours explicites, les mentalités sont tout autant le produit des transformations issues de l'industrialisation que celui de traits plus anciens ou de l'exposition progressive de parties de la population à des modes de vie différents. La crise actuelle se développe donc à des niveaux distincts. L'impact de la crise économique et sociale, comme celui de l'urbanisation, contribuent à une évolution lente mais irréversible des mentalités, qui rend de moins en moins supportables certains comportements ou institutions. Ce n'est certes pas un hasard si il y a une crise de la jeunesse comme phénomène spécifique aujourd'hui en URSS. Au delà de cet aspect des choses, on assiste à un décalage croissant entre le discours explicite qui, pour une large part est une rationalisation des formes structurelles et des attitudes issues des années trente, et la crise de ces formes structurelles, dans la sphère économique comme dans la vie politique. Enfin, l'exis-

tence au sein de l'idéologie dominante d'une superposition d'un code de conduite explicite (la «partitnost») et d'un autre sous-jacent (la «semejstvennost») véhiculant des valeurs et des comportements opposés, contribue à une démoralisation progressive de l'opinion, qui touche plus particulièrement les élites scientifiques et culturelles.

On est donc en présence d'un phénomène complexe, comprenant la superposition d'évolutions longues comme de transformations plus récentes; elles semblent aujourd'hui entrer en phase, engendrant un brouillage général des références. Dans ce cadre, trois événements peuvent jouer un rôle essentiel dans la recomposition des perceptions: la reconnaissance explicite de la crise, tant en URSS que dans le glacis, les transformations qui affectent le monde occidental, enfin la crise de la notion de guerre dans la doctrine militaire.

Le premier événement est essentiel. Assurément, les Soviétiques, de la population aux membres du groupe dirigeant, savaient qu'il y a un monde entre la proclamation récurrente de succès économique et la réalité. Depuis 1976, la dégradation de la situation économique était sensible, par la montée des pénuries ou la détérioration des services sociaux. Cependant, il y a une différence fondamentale entre la connaissance empirique et nécessairement fragmentaire de tels faits et leur reconnaissance officielle. Depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, tous les Soviétiques savent à quel point l'économie s'est délabrée depuis une quinzaine d'années. Dire les choses est au moins aussi important que les subir. Cette nouvelle situation se traduit par une transformation de la perception du système soviétique en URSS même. Désormais, de nombreux responsables sont convaincus qu'il est, dans sa forme actuelle, incapable de faire jeu égal avec celui des pays réputés capitalistes. Le problème n'est plus de l'amender, ou d'accentuer la pression sur les individus pour produire une accélération de la croissance (Uskorenije), mais bien de le reconstruire de fond en comble. Les références, implicites ou explicites à la NEP sont à cet égard lourdes de signification. Ce changement de la perception s'accompagne d'ailleurs de flottements bien compréhensibles. Les économistes et les responsables ont tendance à parer l'économie de marché de qualités qui restent à démontrer, et bien des propositions de réformes, en particulier dans le domaine monétaire et financier, sont irréalistes et trahissent le manque d'expérience des Soviétiques sur ces terrains.

Mais l'essentiel n'est pas là. Ce qui compte, c'est que toute la stratégie de rattrapage des pays occidentaux par emprunt de technologie et mobilisation du potentiel interne est désormais largement discréditée. Autrement dit, le projet de réinsertion de l'URSS dans les relations internationales en position de force, projet hérité de Khrouchtchev et de sa volonté d'égaliser les Etats-Unis en vingt ans, est caduc. Le problème est maintenant de savoir si l'Union Soviétique restera parmi les grandes puissances industrielles ou si elle glissera vers les pays semi-industrialisés. La perception du rattrapage s'effondre pour être remplacée par celle de la crainte de la régression.

De plus, la crise ne touche pas que l'URSS. Elle frappe, et très durement, de nombreux pays de l'Europe de l'Est. Il n'est plus sûr que le CAEM puisse être autre chose qu'un cadre politique. L'attraction de la CEE sur la Hongrie et la RDA est, d'ores et déjà, considérable. Le poids de la RFA commence à se faire sentir dans toute l'Europe Centrale. La crise économique affecte donc en priorité les perceptions des relations avec l'Europe. A l'image des deux Europes séparées, concurrentes, voire coopérant, se substitue celle d'une désintégration interne du glacis qu'il s'agit plus désormais de contrôler, en la négociant le cas échéant, que

d'empêcher. Voilà qui pose en des termes nouveaux la question des relations avec la CEE, et en particulier la RFA.

Le doute qui pesait sur la validité des solutions adoptées en URSS depuis 1930 est aujourd'hui explicite. Certes, cela ne signifie pas que les responsables vont brûler ce qu'ils avaient hier adoré. Mais un tel changement ne peut pas ne pas avoir des effets majeurs sur la perception des modes d'intégration de l'Union Soviétique dans les relations internationales. D'autant plus que ce changement se combine avec un autre, touchant cette fois la dynamique des pays occidentaux.

Le deuxième événement clé est constitué par la suite d'incidents économiques, commerciaux et monétaires, par les décisions en Europe et dans le monde, qui ont indiqué la fin de la bipolarisation du monde et l'émergence de nouveaux clivages. La perception traditionnelle des Soviétiques reposait sur la certitude des conflits entre puissances dites impérialistes, la certitude aussi qu'ils ne pouvaient s'exprimer qu'à travers le cadre tracé par l'hégémonie américaine, et que la crise, horizon inévitable du système, allait signifier un affaiblissement des potentiels économiques et sociaux. Or la crise, qui frappe les économies occidentales depuis le début des années soixante dix, si elle a eu des conséquences sociales non négligeables, ne s'est pas traduite par une baisse du potentiel économique. Au contraire. A travers la crise, l'accélération de la diffusion des technologies nouvelles a abouti à un remodelage en profondeur des structures productives. Ce processus a été l'occasion de percées spectaculaires pour certains des nouveaux pays industriels, en particulier pour ceux d'Extrême Orient.

Cette crise s'est accompagnée d'une remise en cause radicale des bases de l'hégémonie américaine. Si les Etats-Unis, à la suite d'un programme commencé dès la présidence Carter et poursuivi sous celle de Reagan, ont considérablement renforcé leur potentiel militaire, ils se retrouvent, pour la première fois depuis 1914, en position de débiteurs nets. Le krack boursier d'octobre 1987 faisant la démonstration que, désormais, Washington ne peut user librement de l'arme du dollar en raison des imbrications entre son endettement externe et son déficit budgétaire.

La crise des bases de l'hégémonie américaine n'a pas eu pour traduction une multiplication généralisée des conflits, mais leur polarisation autour des ensembles européens et asiatiques. Qui plus est, les terrains commerciaux, monétaires et technologiques sont aujourd'hui les lieux essentiels de ces conflits. A cet égard, la puissance militaire n'est que faiblement opérante. Le seul avantage du budget militaire américain et à la recherche sous des formes susceptibles d'être tolérées par les censeurs du libéralisme.

Ainsi, la crise occidentale a pris les Soviétiques au dépourvu, dans ses formes comme dans ses conséquences. Elle a donné naissance à des transformations structurelles imprévues, et à des partenaires inattendus, comme la Chine Populaire, les «petits dragons» ou encore l'Europe de la CEE dont la construction s'est accélérée en partie d'ailleurs en réponse à la crise.

Les responsables soviétiques ont ainsi été amenés à changer d'opinion sur la CEE, sans doute sous l'effet des trois E: l'Ecu, Eureka et Erasmus. Ils ont aussi nettement infléchi leur vision de l'Asie: le développement des relations avec Pékin et la présence soviétique à Séoul pour les J.O. en témoignant. Mais d'infléchissements en réajustements, d'évolutions en modifications, c'est leur perception de la dynamique des systèmes occidentaux, des rapports de forces, des lieux de conflit et des polarisations internationales qui est radicalement mise en cause.

Cela conduit au troisième événement clé. En acceptant, de 1977 à 1984, le

principe de la dissuasion et de ses conséquences, les dirigeants soviétiques ont introduit un élément inassimilable à leur cadre traditionnel. Les conflits armés du début des années quatre vingt (Malouines, Sud-Liban, Iran/Irak), n'ont pu que renforcer, alors, le processus de crise de leurs perceptions du rôle des armes.

En effet, le cadre de la coexistence pacifique n'a jamais signifié le renoncement à l'usage de la force militaire. Au delà, il n'impliquait nullement le rejet de l'idée centrale que les affrontements armés sont l'un des modes de résolution des contradictions s'exprimant au niveau international. Pour devenir improbable, la guerre ne cessait pas d'être une issue possible, ce qui donnait à l'instrument militaire toute sa signification politique. On peut ainsi considérer que la possibilité du recours aux armes constituait l'un des fondements de la crédibilité du Militarisme Paradoxal, en valorisant le déploiement ostentatoire et démonstratif des forces.

Or, les événements, doctrinaux et militaires, de ces dix dernières années, ont porté atteinte au coeur même du raisonnement. En effet, la logique de la dissuasion nucléaire est une logique d'expulsion de la guerre hors du champ du calcul politique. D'où le premier dilemme auquel sont confrontés les dirigeants soviétiques: il faut abandonner la guerre ou la réinventer. Ce dernier point a une signification bien précise: réinventer la guerre implique avoir des assurances qu'un conflit armé politiquement significatif dans les rapports de force internationaux ne débouchera pas sur l'escalade nucléaire. Cela signifie aussi qu'un tel conflit peut aboutir à un résultat non contestable (une victoire et non un enlèvement) dans un délai qui garantit qu'il pourra être politiquement géré sans déboucher sur un risque intolérable d'escalade.

A l'évidence, la première clause est surtout politique. Certes, une dénucléarisation totale des arsenaux serait la meilleure des assurances. Il n'en reste pas moins que cette alternative n'est pas la plus probable. Réinventer la guerre passe donc par un accord, tacite ou explicite avec les Etats-Unis, pour la délimitation de «terrains de jeu» aseptisés d'un point de vue nucléaire. Mais cela implique la reconstitution d'un strict duopôle au moment où les évolutions internationales le rendent de moins en moins crédible.

Satisfaire à la première clause n'est peut-être pas impossible; c'est à tout le moins une entreprise risquée et délicate, et qui dépend largement du bon vouloir des puissances nucléaires indépendantes. En admettant que ce soit le cas, il faudrait encore satisfaire à la seconde clause qui, elle, soulève de délicats problèmes militaires et technologiques.

Cette guerre réinventée ne pourrait être qu'un affrontement basé sur les nouvelles technologies. Ces dernières mettent au premier plan l'acquisition et la gestion des informations. Acquisition tout d'abord, car il faut repérer et identifier la cible, à l'aide des moyens optiques, électroniques ou infra-rouges. Mais cette information, pour être utilisable, doit arriver en temps voulu à l'opérateur capable de l'exploiter de la manière la plus efficiente. Si l'acquisition est avant tout un problème de technologie, la gestion ultérieure des informations renvoie aux caractéristiques sociales et organisationnelles du système dans son ensemble.

Les implications de ces problèmes sont clairs. Non seulement l'Union Soviétique devrait rattraper un important retard technologique, mais elle devrait aussi radicalement modifier les conditions de la production (et en particulier la motivation de la main d'oeuvre) si elle entend pouvoir disposer sur une large échelle des armes nouvelles. Par ailleurs, la gestion de l'information implique une transformation totale des structures et la mise en avant de comportements qui ne sont

pas spontanément encouragés pour l'instant par le mode de fonctionnement de la société.

Ceci revient à dire que si les dirigeants soviétiques veulent garder à l'appareil militaire son utilisation politique, ils doivent, pour cela, chercher à réinventer la guerre à travers un processus qui met en avant bien plus les problèmes diplomatiques et les insuffisances économiques, sociales et organisationnelles du pays que le strict développement des forces armées. Qui plus est, ils n'ont aucune garantie sur leurs capacités à contrôler un tel processus, où l'échec d'un seul élément suffirait à conduire à l'échec global. Pour la première fois depuis que l'URSS existe, le rôle potentiel des forces armées ne peut plus correspondre à un cadre d'analyse hérité du XIX^{ème} siècle. C'est tout l'héritage de Clausewitz à Lénine, via Engels qui est en cause.

B. Les priorités possibles

L'évolution des perceptions ne se fait pas dans l'abstrait. Elle rencontre nécessairement un certain nombre de contraintes matérielles. Ces dernières offrent alors un choix, limité mais non nul, d'options aux responsables politiques. C'est en tentant de dresser cette liste que l'on dessine le cadre dans lequel va se mouvoir l'évolution des représentations et des décisions.

La première priorité envisageable est, bien entendu, celle de la reconstruction économique et sociale de l'URSS. Sans préjuger de la décision prise en définitive sur le mode d'insertion du pays dans les relations internationales, il importe à l'évidence d'arrêter au moins la dégradation du cadre économique et social. L'ampleur de la crise a été très probablement sous estimée dans les pays occidentaux. Non seulement il faut recomposer un certain nombre de formes structurelles et d'institutions économiques, mais des réformes sociales d'ampleur sont nécessaires, ne serait-ce que pour permettre aux réformes économiques d'être opérantes. Enfin des réformes politiques sont un volet indispensable. On le voit bien aujourd'hui, le développement de l'initiative économiques, privée ou coopérative, nécessite une crédibilité du pouvoir. Or, ce dernier n'en bénéficiera pas tant qu'il pourra être soupçonné de vouloir, à tout moment, violer ses propres lois et règlements pour les besoins d'un intérêt supérieur dont il serait le seul détenteur. Bien des mesures économiques de la Perestrojka ont besoin de la constitution d'un Etat de droit et de l'institutionnalisation de formes démocratiques pour pouvoir simplement entrer en vigueur. En ce sens, il est vain et illusoire de distinguer la Perestrojka de la Glasnost. Mais, d'un autre côté, cette combinaison des deux accentue les résistances, car elle oblige tout projet de réformes à se battre sur deux fronts, contre les rentes de situation économiques et contre le conservatisme social et politique.

Cette priorité à la réforme impliquerait le développement des relations économiques avec les pays occidentaux. Elle rendrait impérative une forte réduction du budget de la Défense, au moins dans un premier temps. En effet, au début, la réforme permettrait aux tensions économiques et sociales accumulées depuis des années, et qui étaient jusque là réprimées, de se déployer brutalement.

Une telle priorité mettrait donc, ne serait-ce que provisoirement, l'URSS en état de faiblesse, du moins si on en juge à travers les perceptions anciennes des responsables soviétiques. Pour accepter cela, il faudrait qu'ils soient persuadés

que les dysfonctionnements économiques et sociaux sont bien plus dangereux qu'un endettement et une dépendance économiques et politiques des pays occidentaux sera aussi essentielle. Tant que l'image d'un bloc américain soudé dans une logique de guerre froide subsistera, alors la propension des dirigeants soviétiques à, métaphoriquement, baisser leur garde, ne pourra être que faible.

Une seconde priorité possible consisterait à tenter un rattrapage «en force» du retard économique et technologique. L'accent serait alors mis, massivement, sur l'acquisition, légale ou non, des technologies de pointe et sur un effort important pour assurer leur diffusion. Dans un tel scénario, les Soviétiques savent qu'ils peuvent compter sur la compétition acharnée que se livrent les pays occidentaux dans le domaine commercial. L'apparition de nouveaux producteurs (en Extrême-Orient notamment) rendrait plus facile une stratégie de contournement du COCOM et pourrait créer une telle pression de la part des industriels européens et américains sur leurs gouvernements que ce contournement aurait de fortes chances de conduire à l'éclatement des cadres restrictifs.

Une telle priorité nécessiterait aussi une certaine réduction du fardeau de la Défense, ne serait-ce que pour dégager les ressources indispensables à une politique de modernisation de l'appareil productif. Cette réduction serait susceptible d'ailleurs, si elle était bien valorisée diplomatiquement, de conduire à une situation internationale favorisant les importations de technologies avancées.

Cette priorité pourrait convenir à un bloc de modernisateurs modérés alliés à des conservateurs éclairés. Elle n'impliquerait pas de remise en cause de l'ensemble des perceptions, mais un pivotement du cadre traditionnel, mettant l'accent sur l'importance de la corrélation des forces technologiques dans les rapports de force.

On peut enfin envisager que la priorité soit accordée à la reconstruction d'un «leadership» soviétique, dans la sphère de domination comme sur les franges, afin d'aborder les problèmes de l'insertion internationale dans ce qui serait échu comme une position de force politique.

Cette démarche impliquerait une priorité à la réforme dans le CAEM visant à redonner à l'URSS le maximum de leviers de contrôle. L'instauration de la convertibilité du rouble dans le CAEM provoquerait une contrainte économique efficace sur les pays de l'Est.

Par ailleurs, la reconstitution d'un bloc «non aligné» dans l'orbite de l'Union Soviétique serait certainement un volet essentiel d'une telle priorité. Les relations avec la Chine et l'Inde deviendraient un pivot essentiel; le crédit dans le Tiers Monde jouerait aussi, alors, un rôle fondamental. Une telle priorité impliquerait que l'URSS se désengage militairement (Afghanistan, mais aussi en Afrique), qu'elle puisse peser sur les conflits locaux pour les réduire, et qu'elle reprenne à son compte un certain nombre de revendications économiques et financières du Tiers Monde. Un appareil militaire trop ostentatoire serait le plus souvent un handicap, qu'il s'agisse de nombreux pays d'Asie ou d'Afrique, ou, plus particulièrement, du cas de la Chine qui peut se considérer comme directement menacée.

Cette politique ne permettrait pas, cependant, de faire l'économie de mesures touchant aussi bien le système productif que la société. Le degré atteint par la crise est tel que le statu quo est impossible. Mais ces mesures pourraient être ponctuelles et limitées. Ainsi, une modernisation sélective (i.e. ne touchant que les domaines considérés comme absolument vitaux par les militaires) pourrait s'accompagner de réformes modérées, telles qu'elles se dessinaient au tout dé-

but des années quatre vingt. Un renforcement de la discipline dans l'industrie pouvant aller de pair avec des ouvertures contrôlées dans l'agriculture et les services. Ceci constituerait à l'évidence une base acceptable pour les conservateurs, tandis que le tournant tiers mondiste (du moins proclamatoire), pourrait renouer avec des perceptions datant de la période khrouchtchéviennne). A ceci près, néanmoins, que le dynamisme du mode de régulation hérité du stalinisme était bien plus fort dans les années cinquante qu'il ne l'est aujourd'hui. Il permettrait, en particulier entre 1953 et 1958, des taux de croissance de l'amélioration du niveau de vie dont on est loin aujourd'hui.

Prises individuellement, chacune de ces priorités dessine un choix spécifique. A partir des contraintes économiques sociales, technologiques et géostratégiques, elles traduisent la possibilité de formes particulières de la recomposition des perceptions et des alliances politiques qu'elles sous tendent.

Dans un premier temps cependant, les choix ne seront pas nécessairement exclusifs. D'abord parce que la multitude des contraintes oblige à agir simultanément dans diverses directions, et parce que la recomposition des perceptions sera par nature lente et confluctuelle. Ensuite parce que la logique des affrontements politiques en URSS pousse le Secrétaire Général à se présenter comme l'homme de la synthèse constructive. Il faut donc s'attendre à une combinaison de ces trois priorités.

Ainsi, ce n'est que progressivement que le choix de la réforme économique et sociale, ou celui du rattrapage technologique en force deviendront incomptables. De même, la restauration du leadership soviétique peut, pendant un certain temps, accompagner l'une ou l'autre de ces priorités.

Il faut donc se garder d'interpréter certaines mesures actuelles comme la preuve d'une décision irréversible dans l'une de ces trois directions. Non seulement, il n'est pas possible de le déterminer de l'extérieur, mais encore on est loin du moment où ces orientations seraient incompatibles. Cependant les choix sont clairs. La poursuite de la politique brejneviennne ayant été clairement rejetée, et l'utilisation explicite de la force armée n'étant pas crédible, les alternatives sont limitées.

A chaque cas, l'impact sur le système militaire serait important, quantitativement ou qualitativement. Ces alternatives décrivent alors les avenir possibles de la politique militaire.

C. Vers la fin du Militarisme Paradoxal

En tant que forme structurelle, le Militarisme Paradoxal est condamné dès lors que se mettraient en place les éléments d'un autre mode de régulation. Ainsi, la priorité aux réformes économiques et sociales, témoignant de la tentative de rompre avec les formes sociales héritées des années trente, est clairement incompatible avec lui. A l'opposé, une tentative de replâtrage, telle celle évoquée dans la priorité donnée à la reconstruction du leadership politique, pourrait s'accompagner de sa survie. D'une manière plus générale, le rôle donné à l'appareil militaire en tant qu'instrument de gestion des contradictions de l'insertion internationale de l'URSS sera déterminé en fin de compte par les perceptions que les dirigeants auront de la capacité de ce pays à maîtriser les aspects économiques, sociaux, technologiques et politiques de cette insertion.

Cependant, il convient de tenir compte de l'autonomie relative de la dynamique d'évolution du système militaire qui en est issue et de son adéquation tant aux fonctions découlant de son instrumentalisation politique qu'aux contraintes spécifiques de sa crédibilité proprement militaire. Cet aspect autonome de l'évolution des forces armées appelle plusieurs remarques.

On peut déjà noter qu'une réduction de leur taille semble inévitable, et ce, dans les trois priorités retenues. Ce mouvement, dans un premier temps, n'impliquerait pas nécessairement une moindre efficacité de l'appareil militaire. Au contraire, on peut même penser que l'hypertrophie actuelle est un frein à une plus grande efficience. Ces réductions ne doivent pas être assimilées, pour l'instant, à un changement radical. Par ailleurs, la crise spécifiquement militaire de cet appareil implique des réponses spécifiquement militaires. Mais elles auront, nécessairement, des répercussions importantes sur l'économie et la société. C'est l'autre face de ce mouvement de réforme. Ainsi, le problème des priorités que l'on vient d'évoquer va-t-il se poser à nouveau, à travers les différentes options qui s'offrent aux décideurs politiques sous l'effet des contraintes politiques, technologiques et militaires et de l'évolution des perceptions. De même que la Doctrine militaire pose, à travers la notion de développement militaire, la question de la place et du rôle de l'appareil militaire, les transformations de l'art de la guerre, rendues nécessaires par les changements de ces dix ou quinze dernières années, impliquent une évolution de la stratégie, donc du développement des forces armées. Mais ce dernier renvoie à son tour au développement militaire (qui en est le cadre global) et par là même à la doctrine.

C'est pourquoi les trois options que l'on va évoquer correspondent à trois types de coagulation des perceptions, mais aussi à trois types de priorités.

On peut tout d'abord envisager une survie, sous une forme réduite, du Militarisme Paradoxal. Cela signifierait que les dirigeants soviétiques considèrent comme impossible une insertion de l'URSS reposant à moyen terme sur l'acquisition de nouvelles dynamiques, économiques, sociales, politiques et technologiques. Théorisant l'incapacité à combler le retard, ils continueraient à accorder aux forces armées un rôle politique essentiel, tout en cherchant à se présenter comme les porte paroles des exclus au niveau mondial de la prospérité et de la modernité capitaliste. Ainsi, l'appareil militaire conservait une logique ostentatoire et démonstrative. Cependant, cette logique s'exprimerait en priorité sur le lieu géographique de confrontation avec l'Occident, soit l'Europe. Pour pouvoir tenter de rassembler le Tiers Monde, une sourdine serait mise au déploiement hors de ce cadre, sauf en cas d'affrontements symboliques avec l'Imperialisme, pouvant être exploités politiquement avec succès. Les ventes d'armes prendraient le pas sur une présence directe (en particulier via la marine).

La crédibilité de cette politique impliquerait celle de la « menace » en Europe. Comme le système militaire dans son ensemble ne pourrait espérer réduire le retard technologique, une compensation serait cherchée dans la position des forces. En minimisant les délais de mise en action les militaires soviétiques pourraient espérer, en cas de conflit, aboutir à un résultat positif avant que la supériorité de l'OTAN ne puisse jouer. Ce que l'on appelle la posture des forces deviendrait de plus en plus agressive et déséquilibrante.

Cette option, qui est clairement la pire d'un point de vue européen, n'est cependant pas la plus probable. Elle voudrait dire que les responsables soviétiques se sont refusés à prendre en compte la crise affectant les bases de leur doctrine militaire, ni à modifier leurs perceptions en conséquence. Si l'on admet qu'ils

ne peuvent échapper au choix d'abandonner ou de réinventer la guerre, deux voies s'offrent à eux.

La plus intéressante pour nous, Européens, serait bien sûr qu'ils acceptent la totalité des conséquences de la logique de la dissuasion, soit qu'ils abandonnent la guerre. En ce cas, l'appareil militaire pourrait être réduit à une force minimale de dissuasion nucléaire (entre 500 et 1.000 têtes convenablement protégées) et à des forces conventionnelles symboliques quant à leurs capacités. Leur organisation pourrait s'inspirer des idées énoncées par Kokosin et Larionov dans leur article de 1988 sur la défense non provocative. Un mouvement symétrique pourrait d'ailleurs être espéré dans l'OTAN, où le débat sur ce type de posture est déjà développé.

Une telle évolution signifierait que les dirigeants soviétiques considèrent que, désormais, les formes d'affrontements économiques, commerciales, monétaires seront les formes de médiation des conflits, comme de la coopération, entre les Etats-Nations. Ceci impliquerait aussi qu'ils sont prêts à tirer toutes les conséquences de la nouvelle polarisation du monde, abandonnant la perspective du condominium de la fin des années soixante. Désormais l'insertion internationale de l'URSS ne serait plus perçue dans une optique binaire (Eux et Nous), mais dans le cadre d'un jeu entre de multiples partenaires. Le développement économique et social serait alors la priorité absolue car déterminant en fin de compte la qualité de cette insertion. L'innovation sociale deviendrait particulièrement importante car seule à même de justifier, ou de refonder, la prétention du système à une spécificité.

Mais il n'est pas plus prudent de se fonder sur la pire des hypothèses que de vouloir peindre l'avenir en rose. Les dirigeants soviétiques peuvent espérer réussir dans leur tentative pour réinventer la guerre.

La satisfaction des deux clauses préalables aurait des conséquences importantes sur l'aspect et la structuration de l'appareil militaire. Obtenir tout d'abord une garantie de dénucléarisation, même partielle, de certains théâtres d'opérations implique une réduction de l'arsenal atomique, tactique, tactico-opérationnel, voire stratégique. De ce point de vue des engins comme le SS 20 ou le SCUD étaient obsolètes d'un point de vue doctrinal (sans mentionner les doutes que l'on peut avoir sur la destination du SS 20). Mais les missiles à courte ou moyenne portée constituaient, pour les forces soviétiques un moyen indispensable de frappe en profondeur, compte tenu des faibles capacités de l'aviation dans ce domaine, du moins dans les années soixante et soixante dix. Le déploiement d'avions tels les TU-26 «Backfire» ou le SU 19/24 «Fencer» a correspondu à l'acquisition d'une telle capacité, mais avec, en prime, la flexibilité inhérente à l'avion. Les missiles à portée intermédiaire devenaient donc aussi obsolètes d'un point de vue opérationnel. On peut donc considérer que le processus de dénucléarisation partielle doit renforcer la tendance à l'accroissement des capacités de l'aviation dite «frontale». La division des tâches actuelles (missiles pour les frappes en profondeur, aviation frontale pour la supériorité aérienne dans la zone des combats, aviation de défense —IA-PVO— pour la protection des arrières) sera très probablement remplacée par la constitution d'une aviation tactique aux moyens polyvalents, capable d'assurer la totalité des missions. Cette évolution conduit à une occidentalisation progressive des structures, des procédures et des moyens. Elle sera d'autant plus nécessaire que la seconde clause, la capacité à obtenir une victoire rapide sur le champ de bataille moderne, va conduire à la suppression des notions de ligne de front ou de FEBA (Forward Edge of the Battle Area).

Compte tenu, en effet, des caractéristiques déjà évoquées des armes dites intelligentes, cette victoire va reposer sur les facteurs suivants:

- capacité à maîtriser le spectre des moyens électroniques (ou du moins à empêcher l'adversaire de le faire, avec apparition, en comparaison avec la guerre navale, des notions de *electronic control* et *electronic denial*);

- capacité à gérer le plus efficacement possible les flux d'informations (et à dégrader celle de l'adversaire);

- capacité à minimiser son temps de présence en des endroits donnés en donnant la priorité à la rapidité et à la fluidité (et donc aussi capacité à fixer l'adversaire et à l'immobiliser).

Ces trois facteurs impliquent tous des transformations radicales du système militaire et de son amont, l'économie et la société qui lui fournissent les moyens matériels et humains. Cela signifie d'abord non seulement une introduction massive de technologies modernes, mais encore leur assimilation. Il faudra que l'économie soit capable de les produire en masses et que les troupes sachent les entretenir et s'en servir. Problème qui est loin d'être simple. Que l'on songe à tous les bureaux en France qui ont été rééquipés de micro-ordinateurs et où ces derniers ne sont utilisés que comme des machines à écrire un peu perfectionnées. Il va ensuite falloir que les forces soviétiques acceptent le principe d'une décentralisation de la gestion de l'information. La centralisation étant techniquement dangereuse (les communications sont vulnérables) et fonctionnellement inadaptée (le Centre pouvant être saturé d'informations si ces dernières ne sont pas traitées au préalable). Le problème n'est donc pas celui de l'introduction massive d'ordinateurs, mais celui des structures de commandement. Enfin, des responsabilités de plus en plus importantes vont peser sur les échelons inférieurs. Ceux-ci devront pouvoir se saisir des opportunités s'offrant à eux, ce qui sous-entend qu'ils soient intellectuellement prêts à faire et professionnellement préparés à le faire de manière efficiente.

Rien ne serait donc plus faux que de croire qu'il suffit, pour réinventer la guerre, d'injecter des doses massives de nouvelles technologies et de faire preuve d'imagination au niveau des concepts d'emploi. En réalité, une telle démarche reposerait avant tout sur la compréhension que la gestion des ressources humaines, dans l'armée et dans la société, serait capitale. Sans soldats, officiers et sous-officiers, motivés, entraînés, dotés d'une autonomie de jugement et d'action importante, cette même masse de biens ne sera jamais utile que dans les défilés et les parades.

Réinventer la guerre passe donc par une transformation radicale des forces armées, affectant depuis les conditions de vie des soldats jusqu'à la nature des rapports hiérarchiques, en passant par les structures organisationnelles. Cette transformation est impossible, humainement et matériellement, sur la base de l'appareil militaire tel qu'il est, avec son nombre et ses pratiques ostentatoires. Une forte réduction numérique, accompagnée d'une montée du pourcentage de professionnels ou d'engagés de longue durée est absolument indispensable.

Mais l'armée n'est jamais que le reflet de la société. Pour l'équiper, il faudra transformer largement l'appareil productif. Et pas seulement le secteur travaillant pour la défense; ce dernier aura besoin de composants et de pièces, issues du secteur civil, et dont la qualité devra être adéquate aux normes nouvelles. Quant aux hommes, il est bien sûr illusoire de prétendre développer des comportements si ces derniers n'existent pas dans le reste de la société. A moins, bien entendu, de ne concevoir qu'une armée de métier, et encore dont les futurs

membres devraient être soustraits très jeunes aux influences de la société pour être élevés dans un cadre radicalement différent.

En dernière instance, réinventer la guerre exigerait le même type de réformes radicales de l'économie ou de la société qu'impliquerait son abandon. On aboutirait alors au paradoxe que la naissance de cette nouvelle armée ne serait possible que sur la base d'une transformation telle du pays que son utilité serait plus que douteuse. Si l'Union Soviétique devenait capable d'engendrer un tel système militaire, elle serait aussi à même de connaître une dynamique économique et sociale lui permettant de s'insérer de manière favorable dans les relations internationales. Dès lors, les fonctions instrumentales des forces armées perdraient une grande part de leur justification.

Cette présentation des trois grandes options ouvertes actuellement est nécessairement simplificatrice. Tout d'abord parce que si la résolution d'abandonner la guerre représenterait entre la survie du Militarisme Paradoxal et la transformation de l'appareil militaire, cohérente avec la volonté de réinventer la guerre. Ces situations pourraient correspondre à des états transitoires dans la recomposition des perceptions soviétiques ainsi qu'à des alliances politiques évolutives. Ensuite, il faut tenir compte de la double inertie des structures et des programmes. Les matériels qui entrent en service aujourd'hui ont été conçus il y a près de dix ans. Si une décision devait être prise dans les mois qui viennent, ses effets ne se feraient sentir que très lentement. Il y a une rigidité inhérente à l'ensemble du processus de conception et de réalisation. Elle conduit à donner naissance, à un moment, au produit des perceptions et des analyses d'un moment bien antérieur. A cela, on doit ajouter le fait que toute perspective d'une réforme d'ensemble va aviver les luttes entre les groupes de pression existant au sein de l'institution militaire. L'image de la structure à venir des forces armées sera tout autant le produit de la formulation d'une nouvelle politique militaire que celui des affrontements catégoriels et de leur dynamique.

Dans la mesure où l'on estime qu'un changement dans les perceptions et dans la formulation d'une telle politique sont des plus probables, il ne faut pas s'attendre, en raison justement des rigidités et des conflits évoqués, à une forte cohérence entre cette politique et l'instrument militaire lui-même. C'est à un processus lent, riche en épisodes contradictoires, qu'il faut se préparer.

* * *

En tout état de cause, on peut faire aujourd'hui le pronostic que le Militarisme Paradoxal est appelé à disparaître. Deux arguments son à cet égard décisifs: l'ensemble du mode de régulation de l'économie soviétique est en crise, et le Militarisme Paradoxal, en tant que forme structurelle de ce mode, connaît en plus une crise spécifique.

Cette crise semble être passée, de 1985 à 1988, du stade latent au stade ouvert: le fait de dire la crise est à la fois un symptôme et un élément essentiel dans cette évolution. Ouvrant nouvelles opportunités, en nombre limité mais réel, cette crise contient aussi des éléments de risques. Le fait qu'elle implique un mouvement général de recomposition signifie que la possibilité de peser sur le sens de transformations est aujourd'hui plus élevé que jamais. Il faut savoir aussi que cela ne durera pas. La phase de sortie de crise va impliquer des décisions de plus

en plus irréversibles qui vont limiter de manière très contraignante la liberté d'action des dirigeants soviétiques. Il appartient aux Européens de faire en sorte que ce moment privilégié ne soit pas gaspillé inutilement. On peut encore faire mentir Alphonse Allais.

«Soviet and cuban policy towards Nicaragua: 1979-1987»

EDME DOMÍNGUEZ REYES*

INTRODUCCIÓN

Soviet-Cuban relations with the Third World have always been a very controversial subject. This is particularly true for the relations between the USSR and Cuba and such a sensible zone from the American point of view, as Central America. Curiously enough the studies on this relationship didn't start to appear until a new revolutionary wave started unsettle Central America and the Caribbean, after the victory of revolution in Grenada and shallagua in 1979.

Cuba and the Soviet Union represent two different styles of policy in their relation to the Third World. This difference reflects their own historical experience but also their place in the international community and even their ideological commitments.

Since the first years in power the Cuban revolutionary leadership tried to encourage the revolutionary process in other countries in Latin America and the Caribbean. The failure of these revolutionary attempts elsewhere in the continent forced the Cuban leadership to review and modify its foreign policy in a more pragmatismal sense. During the 70s such a policy became more flexible ideologically, accepting the possibility of other ways for the revolution to achieve power (through the «progressive military» and the Chilean «peaceful way») and more pragmatic, recognizing the necessity to reestablish relations with «all kinds of government», provided a mutual respect for their internal affairs. The «revolutionary spark» so strong during the 60s, subsisted however. It reappeared in new forms and in new places, like the military support given to the MPLA government in Angola.

Even in Latin America, in spite of the new pragmatism and ideological flexibility Cuba maintained the «revolutionary spark» alive in the form of contacts with certain revolutionary groups, the survivors of the revolutionary period during the 60s. This time, however, it was not a question of organizing «revolutionary expeditions» guided by Cuban voluntaries. Cuba's aid consisted in helping those revolutionary groups that were well rooted in their milieu, specially in Central America in a logistic but also, and mainly, in a political way, that is to say

*Profesora en la Universidad de Göteborg [Suecia].

unifying factions. Once in power, the revolutionary would count with Cuban support in a material way but, as we shall see, this support came together with very pragmatical advises.

For the Soviet Union, the time of its revolutionary support to underground groups in the Third World was over during the Second World War, together with the disappearance of the Comintern. Moreover, concerning Latin America, the Soviet Union has always been rather skeptical on its revolutionary possibilities given the neighbourhood of the United States. Cuba appears as the exception that confirmed the rule. Its existence as a socialist country has very much to do with the circumstances surrounding its revolution and the presence of Khrushchev within the Soviet leadership. The possibility that such an experience would repeat itself, the acceptance of another Latin American country as a member of the Socialist community, is nowadays out of question. Soviet policy towards Latin America since the end of the 60s is very pragmatical, totally reflecting Soviet state interests to which Latin American Communist Parties have perfectly well adapted themselves. The case of Grenada and that of Nicaragua, while in some ways exceptional, are also an example of such pragmatism, concerning the limits of the aid and the attention given to such countries.

This paper will try to focus on Cuban and Soviet policy towards Nicaragua, placing then within their general policies towards Central America. We are trying to present a comparative approach to these policies in order to discover their complementary, coincidences and contradictions. This could be regarded as a case study of the differences and similarities between Soviet and Cuban policies towards the Third World although we are aware of the danger of extrapolating this experience to other contexts like Africa or Asia.

Finally, this paper is an abridged version of two chapters of the book the author is writing on Soviet and Cuban policy towards Central American and Caribbean. As such, all kinds of commentaries are welcome in order to improve the result.

II. THE SOVIET UNION AND CUBA IN CENTRAL AMERICA

Central America is an area where the Soviet Union and Cuba have very different interests. For Cuba this region is enormously important, it is its natural environment. Cuba shares with the countries in the area similar cultural traits, the same language, the same history (concerning Spanish colonialism and American interventions and neo-colonialism) and similar socio-economic conditions.

Since the beginning of the Cuban Revolution, the Cuban leadership was aware of the revolutionary possibilities of this area. The Cuban leaders remembered the historical experience of El Salvador's insurrection in 1932, of Sandino's struggle against the American occupation at the beginning of the 30s and the Arbenz reformist experience in Guatemala and its tragic outcome in 1954. This led the Cuban leadership, already in 1959 to organize «revolutionary expeditions» to countries like Panama, Nicaragua and the Dominican Republic.¹

The failure of such experiences didn't stop several «Castrista» groups from organizing themselves in some of these countries. Some of these groups survived the repression wave that confronted them and managed to maintain contacts with

la Habana even though Cuba's interests in revolution from the middle of the 60s were centered in South America.

Cuba's ideological flexibility and pragmatism during the 70s permitted it to welcome and approve the Torrijos movement, as «patriotic, popular and anti-imperialist». Moreover, the Canal Treaties signed in 1977 between Panama and the United States were particularly praised by Fidel Castro as another Latin American victory against imperialism. However, by this time, new revolutionary movements were on their way and Cuba, somehow surprised, would also welcome them.

For the Soviet Union, Central America has never been one of its geographic priorities. Neither from an economical or a political point of view has the Soviet leadership may have played some role in the case of Cuba. Moreover, like with the rest of Latin America, the Soviet Union was very skeptical as to the revolutionary possibilities in Central America up to 1979. The countries in this area were not regarded by the Soviet Union as apt to engage themselves in any «socialist construction», given their low level of development, similar to that of some Asian or African countries. That was not the case, according to Soviet observers, of other Latin American countries (like Argentina, Brazil or Mexico) whose degree of industrialization was one of the highest in the Third World. Central America was also considered by Soviet specialists to belong to the most «reactionary and pro-imperialistic group» of the continent with classical military dictatorships.²

There were no governmental relations between the Soviet Union and Central American countries except for Guatemala, Costa Rica and the Dominican Republic which had recognized the Soviet Union at the end of World War II. This was not so much the fault of the Soviet union as a result of American influence, particularly strong in these countries. The Soviets were for their part, ready to consider any effort of rapprochement, as in the case of Costa Rica in 1977, given their scant belief in any kind of revolutionary change in the region, and their preference for «peaceful changes», like the Chilean experience in 1973.

The Sandinista victory over Somoza came as an unexpected event for the Soviet Union, not so much for Cuba. As we have mentioned before, Cuba had kept contacts with groups like the Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) since its foundation in 1962. The leader, Carlos Fonseca Amador, and some other members of this group had been trained in Cuba and this relation persisted even after the assassination of Fonseca Amador in 1976. In 1977 Cuba started to be aware of the new dynamism taken by the FSLN in Nicaragua and began organizing actions of solidarity. However, Cuba's main contribution to the Nicaraguan struggle was not in terms of supplies and training but political.³ The Cuba leadership mediated in 1978 to accomplish the unification of the 3 factions in which the FSLN was divided since 1973. This permitted the guerilla activities in the countryside to coordinate themselves with those in the cities (in the slums, in the factories and among the middle class) to launch their final offensive in March 1979. The victory of the New Jewel Movement (NJM) in Grenada, nearly at the same time, seemed to announce a new revolutionary era in this region. Cuban hopes and strategies, unity of the leftist forces and armed struggle, had finally succeeded.⁴

These events, together with the revolutionary situation in El Salvador chan-

ged Soviet views regarding Central America and spurred fresh discussion on the viability of armed struggle within the area. Soviet analyses, which reflected mixed feelings of enthusiasm and concern focused on 3 points during the early years: 1) the validity of armed struggle for other countries in Central America, 2) the strategy of alliance among the various forces of the left and 3) the reconstruction tasks after the seizure of power.⁵

Given the enormous enthusiasm surrounding the Nicaraguan revolution most Soviet specialists accepted the inevitability of armed struggle in Central America in spite of their previous opposition to it concerning Latin America. Specialists like S. Mikoyan and Kiva Majadanik specially supported this form of struggle.⁶ But in Costa Rica and Honduras, where conditions were not yet mature, it was thought necessary to combine armed struggle with political actions. The unification of the left was given special emphasis although there was the disagreement about the respective role of the Communist party and other groups in these alliances. In regard to reconstruction two positions arose. A. Shulgovskij and I. Zorina favored a long period of political pluralism, mixed economy and diversification, others, like K. Maidanik and Tania Vorozheikina thought that the necessary «democratic» transformations should quickly give way to a socialist program.⁷

At the state level, early Soviet reactions tended to be cautious. In 1979 the Soviet Union faced serious economic problems, the end of *detente*, problems relating to the ratification of the Second Strategic Arms Limitation Treaty (SALT II) and Western reactions to the occupation of Afghanistan. Moreover, Moscow was forced to take on new economic burdens as the result of the war between China and Vietnam and its own problems at this time. 1979 and 1980 were difficult years for the Cuban economy as a result of natural calamities, the decrease of international prices of its main export products and deficiencies of its own economical organization. Externally, Cuba started to have problems with countries like Venezuela, Panama, Costa Rica, Jamaica, Colombia and Peru. Among the reasons of these frictions were changes of government (many of these new governments were quite conservative and distrustful of Cuba), a flow of Cuban refugees that tried to get out of Cuba through the embassies of some of these countries, and finally, rivalries of influence between certain of these governments and Cuba concerning Nicaragua. Simultaneously, the normalization efforts between Cuba and the United States stopped in 1980 as a consequence of this new period of polarization and the arrival of the Reagan Administration to the US government.

Cuba's one asset at this time was its international popularity among the Movement of Non Alliance (MNA). Cuba was elected president of the movement and in 1979, the summit meeting took place in La Havana.

Within these contexts Cuba and the Soviet Union started developing a policy towards Nicaragua whose breadth and evolution was not clear in the first moments.

III. CUBA-NICARAGUA

Fidel Castro's first praises of the Nicaraguan revolution underlined that this revolution was different from the Cuban one in many aspects. It had been carried out by the revolutionary forces, in alliance with the middle class and the national bourgeoisie and so it had a national character that the Nicaraguan leaders, «were wise enough» to be willing to preserve during the reconstruction period.⁸

Such ideas would be further developed and repeated several times by the Cuban leaders whenever they referred to the Nicaraguan experience. According to the Cuban point of view, Nicaragua did not experience the kind of class contradictions that Cuba had experienced because the Nicaraguan bourgeoisie had chosen the side of the revolutionary against the dictatorship of Somoza. Besides, Somoza had owned enough property, with which to start, once nationalized, the first reforms of the Sandinista program. There was, thus, no need to affect other private properties, provided their owners cooperated in the reconstruction effort. This gave the Sandinistas the possibility to apply their program of «mixed economy» and «political pluralism» complemented by a «non-aligned policy» at the external level, which would permit them to get as much aid as possible from all kinds of countries. There was nonetheless in the Cuban thought a concern for Nicaragua's security which made Fidel Castro emphasize the necessity to keep the people armed and to organize a proper army in order to avoid the repetition of the Guatemalan experience in 1954 or that of Chile in 1973.⁹

The Cuban leadership had also in mind other kind of differences between the Cuban and the Nicaraguan experience. Nicaragua was not, like Cuba an island, it had territorial borders to defend and was thus very vulnerable. Also, Nicaragua was not and would not be, as far as the Cuban understood Soviet intentions, a member of the Socialist community. In consequence, in spite of Soviet solidarity expressions, Nicaragua would not be able to count on the same kind of economical aid and military protections as the Cuban had.¹⁰

Cuban aid to Nicaragua was thus, from the beginning, conceived as a complement of the aid Nicaragua would get from many other countries, including the United States. Wanting to encourage this pluralist assistance, Fidel Castro, even tried to appeal to an «emulation campaign» to see which country gave more aid to Nicaragua.¹¹

Nevertheless Cuba started showing its solidarity with the Sandinistas immediately after their victory. On July 25, 1979 a Cuban plane charged with 90 tons of food and transporting 60 medical doctors and nurses landed in Managua. Before the end of the year 1000 Cuban teachers, some Cuban technicians on fishing, and presumably, the first Cuban military advisers arrived to Nicaragua.¹²

During 1980 Cuba started formalizing its aid through the signature of economical, scientific and technical assistance agreements. The Cuban government also tried to help Nicaragua to cover its most urgent necessities, donating for example a merchant ship of 10,000 tons of capacity in January that month. By April, there were already 2,000 Cubans in Nicaragua, most of them teachers trying to assist in the Sandinista alphabetization campaign, but also health personnel and other type of advisers.¹³ By 1983 there were 4,000 Cubans in Nicaragua. According to Fidel Castro half of them were teachers, 750 medical personnel, 1,000 construction workers and 200 military advisers.¹⁴

Cuba was thus helping Nicaragua with the kind of resources they had, hu-

man resources. The goal was not to cover all Nicaraguan requirements, they knew they couldn't, but to assist in the most immediate ones and to help the Sandinistas undertake the most urgent reforms. In consequence, Cuban aid went mainly to the educational, health and security sectors, although some other economical areas were also covered. At the end of 1980, Cuba was Nicaragua's first donor with US\$27 million, followed by Mexico (US\$25.1 million) and the European Common Market (US\$10.6 million).¹⁵ From 1979 to 1982 had donated the equivalent to US\$286 million, the 16.1 % of the aid that Nicaragua had received during those years. For the same period, by group of countries, Western Europe had contributed with 47 %, Latin America with 28 % and the Socialist countries (within which Cuba was only second to the Soviet Union) with 23.3 % of the total aid.¹⁶ In terms of credits, up to 1984 Nicaragua had received from Cuba US\$53.5 million.¹⁷ These were, however, not all of the credits conceded by Cuba to Nicaragua up to that year. In 1981, a package of US\$64 million in credits was agreed by Cuba, to this were added US\$130 million in 1982, for different social projects and for the building of a sugar mill. However, from 1979 to 1984, Cuba came only in 4th place after the Soviet Union, East Germany and Bulgaria, within the Socialist community, concerning the credits given to Nicaragua.¹⁸

Trade relations between both countries have not prospered so much since 1979. From a non-existing level Nicaraguan exports to Cuba increased to 4.2 %, their imports from Cuba were only slightly higher: 5.2 %.¹⁹

All these figures show that Cuba, although with limited resources herself, wanted to do its best, to show its solidarity with Nicaragua. Cuba accomplished in fact a remarkable effort, specially up to 1982; even within the group of Socialist countries, possibly because of its geographical proximity and economical affinities with Nicaragua but also because of its enormous commitment to the survival of the Sandinista revolution. This commitment was particularly notorious in its aid to organize the Sandinista Army.

Apparently, Cuban concern for Nicaragua's security made the Cuban leadership insist on having only Cuban advisers in key advisory positions in the organization of the Sandinista Army, military intelligence and the Interior Ministry. This was not so well taken by the governments of Panama, Venezuela and Costa Rica, who were also interested in participating in this organization (to counterweight Cuban influence) but were proposed other areas of assistance.²⁰ Cuba possibly mistrusted Panama's links with the American military and intelligence (through the Canal bases). These frictions probably contributed to the problems Nicaragua and Cuba would start having in their relations with their neighbours and to the regional climate of polarization that started in 1980. Ever since then there has been much speculation regarding the size and activities of the Cuban military stationed in Nicaragua. According to Fidel Castro, on the eve of the American invasion to Grenada Cuba had only 200 military advisers working for the Sandinista government.²¹

Cuban fears concerning American intentions towards Nicaragua after those events made Cuba repatriate between 1,200 and 2,000 of its citizens working in Nicaragua, specially women (it's not known how many of these were military).²² On the same occasion Fidel Castro declared that in case of a similar invasion to Nicaragua, Cuba would be as unable as it was in the case of Grenada, to assist Nicaragua militarily, but that Cuba trusted on the capability of the Nicaraguan people to defend themselves.²³ Moreover, in the middle of 1984 Fidel Castro denied the rumour that Cuba had received Soviet Migs that were to be sent to Ni-

caragua.²⁴ However, by 1986, there were still unconfirmed reports on the presence of 2,500-3,000 Cuban military advisers in Nicaragua, placed at all levels of the Sandinista Army and the Interior Ministry.²⁵ Nonetheless, according to Fidel Castro's official declarations, Cuba is willing and indeed has proposed to retire all advisers if a regional agreement is reached in this sense.²⁶

Cuba's encouragement to Nicaragua to pursue a policy of diversification of its international links made Cuba back Nicaragua's request to enter the Non-Aligned Movement in 1979. Following Cuban inspired initiatives, the NAM has indeed proved an active forum of support for Nicaragua since American pressures on the Sandinista government started to be felt in 1980. Cuba also backed Nicaragua's efforts to diversify its arms suppliers. From 1980 Nicaragua approached the FRG, DRG, Belgium, Spain, Mexico and Brazil in this sense. Regarding economical aid and political support, the development of relations between Nicaragua and the International Socialist was highly praised and encouraged by Cuba.²⁷ In general, the Cuban press and Cuban leaders' declarations seemed to appreciate West European efforts to aid Nicaragua even though these efforts seemed to strive to fight «Cuban influence» and to offer the Sandinistas a social-democratic model of development. Such model as we have seen, coincided with the one the Sandinistas themselves and Cuba had thought was best for Nicaragua, at least for a long transitional period.

In spite of their promising beginnings, Nicaraguan relations with the Socialist International, and specially with its Latin American branch deteriorated since 1982-1983 as a result of the polarization atmosphere.²⁸ This polarization and specially American pressures made Nicaragua approach more often the Socialist community for aid and support, entering into a process which will be described in the part on Soviet relations with Nicaragua.

At the same time, as Nicaragua started to rely more on Soviet and Eastern European help, Cuban support, specially the material one, started to be more discreet. The Cuban aid on human resources had been meant to solve the first and more urgent problems Nicaragua faced in the first time after the revolutionary victory. Since 1981, as a result of the actions of the counterrevolutionary bands in Nicaragua, some Cuban teachers and technicians have been assassinated. As we have noticed, part of the Cuban personnel started to go home in the aftermath of Grenada. Cuba started to be worried about the security of its own personnel apart from being concerned with the vulnerability of the Sandinista revolution, therefore its support became more important at the political level. Nevertheless, its presence in Nicaragua continued in some areas, apparently more in response to Nicaraguan requests than to Cuban initiatives.

This evolution was complemented by Cuban support of various Peace initiatives for Central America. Cuba supported the Mexican initiative presented at an international meeting of political parties in Managua in 1982. Declaring this support Fidel Castro underlined that «Latin America should not fear the Cuban arms...» or any other misconception the United State government wanted to spread.²⁹ Cuba also welcome warmly the Contadora initiative (organized by México, Panama, Costa Rica and Venezuela) to put an end through negotiations to the conflicts in Central America.³⁰ In the same line, the Esquipulas Agreements in August 1987 were highly praised by Fidel Castro. In the aftermath of the agreements, Daniel Ortega travelled to Cuba to discuss them with the Cuban leaders. Both leaderships agreed to express their willingness to sign a regional treaty for the retirement of all foreign troops and advisers from the region.³¹ On the ot-

her hand, analyzing these agreements, Ricardo Alarcón, Cuba's viceminister of foreign relations, pointed out that this document was the result of the defeat of US policy in the area, both in Nicaragua and in El Salvador and of the international support to a peaceful negotiation the activities of the Contadora group had managed to awake.³² Even more recently, Fidel Castro has reiterated that Cuban aid and presence in Nicaragua is no longer essential, that what Nicaragua needs is peace. Thereby Cuban support to all sorts of agreements and decisions the Nicaraguans should undertake.³³

Apparently, Cuban views on the Nicaraguan model have not changed very much since 1979. In 1982, when pressures against Nicaragua increased, Cuban inner circles thought that even if the pluralist model was the right one for Nicaragua at that time, given the pressures (internal and external) «it was preferable to advance» (in the kind of transformations) «than go backwards because in spite of all, socialism would be possible».³⁴ These views were based on Cuban disappointments regarding the behaviour of the Nicaraguan private sectors and Western European criticisms on the Sandinista government's political and economical performance. Probably, the Cubans were also thinking in their own experience, where pressures had lead to a radicalization of the revolution. Apparently, such thoughts were not translated into concrete advises to the Sandinista leadership to radicalize their process. On the contrary, the Cuban line of prudence, seems to continue unchanged up to now.

Cuban policy towards Nicaragua has thus been one of unquestionable support and respect at all levels. Cuban aid to Nicaragua is only one aspect of this policy event if such aid did play an important role for Nicaragua's survival, specially at the very beginning. In fact, today the Cuban press still points out to some aspects of this aid, like the education and technical training given to Nicaraguan students in Cuba (1,200 in 1987) or the 40,000 tons of oil donated to Nicaragua during 1987, to help compensate part of the quota the Soviets wanted to cut [see below].³⁵

More important than the aid has been Cuban backing of the Sandinista leadership, during the most difficult periods. This moral and political support has continued without any public criticism of the Cuban leadership against the Sandinista government, as has been the case for other countries that have helped Nicaragua at one moment or another (like Venezuela, Costa Rica or most Western European countries). There may have been frictions between the two leaderships (there were such rumors about the Cuban criticizing the Sandinistas for their lack of flexibility regarding negotiations with the United States) but such have not been used as the kind of pressure other countries have tried to exert on the Sandinista government. Moreover in his most recent interview Fidel Castro emphasized that Cuba supports whatever decision the Sandinistas take regarding their form of government or their foreign relations.³⁶

IV. URSS-NICARAGUA

The Soviet Union had paid virtually no attention to Nicaragua before 1979. According to some Soviet scholars, Nicaragua had scarcely been considered as a candidate for revolutionary transformations owing to the weakness of its wor-

king class and the strength of the Somoza dictatorship. It was not until August 1978 that Moscow observed the Sandinista struggle with interest. Nevertheless, Moscow was among the first to congratulate and recognize the new Sandinista regime.

For its part, Nicaragua looked to the Soviet Union as to other West and East European countries as alternatives, within its policy of diversification and non-alignment.

Soviet policy towards Nicaragua falls into two periods: 1) an exploratory period from 1979 to 1981, during which the USSR role in reconstruction was negligible compared to that of Cuba or Latin America as a whole and 2) a period of growing commitment from 1981, up to now in which Soviet aid became more relevant in view of the virtual US blockade and Nicaragua's declining popularity among some Latin America and European governments and Social Democrats.³⁷

During the first period there was the establishment of lines of ideological and political cooperation between the Sandinistas and the CPSU. The first delegation came to Moscow in March 1980 and signs the first agreements on political cooperation, trade, and economical and technical aid.³⁸ From the Sandinista side, political cooperation was probably contemplated as helpful in the establishment of further lines of economical aid from the Socialist countries if this was needed, and as part of the Sandinistas' effort to diversify its political relations.³⁹ From their part, Soviet analysts, like I. Bulichev although recognizing the FSLN as the vanguard of the Nicaraguan revolution (which gave the FSLN the character of a communist party, the old PSN being practically ignored) tried to underline the need for national unity and economic pluralism as the main characteristics of Nicaraguan reconstruction.⁴⁰

As the result of increasing tensions with the Reagan administration the Sandinista government started requesting military and economic aid since 1981. In that year, the first Soviet tanks were ordered and Moscow provided credits up to US \$73.2 millions to be used mainly for the import of Soviet goods.⁴¹ After Daniel Ortega's state visit to Moscow in May 1982, Nicaragua received additional Soviet credits for large scale hydroelectrical projects, dry docks on the Pacific coast and construction of a ground station to be connected with the Intersputnik system. In that year, the Soviet Union became Nicaragua's first creditor, with \$150 million.⁴²

Most Soviet analyses of Nicaragua, developed by specialists like Smirnova and Bulichev, continued to underscore the democratic character of Nicaragua's transformations —democratic-revolutionary— but pointed out the need for the Sandinistas to be alert and to consolidate their power.⁴³

It is important to notice that put together the aid received by Nicaragua from bilateral sources during this period (1979-1982) the socialist countries (the USSR, Cuba and Eastern Europe) arrive in second place (US \$460.1 million) after Latin America (\$634.0 millions). Within the socialist countries aid apart from Cuba (\$54.5 millions) the GDR gives \$108 millions.⁴⁴

In 1983 and 1984 both Andropov and Chernenko continued the policy initiated by Brejnev. Tensions within and outside the region continued to increase. The US invasion of Grenada triggered Soviet concerns, leading the USSR to believe that an American intervention in Nicaragua was possible. As a result, Soviet declarations became more cautious. Apparently, the message Soviet authorities wanted to put through was that Nicaragua was not Cuba and that in case of an American aggression Nicaragua had to defend itself with its own means.⁴⁵

Such low profile attitude persisted even after a Soviet ship was damaged by the mines set by the Central Intelligence Agency (CIA) in Nicaraguan ports. Apart from violent condemnations of American actions, Soviet authorities only reaffirmed their moral support to Nicaragua.⁴⁶ Apparently this also meant a certain limitation in the supply of Soviet arms as the Sandinistas search for military supplies in other countries (Western Europe, Lybia and Iran among others), seem to indicate.⁴⁷

The USSR continued to supply economic aid in the form of both new bilateral credits and assistance projects, the latter from the Council of Mutual Economic Assistance (CMEA). In the first half of 1984 Soviet economic aid ranged from \$100 to 150 million, an increase of about 25 % over Soviet aid in 1983.⁴⁸ Up to 1983 the Soviet Union and Eastern Europe had supplied 19.9 % of the total credit received by Nicaragua since 1979. For the same period Latin America had supplied 32.2 % of this credits.⁴⁹

In May 1984 the Reagan administration decided to apply a trade embargo to Nicaragua. Nicaragua's foreign trade suffered a serious destabilization. Also, Mexico, that had become one of Nicaragua's main oil suppliers cut short its oil deliveries because of its own bad economic situation and Nicaragua's problems to pay its debts.⁵⁰

To confront this situation the Sandinista government tried to intensify its policy of diversification of foreign links. President Ortega travelled twice to Moscow in 1985 (in March he attended the funeral of Chernenko and in May he visited other east European capitals). In 1983 Nicaragua had joined the CMEA as an «observer member» (the same status Mexico and Iran had received in the 70s) and got financial and technical support of this organism for 12 different projects (industrialization, irrigation, technical training for specialists in different domains etc).⁵¹

Given the small amounts of economical and military aid obtained by Nicaragua in other countries the Sandinistas requested and obtained such aid from the USSR and socialist countries in increasing amounts. By 1985 Soviet economical aid was over US\$500 million and, according to American sources military aid had attained the same amounts.⁵² Also, by 1985 the USSR was supplying Nicaragua with 80-90 % of its needs in oil.⁵³ However this is changing drastically. In the Spring of 1987 the USSR announced that it will drastically cut its contributions of oil from 80 % of Nicaraguan needs to only 40 % in 1988.⁵⁴ Total Soviet aid was calculated in US\$600 million during 1986. By January 1987 the Soviet Union had signed agreements for the supply of US\$300 milion for 1987 in different assistance projects.⁵⁵

On the other hand, trade exchanges between Nicaragua and the USSR progressed at a slower rhythm. In 1981 Nicaragua exported 6.2 % of its general exports to the USSR and imported from them 1.5 % of its total imports.⁵⁶ In 1983 this amounted to 1.6 % and 8.2 % respectively. According to Soviet sources by the end of 1987 Nicaragua had exported 13,2 million rubles to the USSR and had imported about 166,1 million rubles (a net decrease from the 226 million rubles they had imported in 1986).⁵⁷ With Eastern Europe these exchanges grew in a quicker way. By 1983 Nicaragua exported 12.7 % of its exports to the CMEA and imported from them 16.6 % of its imports. In 1984 exports declined to 6.1 % and imports increased to 26.5 %. By 1986 it was calculated that the part of the CMEA in Nicaragua's foreign trade would rise to 35 %. However, by the beginning of 1985 Nicaragua still traded as much with the USA as with Eastern

Europe.⁵⁸

The trade structure of these exchanges remains very traditional. Nicaragua exports mainly agricultural commodities, coffee, cotton, sesame seeds and imports from Eastern Europe (including the USSR) capital goods, manufacture and consumer products and fuel. Payment modalities are however more flexible than those of the west: sometimes they include an option for payment in kind rather in scarce convertible currency (barter arrangements) or payment in products produced by light manufacture facilities installed by the CMEA countries. For example the agro-industries Bulgaria financed will be repaid with canned and processed Nicaraguan products of these industries.⁵⁹ On the other hand, these countries have rarely offered Nicaragua preferential prices for its goods.⁶⁰

The credits given by Socialist countries to Nicaragua increased from US\$102 millions in 1980 to a peak of \$252.9 million in 1982 and to \$146 millions in 1983. From the USSR and \$606.1 million from the CMEA. During the same period Latin America had supplied \$762.5 million to Nicaragua. By 1984, 50 % of Nicaragua's bilateral funds came from Eastern Europe.⁶¹

The case of Nicaragua resembles very much that of Cuba in the 60s. American hostility is nearly the same (covert war, embargo) but the Soviet response and Nicaragua's own internal evolution are different. Clearly enough the Soviet Union is disposed to aid Nicaragua to survive, specially given certain political and ideological affinities and its general aim to cultivate antiamericanism within Latin America, but it is not prepared to welcome it into the socialist community and to commit itself to Nicaragua's defense. Lately this attitude has become even clearer, with the Soviet announcement of its radical cut in oil supplies to Nicaragua in the first half of 1987, with the lack of any important increase in Soviet aid after Ortega's visit to Moscow in October 1987 and with Soviet approval of the new Central American Peace agreement signed in August 1987.⁶² Although the Soviet government reestablished its normal deliveries of oil in August and said it would cover as usual Nicaraguan needs for the rest of the year it is clear that Moscow is trying to lower its profile in Nicaragua.⁶³ Soviet priorities, economical costs, security reasons and Gorbachev's own plan of reforms, along with a desire to improve Soviet relations with the USA among others may explain this attitude. Nicaragua, for its part, is committed to a mixed economy style of development in which the private sector still accounts for 60 % of its GNP and to a non-aligned policy. The Sandinistas' socialist claims are more related to their far away future program than to the present or immediate future. In these conditions, the perspectives for a Soviet-Nicaraguan cooperation depend very much on American actions but in any case it is highly improbable that such a cooperation will evolve in the same pattern as did the Soviet-Cuban one.

CONCLUSIONS

Cuba's main concern regarding Nicaragua has been its survival. Therefore, apart from its direct help and political support, Cuba may have also played an important role as a mediator with Eastern Europe. In any case, such concern for the Nicaraguan revolution's survival has made Cuban leaders very consistent in their support to any peaceful agreement that would lighten Nicaragua's burdens

and permit it to accomplish if not a revolutionary at least a democratic development.

The Soviet Union has also been concerned with the survival of the Sandinista revolution. Its aid to Nicaragua has been more important in a financial and material way, than the one given by Cuba but it has been different in nature. Cuban aid, mainly through human resources, has been sent to those social areas that regard the kind of changes that a popular revolution is supposed to accomplish first, for example education and health. Soviet aid has gone to development projects and other economical areas. However, both sorts of aid complement each other, something which is particularly visible in the military sector. The Soviet Union has provided arms and equipment, the Cubans, advisers (although there are also East European advisers in this sector). There may have been frictions between Cuba and the Soviets concerning the quantity of the aid and other matters but both have agreed that Nicaragua cannot expect too much from the Socialist community, in any case not the same treatment as Cuba has.

Both Cuba and the Soviet Union have respected and encouraged Nicaragua's program of political pluralism and mixed economy and specially its goal of diversification of foreign links. Ideologically they may justify this encouragement on the ground that it's only a transitional period but they know Nicaragua's conditions and its geographical situation would not allow in the near future any other development.

Cuban and Soviet interests are different. The Soviet Union is a superpower who is today more concerned about its relation with the other superpower and its own internal problems than about adding a new onerous member to the already unstable Socialist community. Therefore Soviet support to a country like Nicaragua has to be limited, it has always meant to be so and even if it has increased responding to Nicaragua's urgent appeals, it's likely to diminish gradually in the near future. Cuba's interest is to preserve a democratic, if not a revolutionary Nicaragua, as a sure ally in the region, rather than to assist to another repetition of the Chilean experience.

Although with different interests, Cuba and the Soviet Union have managed to complement their policies towards Nicaragua. Respect, flexibility and limited engagements have been the key words.

NOTAS

1. See: José Moreno, A. Lardas, «Integrating International Revolution and Detente: the Cuban Case» (*Latin American Perspectives*, vol. VI, no. 2 Spring 1979) p. 41.
2. See: Gonionskij, «Amérique latine: la lutte pour la deuxième libération» (*La Vie Internationale*, no. 3, 1972) pp. 42-48.
3. Costa Rica, Panama and Venezuela contributed much more than Cuba, in terms of material supplies and logistic support, to the FSLN victory. Cuba was already concerned on Nicaragua's vulnerability if the US suspected an important Cuban involvement. See: W.M. Leogrande, «Cuba and Nicaragua» (*Caribbean Review*, Winter 1980) p. 12.
4. During his traditional 26 of July address to the nation Fidel Castro remarked that the events in Nicaragua and Grenada had proved that the armed struggle was the only way to achieve revolution in Latin America. He also pointed out that even though there were other progressive governments in the region only Nicaragua, Grenada and Cuba had liberated themselves completely from the imperialist yoke. (See: *Granma*, July 27, 1980)
5. See the discussion organized by Moscow's Institute of Latin America: «Nicaragua: experiencia de una revolución victoriosa» (*América latina*, Moscow, no. 3, 1980) pp. 33-116.
6. *Ibid.* These positions were confirmed by our interviews with these specialists during the Spring 1984.
7. «Nicaragua: experiencia...» *Ibid.* and S. Mikoyan «Sobre las particularidades de la revolución en Nicaragua» (*América latina*, no. 7, 1982) p. 41.
8. For this and the following ideas see: *Fidel Castro Speeches* (Pathfinder Press, New York, 1981) pp. 291-338.
9. See Fidel Castro's 26 of July 1980 speech in *Ibid.*, p. 320.
10. See: Raul Sohr, «La Politique Extérieure de Cuba», (*Amérique Latine*, CETRAL, Paris, Janv.-Mars 1984, pp. 68-72) p. 70.
11. *Fidel Castro Speeches*, *ibid.*, p. 308.
12. *Ibid.*, p. 306.
13. W.M. Leogrande, «Cuba and Nicaragua», (*Caribbean Review*, Winter 1980) p. 14. Also: US Department of State, «Cuban-Soviet Impact on the Western Hemisphere», (*Current Policy*, no. 167, April, 1980).
14. Fidel Castro, «Press Conference to American Journalists» (*Granma*, August 3, 1983).
15. United Nations, «Assistance to Nicaragua», (*Report of the Secretary-General*, Report A/37/135, United Nations, N.Y. Oct. 6, 1982) pp. 6-7.
16. *Ibid.* most of this aid is not necessary financial but of all sorts. Cuban was mainly in human resources.
17. Nicaragua, Ministerio de Cooperación Exterior, *Reporte 1985*.
18. *Ibid.* also: United Nations, General Assembly, «Assistance to Nicaragua», Especial Economic and Disaster relief Assistance: Special Programs for Economic Assistance, (*Report of the Secretary General*, A/38/218, Oct. 14, 1983) pp. 3-5.
19. Nicaragua, Ministerio de Comercio Exterior, «Comercio Exterior 1982-1983» (*Boletín Estadístico* no. 5, 1984).
20. «A revolutionary friendship turns sour» (*Latin American Weekly Review*, Dec. 21, 1979) p. 2...
21. Fidel Castro, «Press Conference to American...»
22. See: *Keessing's Contemporary Archives*, May 1984. Also *Newsweek*, Jan. 2, 1984.
23. Fidel Castro, «Speech in the farewell act to the fallen heroes in Grenada» (*Embajada de Cuba*, Estocolmo, Oficina de Prensa, Nov. 14, 1983) p. 1.
24. *Granma Weekly*, 16 July, 1984.
25. See: *Latin American Regional Reports*, Jan. 26, 1986. However, these figures are still inferior to the number of «advisers» the United States maintain in Honduras and El Salvador, not to speak of Panama...
26. Nearly all Fidel Castro's speeches or declarations concerning this theme have insisted on this point. See for example: «Entrevista a Fidel Castro por la Cadena norteamericana NBC» (*Granma Sem.*, Marzo 13, 1983)
27. Barthelemy Febrer, «Cuba dans la réalité Centre-Américaine et Caraïbe: quelques remarques sur les six dernières années» (*La Documentation Française, Problèmes d'Amérique Latine*, no. 64, 1982. (N.D. 4663 4664) pp. 143-167) pp. 156-157.
28. Venezuela's attitude became specially hostile to Nicaragua and Willy Brandt had to cancel a meeting of the IS in Caracas in Febr. 1982. See: *Ibid.* p. 157.
29. *Granma*, Febr. 28, 1982.
30. See for example Cuban declarations in *Excelsior* (México, March 31, 1985).

31. *Granma Sem.* Aug. 23, 1987.
32. *Granma Sem.* Dec. 6, 1987.
33. See: «Entrevista a Fidel Castro por... NBC», *op. cit.*
34. Interview with Carlos Rafael Rodríguez [vice-president of Council of Ministers] and with some Cuban academic specialists, by the author, La Havana, Spring 1982.
35. *Granma Sem.*, Dec. 6 1987. And: *Latin America Regional Reports*, Oct. 29, 1987.
36. «Entrevista a Fidel Castro por... NCB», *op. cit.*
37. This decline was due in part, to American pressures on European allies not to continue helping Nicaragua, in part due to Western unfulfilled expectations as to Nicaragua's political pluralism. See for example Robert Mathews, «the limits of friendship: Nicaragua and the West» (in *Nacía, Report on the Americas*, May-June 1985).
38. See: *Sandino's Ideological Heritage*, Progress edit., Moscow, 1980, p. 36. According to Nicaragua's commercial attaché in Moscow, since this time a trade protocol was signed. Within this protocol the Soviet Union engaged itself to buy 20.000 tons of cotton, 5000 tons of coffee and 15000 tons of sugar. [Interview, Moscow, June 1984].
39. See *Patria Libre* (Managua), no. 10, Jan. 1981, pp. 32-33.
40. Bulichev, «El fortalecimiento de la unidad nacional» (*América latina*), no. 7, 1981, pp. 40-46.
41. See: SIPRI Yearbook (Stockholm, Institute for Peace research) 1983, pp. 325-336. Within the economical aid US\$6,8 mill. were to be used in the opening of 3 schools for technical training and \$16,6 for the installation of 2 radio transmission centers. See: United Nations, General Assembly, *Report of Assistance to Nicaragua* (... 14 october, 1983. A/38/218.) pp. 4-6.
42. United Nations, General Assembly, *Report of...* *Ibid.* A selection of the documents signed during this visit were included in *Sandino's Ideological Heritage*, *Ibid.*
43. Bulichev, *op. cit.*, N. Smirnova, «Nicaragua: la revolución en marcha» (*América Latina*, no. 6, jul. 1982) pp. 4-12. See also the different articles appeared in: *Nicaragua: Glorioso Camino a la Victoria* (Moscu, Ciencias Sociales Contemporáneas, Academia de Ciencias de la URSS, 1983.)
44. United Nations, General Assembly, *Report of...* *ibid.*
45. See: Communiqué issued after Daniel Ortega's visit to the USSR in March 1983. *Pravda*, (26th March 1983).
46. *Pravda* (8th April 1984).
47. Nicaragua had signed a contract with France to buy certain sophisticated arms equipment for US\$15 million. Following direct American pressure the Mitterrand government decided to interrupt the delivery, thus breaking the contract. See: *The Financial Times*, March 31th, 1982. Also: Robert Mathews «The limits of Friendship: Nicaragua and the West» (in *NACLA, Report on the Americas*, Sandinista Foreign Policy, May-June 1985) p. 30.
48. *New York Times* (28 march 1984).
49. «Reporte» (Banco Central de Nicaragua), 1984.
50. Mexico had been providing not only Nicaragua but most Central American countries and some Caribbean ones with 160.000 barrels of petroleum daily within the arrangement made with Venezuela in 1982, the so called «Pacto de San José». Venezuela's own problems also difficulted the continuation of this agreement. For more on this see: Olga Pellicer, «Mexico in Central America: the Difficult Exercise of Regional Power», in Richard R. Fagen, Olga Pellicer, ed. *The Future of Central America* (Stanford University Press, 1983) pp. 119-133.
51. See: *Pravda* (1st of May 1985). For the CMEA agreements see: interview to Carlos Rafael Rodríguez, (*Cuba Internacional*), no. 8, 1984. Also: *Yearbook of International Communist Affairs* (YICA), 1986, p. 127.
52. *YICA* *ibid.*
53. *The Washington Post*, May 21st 1985.
54. See: *Newsweek* (June 22, 1987) p. 27.
55. *Latin American Monitor*, Jan. Febr. 1987.
56. Ruben Berrios, Marc Edelman, «Diversifying Dependence: Nicaragua's new economic links with the Socialist Countries», *The Journal of Communist Studies* (vol. 2, no. 1, March 1986) pp. 31-48.
57. *Comercio Exterior*, Moscu (no. 12, 1987).
58. *Ibid.*
59. For trade arrangements see: CEPAL, *Relaciones económicas de América latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)* (Santiago: estudios e informes de la CEPAL, no. 12, 1982) pp. 42.
60. Also Ruben Berrios... *Ibid.* p. 42.
61. United Nations, General Assembly, *op. cit.*, Berrios, Edelman, *op. cit.* and Nicaragua, Ministerio de Cooperación Exterior, 1985.
62. In general Gorbachev's foreign policy has tried to give a lower priority to the Third World. In his Report to the 27th Congress in February 1986 Gorbachev emphasized the need to find initiati-

ves for «collective solutions» concerning regional areas in conflict. See also Robert Legvold's article the Peace agreement See *Pravda* and *Izvestia* 8, 9, 10 Aug. 1987. Also: *Caribbean Insight*, Nov. 1987.

63. See: *Caribbean Insight*, Jul., Sept., Oct. 1987.

Mikhail Gorbatchev à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Nota de la redacció

La alocució pronunciada el 6 de juliol de 1989, en Estrasburga, ante la Assemblée Parlementaire del Consejo de Europa, por el Presidente del Soviet Supremo de la URSS y Secretario General del PCUS, constituye, sin duda, un importante testimonio en la evolución de las relaciones internacionales que caracteriza este final de siglo, particularmente en aquello que concierne al futuro de los pueblos europeos y de la CE.

Por ello hemos considerado oportuno reproducir aquí el texto íntegro de aquella intervención (traducción no oficial), que fue publicado por Europe/ Documents, N.º 1565, Doc. Atlantique N.º 63, de 12 de julio de 1989.

«Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Je vous suis reconnaissant de l'invitation d'intervenir dans cette enceinte qui est l'un des épicentres de la politique européenne et de la réflexion européenne.

Cette rencontre, nous pouvons, probablement, l'envisager également comme un témoignage de la réalité et de la progression du processus européen.

Aujourd'hui, quand le XXème siècle entre dans sa phase finale, quand la période d'après-guerre et la «guerre froide» s'estompent dans le passé, une chance unique est offerte aux Européens; celle de jouer dans l'édification d'un nouveau monde un rôle qui soit digne de leur passé, de leur potentiel économique et spirituel.

I.

Aujourd'hui plus que jamais, la communauté mondiale connaît des mutations pro-

fondes. Plusieurs de ses composantes traversent une période décisive pour leur destin.

La base matérielle de la vie, ses paramètres spirituels subissent une transformation radicale. Des facteurs de progrès nouveaux et toujours plus puissants apparaissent.

Mais à leur côté et dans leur sillage continuent à exister, et même s'accroissent les dangers inhérents à ce progrès.

Il est absolument indispensable de faire tout ce qui est dans le pouvoir de la pensée moderne pour que l'homme puisse continuer à s'acquitter de la mission qui lui appartient sur cette Terre et peut-être dans l'Univers.

Afin qu'il puisse s'adapter aux nouveaux stress de la vie moderne et de sortir vainqueur de la lutte pour la survie des générations présentes et futures.

Cette considération concerne l'humanité toute entière. Quant à l'Europe, ceci est trois fois plus vrai, qu'il s'agisse de la responsabilité historique, de l'urgence et de l'acuité des problèmes et des objectifs ou encore des potentialités.

La situation en Europe a également cela

de particulier qu'elle ne pourra être à la hauteur de cette mission, répondre aux espoirs de ses peuples et accomplir son devoir international à cette nouvelle étape de l'histoire mondiale qu'en reconnaissant son indivisibilité et en débouchant sur des conclusions adéquates.

Dans les années '20 était largement répandue la théorie du «déclin de l'Europe». Aujourd'hui encore dans certains milieux, elle est à la mode. Nous ne partageons pas le pessimisme au sujet de l'avenir de l'Europe.

L'Europe était la première à ressentir les incidences de l'internationalisation économique, d'abord, et ensuite, de toute la vie sociale.

Ici, l'interdépendance des pays, en tant qu'étape plus élevée du processus d'internationalisation, s'est fait sentir plus tôt que dans d'autres régions de la planète.

A plus d'une reprise, l'Europe a été l'objet de tentatives de l'union par la force. Mais elle connaît tout aussi bien les espoirs nobles d'une association bénévole et démocratique des peuples européens.

Victor Hugo disait: «Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne... Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées.»

Il ne suffit plus aujourd'hui de constater la communauté des destinées et l'interdépendance des Etats européens.

L'idée de l'union européenne doit être réexaminée et concertée par toutes les nations —grandes, moyennes ou petites.

Serait-il réaliste de formuler ainsi la question? Je suis conscient que nombreux sont ceux en Occident qui estiment que la difficulté principale réside dans l'existence de deux systèmes sociaux.

Or, la difficulté se présente plutôt sur un autre plan: il s'agit d'une conviction fort répandue (voire d'une prise de position publi-

que), selon laquelle surmonter la scission de l'Europe signifie «surmonter le socialisme».

Cette politique est pour le moins celle orientée à la confrontation. Aucune union ne pourra être faite à partir de ces approches.

L'appartenance des Etats européens aux systèmes sociaux différents est une réalité. Et la reconnaissance de ce fait historique, le respect du droit souverain de chaque peuple de choisir librement le régime social constitue une prémisses primordiales d'un processus européen normal.

L'organisation sociale et politique des différents pays a subi par le passé des modifications et ce processus peut continuer. Toutefois, c'est aux peuples d'en décider et de faire leur choix.

Toute ingérence dans les affaires intérieures, toute tentative de limiter la souveraineté des Etats qu'il s'agisse des amis et alliés ou de n'importe quel autre Etat, sont inadmissibles.

Les différences entre les Etats ne peuvent pas être effacées. Comme il a été souligné à plusieurs reprises, elles sont même bénéfiques.

A condition, bien entendu, que la compétition entre les différents types de sociétés soit orientée vers l'amélioration des conditions de vie matérielles et spirituelles de l'homme.

Grâce à la péréstroïka, l'URSS pourra participer à part entière à cette compétition honnête, égale et constructive.

Malgré toutes les insuffisances et tous les retards, nous sommes conscients des avantages que présente notre système social et qui découlent de ses facultés naturelles.

Aussi sommes-nous convaincus de pouvoir les mettre à contribution à notre propre avantage et à l'avantage de l'Europe.

Le temps est venu de mettre aux archives les postulats de la «guerre froide», quand l'Europe a été considérée comme une arène de confrontation divisée en «zones d'influence» et en «zones tampons», comme site de confrontation militaire, théâtre de guerre.

Dans notre monde interdépendant, les notions géopolitiques nées dans une autre époque se révèlent au même degré impuissantes.

te du point de vue de la politique que les lois de la mécanique classique appliquées à la théorie des quanta.

Cependant, c'est précisément à partir de ces stéréotypes obsolètes que l'on continue à suspecter l'Union Soviétique d'avoir des plans hégémonistes, de vouloir dissocier les Etats-Unis de l'Europe.

D'aucuns voudraient même placer l'URSS en dehors de l'Europe de l'Atlantique à l'Oural, en la limitant par l'espace «de Brest à Brest». L'URSS serait trop grande pour la cohabitation; les autres, à côté d'elle, seraient mal 'a l'aise.

Les réalités du présent et les perspectives pour un avenir prévisible sont évidentes: l'URSS et les Etats-Unis sont des composantes naturelles de la structure internationale et politique de l'Europe.

Leur participation à son évolution est non seulement justifiée, mais aussi prédéterminée par l'histoire même. Aucune autre approche ne peut être acceptée. D'ailleurs, elle ne servira à rien.

Depuis des siècles, l'Europe apporte sa contribution irremplaçable à la politique, à l'économie, à la culture mondiales, au développement de la civilisation toute entière.

Son rôle dans l'histoire mondiale est universellement reconnu et apprécié.

Pourtant, n'oublions pas que les métastases de l'esclavage colonial se sont propagées dans le monde à partir de l'Europe. C'est ici qu'est né le fascisme. C'est ici que les guerres les plus destructrices ont commencé.

Alors, l'Europe qui a toutes les raisons d'être fière de ses réalisations est encore très loin de s'acquitter de sa dette face à l'humanité. Ceci reste toujours à faire.

Elle devra le faire en cherchant à transformer les relations internationales dans l'esprit d'humanisme, d'égalité, de justice, en donnant l'exemple de démocratie et des réussites sociales dans ses propres pays.

Le processus de Helsinki a déjà entamé cette grande oeuvre de portée globale.

Après Vienne et Stockholm, ce processus a été porté jusqu'à une étape fondamentalement nouvelle. Les documents qui ont été adoptés constituent aujourd'hui l'incarna-

tion optimale de la culture politique et des traditions morales des peuples européens.

Dorénavant, tous ceux qui participent au processus européen sont appelés à mettre à contribution le plus complètement possible les prémisses créées grâce à notre oeuvre commune. Notre idée de la maison européenne commune est, elle aussi, mise au service de cette cause.

II.

Cette idée est née de la prise de conscience des nouvelles réalités. De la compréhension du fait que l'évolution rectiligne des relations intereuropéennes qui s'est poursuivie jusqu'au dernier quart du XXème siècle ne correspond plus à ces réalités.

Elle est liée à la refonte économique et politique dans notre pays, pour laquelle il était indispensable que de nouveaux rapports soient établis en premier lieu dans la partie du monde dont fait partie l'Union Soviétique et à laquelle nous sommes liés plus que quiconque depuis des siècles.

Nous avons également pris en considération que le fardeau colossal des armements, le climat de confrontation ont non seulement entravé le développement normal de l'Europe, mais ont même temps empêché —en termes économiques, politiques et psychologiques —notre pays de s'associer à part entière au processus européen et engendré des impulsions déformatrices dans son développement.

Tels sont les motifs qui nous ont poussés à donner un nouvel essor à notre politique européenne qui, d'ailleurs, a depuis toujours pour nous une valeur intrinsèque.

Au cours des rencontres qui ont eu lieu ces derniers temps avec des leaders européens, il a été question, notamment, de l'architecture de la «maison commune» ainsi que des techniques de sa construction et même de son «ameublement».

Les entretiens à ce sujet à Moscou et à Paris avec le président François Mitterrand ont été fructueux et d'une grande envergure.

Néanmoins, même aujourd'hui je ne prétends pas avoir dans ma poche un projet tout prêt de cette «maison». J'évoquerai un seul élément, le plus important, à mon avis.

En fait, il s'agit d'une restructuration de l'ordre international établi en Europe qui pourrait faire avancer résolument au premier plan les valeurs européennes, substituer l'équilibre des intérêts à l'équilibre traditionnel.

Que pourrait-on dire concrètement à ce sujet?

Au premier plan - les questions de sécurité.

Dans le contexte du nouveau mode d'idées, nous avons commencé par un réexamen critique des idées que nous avions du face-à-face militaire en Europe, de l'importance du danger extérieur, du rôle du facteur de la force dans le renforcement de la sécurité.

C'est une oeuvre difficile, parfois douloureuse. Mais en fin de compte, on est arrivé à des décisions permettant de rompre le cercle vicieux «action-contre-action» des rapports entre l'Est et l'Ouest.

Sans aucun doute, le départ a été donné grâce aux efforts conjugués soviéto-américains dans le domaine du désarmement nucléaire et leur rôle a été considérable.

Le traité sur les missiles à moyenne portée et à plus courte portée n'a pas été tout simplement approuvé par les Européens. Nombreux étaient ceux qui ont contribué à sa conclusion.

Les négociations de Vienne ont ouvert une étape fondamentalement nouvelle du processus de réduction des armements.

Ce ne sont plus deux puissances, mais 23 Etats qui participent. Tous les 35 participants au processus européen continuent à élaborer les mesures de confiance dans le domaine militaire. Ces deux négociations ont lieu dans des locaux différents, et pourtant elles sont intimement liées.

Personne ne saurait être «étranger» à l'oeuvre de l'édification de la paix en Europe. Tous les partenaires de cette entreprise sont égaux et chacun, y compris les pays

neutres et nonalignés, assume sa part de responsabilité face à son peuple et face à l'Europe.

La philosophie du concept de la «maison européenne commune» exclut toute probabilité d'un affrontement armé, toute possibilité de recourir à la force ou à la menace de la force, notamment la force militaire employée par une alliance contre une autre, à l'intérieur des alliances, où que ce soit.

Elle propose de substituer la doctrine de modération à celle de dissuasion. Et ce n'est pas un jeu de notions, mais la logique même du développement européen dictée par la vie.

Nos objectifs aux négociations de Vienne sont notoires. Nous estimons qu'il est tout à fait possible, —d'ailleurs, le président des Etats-Unis se prononce dans le même sens— d'abaisser considérablement dans les deux ou trois ans à venir le niveau des armements en Europe, à condition, bien entendu, que toutes les asymétries et tous les déséquilibres soient supprimés.

Je souligne qu'il s'agit de toutes les asymétries et de tous les déséquilibres. Aucun double standard ne peut être accepté dans ce contexte.

Nous sommes convaincus qu'il est temps de commencer également des négociations sur les moyens nucléaires tactiques entre toutes les parties concernées. Ici, l'ultime objectif consiste à éliminer complètement cette arme. Elle menace uniquement les Européens, et ces derniers n'ont pas du tout l'intention de se battre entre eux. Alors, qui (et pourquoi) aurait besoin de cette arme?

Liquider les arsenaux nucléaires ou les conserver à tout prix? Est-ce que la stratégie de dissuasion nucléaire renforce la stabilité ou la sape?

Sur ces questions, les positions de l'OTAN et de l'OTV se présentent comme étant diamétralement opposées.

Toutefois, nous ne dramatisons pas les divergences.

Nous-mêmes nous cherchons des issues et nous y invitons nos partenaires.

Car nous estimons que l'élimination des armes nucléaires est un processus qui se dé-

roule par étapes. Une partie du chemin qui nous sépare de l'élimination complète des armes nucléaires, les Européennes peuvent la parcourir tous ensemble, sans renoncer à leurs positions respectives: l'URSS peut rester fidèle aux idéaux d'un monde sans armes nucléaires, et l'Occident - au concept de «dissuasion minimale».

Pourtant, il faut bien comprendre ce que cache le terme «minimal», et par où passe la limite au-delà de laquelle le potentiel de riposte nucléaire se transforme en potentiel offensif. Dans ce domaine, les ambiguïtés ne manquent pas et tout ce qui n'est pas explicite ne peut que générer la méfiance.

Alors pourquoi ne pas se réunir entre experts de l'URSS, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, ainsi que des Etats qui ont sur leurs territoires des armes nucléaires, et ne pas procéder à un examen approfondi de ces problèmes?

S'ils arrivaient à des évaluations communes, au niveau politique le problème serait également simplifié.

S'il devient apparent que les pays de l'OTAN sont disposés à entrer avec nous en négociations sur les armes nucléaires tactiques, nous pourrions, naturellement après avoir consulté nos Alliés, procéder sans retard à la poursuite des réductions unilatérales de nos missiles nucléaires tactiques en Europe.

L'Union Soviétique et les autres pays du Traité de Varsovie ont déjà commencé unilatéralement et sans rapports aux négociations de Vienne à réduire leurs forces armées et armements sur le territoire de l'Europe.

Leurs structure et composition sont en train de se transformer en conformité avec la doctrine défensive de suffisance raisonnable.

Du point de vue du volume des armements et des effectifs et du point de vue de leur stationnement, formation et activité militaire, cette doctrine exclut la possibilité physique de lancer une offensive et de mener des opérations militaires d'envergure.

Dès cette année, nous procédons à la réduction des dépenses nucléaires. De toute façon, comme l'a déclaré le Soviet Suprême

de l'URSS, nous avons l'intention, si la situation est favorable, de diminuer sensiblement — de 1,5 à 2 fois — la part de nos investissements de défense dans le revenu national d'ici à l'an 1995.

Nous apportons une attention soutenue à la conversion de l'industrie militaire. Tous les pays qui participent au processus européen devront faire face, d'une manière ou d'une autre, à ce problème. Nous sommes prêts à échanger nos points de vue et nos expériences.

Nous supposons qu'il soit également possible d'engager le potentiel des Nations Unies, d'instituer, par exemple, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe un groupe de travail conjoint en vue d'étudier des problèmes de conversion.

Devant les parlementaires européens, en d'autres termes, devant l'Europe toute entière, je voudrais réitérer nos positions claires et simples sur les problèmes du désarmement. Elles sont le fruit d'une nouvelle pensée et trouvent leur expression législative étant consacrées au nom de tout notre peuple, dans la résolution du Congrès des députés du peuple de l'URSS:

- nous nous prononçons pour un monde dénucléarisé, pour l'élimination de toute arme nucléaire d'ici le début du prochain siècle;

- nous sommes pour l'élimination complète des armes chimiques dans l'immédiat et pour la destruction définitive de la base industrielle de la production de ces armes;

- nous sommes pour les réductions radicales des armements et des forces armées conventionnels jusqu'au niveau de la suffisance défensive raisonnable qui exclut l'emploi de la force militaire contre les autres Etats à des fins offensives;

- nous sommes pour le retrait total de toutes les troupes étrangères du territoire des autres pays;

- nous sommes résolument contre la création de toute arme spatiale;

- nous sommes pour la dissolution des blocs militaires et l'ouverture immédiate, à cet effet, d'un dialogue politique entre eux, pour la création du climat de confiance ex-

cluant toutes les actions de surprise;

— nous sommes pour un contrôle en profondeur, continu et efficace, de tous les traités et accords qui peuvent être conclus dans le domaine du désarmement.

Je suis convaincu qu'il est grand temps pour les Européens de mettre leur politique et leur comportement en conformité avec le nouveau raisonnement, non pas se préparer à la guerre, non pas s'intimider, non pas rivaliser dans le perfectionnement des armes, et surtout pas dans les tentatives de «compenser» des réductions effectuées, mais apprendre à créer ensemble la paix, construire ensemble une base solide pour cette paix.

III.

Si la sécurité constitue les fondements de la maison européenne commune, son ossature, c'est la *coopération multiforme*.

Le dialogue intense entre les Etats, au niveau bilatéral et multilatéral est le signe de l'avènement d'une nouvelle situation en Europe et, d'ailleurs, dans le monde entier. L'éventail des accords, des traités, des autres arrangements est devenu plus vaste. Les consultations officielles sur différents problèmes sont devenues aujourd'hui chose courante.

Pour la première fois, des contacts ont été établis entre l'OTAN et l'OTV, la Communauté Européenne et le CAEM, sans parler de nombreuses organisations politiques et sociales des deux parties de l'Europe.

Nous avons noté avec satisfaction la décision de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe concernant l'octroi à l'Union Soviétique du statut d'*invité spécial*. Nous sommes disposés à coopérer. Mais nous croyons, néanmoins, qu'il est possible d'aller encore plus loin.

Nous serions prêts à adhérer à certaines conventions internationales du Conseil de l'Europe, ouvertes à d'autres Etats dans le domaine de l'écologie, de la culture, de l'enseignement, de la télédiffusion. Nous exprimons notre volonté de coopérer avec des institutions spécialisées du Conseil de l'Europe.

C'est à Strasbourg que se trouvent l'Assemblée parlementaire, le Conseil de l'Europe et le Parlement Européen. Si nos relations s'intensifient, si elles prennent un caractère régulier, nous serions prêts — certes, avec le consentement du gouvernement français — à ouvrir ici notre Consulat général.

Il va sans dire que les *relations interparlementaires* sont d'une grande portée pour la dynamisation du processus européen. Un pas important a déjà été fait: à la fin de l'année dernière, une première rencontre des chefs des parlements des 35 Etats a eu lieu à Varsovie.

Nous avons apprécié à sa juste valeur la visite en URSS de la délégations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dirigée par M. Björck, son président.

J'espère qu'elle a pu «tâter» le pouls fort et bien prononcé de la *pérestroïka* soviétique.

Nous croyons que les premiers contacts établis avec le Parlement Européen sont très importants.

D'ailleurs, nous avons pris note de ses résolutions relatives aux problèmes militaro-politiques qui représentent, selon sa propre estimation, «le noyau du consensus des pays de l'Europe Occidentale dans le domaine de la sécurité».

A cette occasion, je ne peux pas mentionner les plans de «défense de l'Europe Occidentale». Naturellement, chaque Etat et chaque association d'Etats ont droit de prendre soin de leur sécurité sous des formes qu'ils estiment appropriées.

Seulement, il importe que ces formes n'entrent pas en contradiction avec les tendances positives de notre époque, celles de la détente militaire, qu'elles ne conduisent pas à l'accentuation des poussées vers la confrontation dans la politique européenne et, par la même, vers une nouvelle course aux armements.

L'inclusion à l'ordre du jour de la convocation, dans un an et demi ou deux ans, d'une deuxième réunion du type de Helsinki devient d'une nécessité pressante. Il est temps que la présente génération des diri-

geants des pays européens, des Etats-Unis et du Canada, examinent à part les questions d'actualité le problème concernant leur conception des prochaines étapes de la progression vers une Communauté Européenne du XXIème siècle.

Le contenu économique de la maison européenne commune

Nous considérons comme réelle quoi qu'éloignée la perspective de la création d'un large espace économique s'étendant de l'Atlantique à l'Oural et caractérisé par une forte interdépendance de ces parties orientale et occidentale.

La transition qui s'opère en Union Soviétique vers une économie plus ouverte a, dans ce sens, une importance fondamentale. D'ailleurs, pas uniquement pour nous-mêmes, pour accroître l'efficacité de l'économie nationale et pour satisfaire aux demandes des consommateurs.

Cela renforcera l'interdépendance des économies de l'Est et de l'Ouest et, par conséquent, aura une influence favorable sur l'ensemble des relations européennes.

Des traits similaires du fonctionnement pratique des mécanismes économiques, la consolidation des liens et un plus grand intérêt économique, l'adaptation réciproque, la formation de spécialistes dans les domaines appropriés, autant de facteurs ayant une action à long terme dans la voie de la coopération, autant de gages de stabilité de l'ensemble du processus européen et international.

Les contacts que j'ai eus avec les responsables du monde d'affaires de la Grande-Bretagne, de la République Fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie, des Etats-Unis au cours de mes visites à l'étranger et, plus d'une fois, à Moscou, témoignent de l'intérêt accru de traiter avec nous dans les conditions de la *pérestroïka*.

Nombreux sont ceux qui ne dramatisent pas nos difficultés, tiennent compte des particularités du moment, où la réforme détruit

les mécanismes obsolètes plus vite qu'elle n'en construit des nouveaux.

J'ai remarqué également la ferme volonté des gens d'affaires expérimentés et possédant une mentalité politique ouverte d'accepter des risques justifiés, de faire preuve d'audace, d'agir en regardant l'avenir.

D'ailleurs, cela servira non seulement les intérêts du business, mais aussi les intérêts de progrès et de la paix, de l'humanité toute entière.

Il paraît également que l'on réalise que se limiter dans les relations avec nous à un profit commercial immédiat, signifiera laisser échapper la chance d'une coopération économique d'envergure et à long terme — beaucoup plus avantageuse — en tant que composante du processus européen.

J'estime que cette auguste Assemblée sera d'accord de constater qu'il serait peu normal d'envisager à notre époque les relations économiques en dehors des *liens scientifiques et techniques*. Or, dans les relations Est-Ouest, ces derniers sont dans une large mesure affaiblis par le COCOM.

Et si, en pleine «guerre froide», une pratique pareille pourrait se justifier d'une manière ou d'une autre, aujourd'hui plusieurs prohibitions n'ont pas l'air simplement dérisoire.

Certes, chez nous aussi, il y a trop de choses qui passent pour être confidentielles. Mais nous avons déjà commencé à y mettre de l'ordre. Nous commençons à nous en débarrasser à l'occasion, notamment, de la conversion de notre «COCOM domestique» qui est le cloisonnement qui existe entre les industries militaire et civile.

Alors, faudrait-il, peut-être, que les spécialistes et les représentants des gouvernements appropriés se réunissent et débattent cet encombrement créé par la «guerre froide»?

Etablir des limites raisonnables, dictées vraiment par la sécurité, pour ce qui est secret et libérer le flot, dans les deux sens, du savoir scientifique et de l'art technologique?

L'Est comme l'Ouest de l'Europe porte le même intérêt pour des projets d'actualité, tels que:

- la construction d'une ligne ferroviaire transeuropéenne à grande vitesse;
- le programme européen concernant l'élaboration de nouvelles technologies et du nouvel équipement, l'utilisation de l'énergie solaire, l'élaboration des procédés de traitement et de l'enterrement des déchets nucléaires et de l'accroissement de la sécurité des centrales atomiques;
- l'ouverture des chaînes additionnelles de transmission de l'information avec l'utilisation des fils optiques;
- la mise sur pied du système européen de transmission par satellite.

La mise au point du système de la télévision à haute définition est extrêmement intéressante. Les recherches sont menées dans plusieurs pays et ce système a un grand avenir pour être installé dans la maison européenne. Naturellement, le modèle le plus perfectionné et peu coûteux sera préférable.

En 1985, nous avons avancé à Paris avec le président Mitterrand l'idée de création à titre expérimental d'un réacteur thermonucléaire international. Il sera une source inépuisable d'énergie non polluante.

Ce projet qui est le résultat de l'utilisation des potentiels scientifiques réunis de l'URSS, des pays de l'Europe Occidentale, des Etats-Unis, du Japon, des autres Etats, a atteint actuellement, sous l'égide de l'AIEA, l'étape des recherches pratiques.

Selon les prévisions des savants, la construction d'un tel réacteur peut être effectuée vers la fin du siècle. Il s'agit d'une réalisation grandiose de la pensée scientifique et de l'art technologique qui contribuera à l'avenir de l'Europe et du monde entier.

Le modèle du rapprochement économique entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest sera déterminé, non pas en dernier lieu, par des rapports entre les associations régionales occidentales: la CE, l'AELE et le CAEM. Chacune d'elles possède sa propre dynamique du développement et ses propres problèmes.

Nous n'avons aucun doute que les processus d'intégration en Europe Occidentale prennent une qualité nouvelle. Nous n'avons pas non plus tendance à sous-estimer l'ap-

parition, ces prochaines années, d'un marché européen unique.

Le Conseil de l'Assistance Economique Mutuelle s'est également orienté à la construction d'un marché unifié, quoique là nous sommes très en retard.

La marche de la restructuration du CAEM déterminera pour beaucoup ce qui sera développé plus vite dans les années à venir — les rapports entre le CAEM et la CE, en tant que groupements, ou bien les liens entre les pays socialistes isolés et la CE.

Il est fort possible que l'une ou l'autre forme s'avance au premier plan aux différentes étapes. Il est important que toutes les deux s'inscrivent dans la logique de la construction de l'espace économique européen.

Pour ce qui est de l'URSS, nous avons à l'ordre du jour l'accord commercial et économique entre notre pays et la CE. Nous attribuons à cet acte une importance substantielle également du point de vue des intérêts européens.

Naturellement, nous sommes loin d'opposer nos liens avec la CE à ceux avec d'autres associations ou Etats. Les pays membres de l'AELE sont nos bons partenaires de vieille date.

Il serait peut-être raisonnable de parler du développement des relations entre le CAEM et l'AELE, d'utiliser cette direction de la coopération multilatérale dans l'édification d'une nouvelle Europe.

La maison européenne doit être *écologiquement propre*. La vie a donné des leçons bien pénibles. Depuis longtemps, les grands problèmes écologiques en Europe ont débordé le cadre national. Il est donc urgent de créer un système régional de la sécurité écologique.

Il est tout à fait possible que c'est précisément dans cette direction prioritaire que le processus européen se développera le plus vite.

L'élaboration d'un programme écologique continental à long terme pourrait représenter un premier pas.

Notre proposition concernant la création d'un centre de l'assistance écologique urgente auprès de l'ONU est connue.

L'Europe a l'extrême besoin d'un centre pareil ou d'une agence doté du système d'avertissement.

Peut-être faudra-t-il réfléchir à la fondation d'un institut européen de recherches écologiques et d'expertise, et —le temps venu— à la création d'un organisme aux pouvoirs d'adopter les décisions exécutoires.

La Rencontre de Vienne a statué sur la convocation, cet automne en Sofia, des forum de 35 pays sur les questions d'écologie. On pourrait y examiner ces problèmes sur le plan pratique.

Des catastrophes naturelles et technologiques causent à l'humanité des pertes de plus en plus lourdes. Des dizaines et même des centaines de milliers de vies sont emportées toutes les années. Des moyens énormes sont employés pour réparer les dégâts. Les savants sonnent l'alarme: la vulnérabilité des villes les plus grandes face aux calamités naturelles ne cesse de s'accroître.

Nous sommes au courant des projets d'envie concernant la lutte contre ce danger global grandissant.

L'Académie des sciences de l'URSS a fondé l'Institut international de la théorie des pronostics des séismes, et invite les scientifiques de tous les pays à participer à l'établissement d'une base scientifique relative aux problèmes de sécurité des grandes villes, à la prévision des sécheresses, de l'éventualité des catastrophes climatiques.

L'Union Soviétique est prête à fournir, à ces fins, des satellites, des navires océaniques, des technologies de pointe. Il serait, sans doute, utile d'associer aux activités internationales de sauvetage et de restauration les organismes militaires de divers pays, avant tout les services médicaux et de génie.

Le contenu humanitaire de processus européen est un des éléments primordiaux.

On ne peut pas se sentir en sécurité dans un monde où il est possible de réduire les arsenaux de guerre, mais où, en même temps, les Droits de l'Homme sont lésés.

Cette conclusion nous l'avons faite une fois pour toutes.

A cet égard, les décisions adoptées à la rencontre de Vienne marquent une véritable

percée. On a dressé tout un programme d'actions conjuguées des pays européens prévoyant des activités les plus variées. Un accord existe sur plusieurs questions qui étaient tout récemment encore une pierre d'achoppement dans les relations entre l'Est et l'Ouest.

Nous sommes convaincus que le processus européen doit avoir des fondements juridiques solides. Telle que nous la concevons, la maison européenne commune est une communauté de droit. Et nous avons déjà pris, quant à nous, cette direction.

D'ailleurs, voici ce que dit la Décision du Congrès des députés du peuple de l'URSS: «En s'appuyant sur les règles et les principes internationaux, y compris ceux de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, des arrangements et des accords de Helsinki, en concordant avec eux sa législation interne, l'URSS contribuera à la création d'une communauté mondiale des Etats de droit.»

Là aussi, l'Europe pourrait servir d'exemple. Il est évident que *son intégrité du point de vue du droit international* se compose de particularités nationales et sociales des Etats. Chaque pays européen, les Etats-Unis et le Canada ont leurs propres lois et traditions dans la sphère humanitaire. Mais il existe aussi des principes et des règles universellement reconnus.

Il serait probablement utile de comparer les législations dans le domaine des Droits de l'Homme en instituant à cette fin soit un groupe de travail ad hoc, soit un institut européen de droit humanitaire comparatif. Etant donné la différence des systèmes sociaux, il est peu probable que nous arrivions à faire totalement coïncider nos points de vue. Toutefois, la rencontre de Vienne et les récentes conférences de Londres et de Paris ont montré qu'il existait des opinions et des approches communes et qu'il était possible de les multiplier.

Ceci nous autorise à évoquer l'éventualité de la création d'un espace juridique européen. L'Union Soviétique et la France ont avancé au forum humanitaire de Paris une initiative à cet effet en se portant coauteurs. Elle a été appuyée par la République Fédé-

rale d'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie.

Il convient d'élargir sensiblement la coopération dans la culture, d'assurer une interaction plus profonde dans le domaine des sciences humaines, les échanges des informations doivent être placés à un niveau plus élevé. Bref, il faut intensifier le processus permettant aux Européens de se connaître mieux. Un rôle particulier pourrait revenir à cet égard à la télévision, grâce à laquelle non pas des centaines et des milliers, mais des dizaines et des centaines de millions de personnes pourraient communiquer entre elles.

Toutefois, là aussi des dangers existent. Il importe d'en être conscient. La scène théâtrale, les écrans, les salles d'exposition, les maisons d'édition sont envahies par la pseudo-culture, étrangère à l'Europe. Une attitude dédaigneuse à l'égard de la langue nationale se manifeste. Tout ceci doit mobiliser notre attention et nos efforts concertés dans l'esprit du respect des valeurs nationales authentiques de chaque pays.

On peut parler des échanges d'expérience dans le domaine de la préservation du patrimoine culturel, des activités relatives à l'initiation mutuelle des peuples européens aux particularités de leurs cultures réciproques, de la promotion en commun de l'étude des langues.

Il pourrait également s'agir de la coopération dans le domaine de la conservation des monuments de l'histoire et de la culture, de la coproduction cinématographique, des émissions de télévision et des films vidéo, popularisant les acquis des cultures nationales et les meilleurs échantillons d'oeuvres d'art du passé et du présent.

Mesdames et Messieurs,

C'est seulement en unissant leurs efforts

que les Européens sauront relever les défis du siècle à venir.

Nous sommes animés par la conviction qu'ils ont besoin d'une Europe unie, pacifique et démocratique, gardant tout son caractère hétérogène et fidèle aux idéaux humanistes universels, une Europe prospère, tendant la main à toutes les autres parties du monde. Une Europe qui progresse avec assurance vers son avenir. C'est dans cette Europe que nous situons notre propre avenir.

La pérestroïka change notre pays, l'emmène vers de nouvelles frontières. Ce processus ira en s'approfondissant, en transformant la société soviétique sous tous les rapports — dans les domaines économique, social, politique, moral, dans toutes les affaires intérieures et dans les rapports humains.

Nous avons entamé cette voie d'une manière ferme et résolue. La preuve en est donnée par la Résolution du Congrès des députés du peuple intitulée «Les orientations principales de la politique intérieure et extérieure de l'URSS», document qui, au nom du peuple, a consacré notre choix, notre voie de la pérestroïka.

J'attire votre attention à cette Résolution. Elle a une importance substantielle et révolutionnaire pour les destinées du pays que vous-mêmes appelez «superpuissance». A la suite de sa mise en oeuvre, vos gouvernements, parlements et peuples auront prochainement affaire à un Etat socialiste tout à fait différent de ce qu'il était jusqu'à présent.

Et ceci ne manquera pas d'avoir un impact favorable — peut-il en être autrement? — sur tout le processus mondial.

Je vous remercie de votre attention».

Los servicios de asesores voluntarios (Senior Expert Services): Análisis de la experiencia existente en el mundo

1. Introducción

En numerosos países industrializados existen organizaciones que ofrecen desinteresadamente servicios de asesoramiento profesional a los países en vías de desarrollo. Estas organizaciones pueden denominarse genéricamente «servicios de asesores voluntarios» (SAVs) y difieren de las empresas consultoras comerciales principalmente por no tener fines de lucro.

En 1988 el CIDOB solicitó a los principales SAVs y al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas información sobre sus principios, objetivos, organización y actividades. La respuesta de las instituciones consultadas fue altamente positiva, concretándose en el envío de abundante documentación y en una invitación al CIDOB para

participar en la Cuarta Conferencia Mundial de SAVs en Wassenaar, Países Bajos, del 1 al 4 de mayo de 1989.

El presente trabajo se basa en la información facilitada individualmente por los distintos SAVs y en la documentación, deliberaciones y conclusiones de la Conferencia de Wassenaar, en la que el CIDOB estuvo representado por el autor.

Se agradece especialmente a la institución organizadora de la Conferencia, Netherlands Management Consulting Programme for Developing Countries (NMCP), y también a todos los participantes, la información, consejo y apoyo que prestaron sin reservas al representante del CIDOB durante la Conferencia. Igualmente se agradece a las personas que se citan en el Anexo 1 el envío de documentación sobre sus respectivas organizaciones.

2. Características de los asesores voluntarios

Los aspirantes a prestar servicios en calidad de asesores voluntarios han de cumplir los siguientes requisitos:

- Poseer un alto nivel de conocimientos profesionales y de experiencia práctica.

- Estar dispuestos a prestar sus servicios con viajes, dietas, gastos y seguros pagados pero sin remuneración.

- Estar interesados en contribuir al desarrollo del Tercer Mundo.

- Respetar la cultura y las estructuras sociales y políticas de los países en vías de desarrollo.

- Estar libres de todo prejuicio de raza, credo, origen o nacionalidad.

- Ser adaptables al clima y modo de vida de los países en vías de desarrollo y estar en buenas condiciones físicas y psíquicas.

- Haberse retirado de la vida profesional activa o haber alcanzado una etapa avanzada en su profesión (es decir, ser jubilados o «pre-jubilados»).

- Estar disponibles a corto plazo.

Los SAVs admiten sin distinción a socios de ambos sexos. El número de mujeres contratadas para realizar misiones va creciendo gradualmente al aumentar las inscripciones femeninas en las listas de expertos. Sin embargo aún es baja la proporción de mujeres disponibles en los distintos sectores profesionales excepto en algunos como el de la salud.

3. Las organizaciones de asesores voluntarios

En la actualidad existen por lo menos veinte organizaciones (SAVs) que ofrecen servicios de asesores voluntarios a los países en vías de desarrollo en forma de cooperación bilateral. Es de notar que algunos países, como Francia e Italia, cuentan con más de una organización de este tipo (ECTI y EGEE ambas con sede en París, y VSP e ISES ambas con sede en Turín). Desde 1970 existe

además una organización multilateral, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, que recluta principalmente voluntarios jóvenes, pero que tiende cada vez más a contratar también especialistas maduros, capaces de aportar notable experiencia a las tareas de desarrollo.

El SAV más antiguo, «International Executive Service Corps», IESC (EE UU) funciona desde 1964. Desde entonces se han establecido otros SAVs, de entre los cuales los más importantes son:

- «Canadian Executive Service Organization», CESCO (Canadá, 1967).

- «British Executive Service Overseas», BESO (Reino Unido, 1972).

- «Agency for Personal Service Overseas», APSO (Irlanda, 1974).

- «Echanges et Consultations Techniques Internationaux», ECTI (Francia, 1975).

- «Japanese Silver Volunteers», JSV (Japón, 1977)

- «Senior Expert Corps-Swiss Contact», SEC (Suiza, 1979).

- «Netherlands Management Consultancy Programme for Developing Countries», NMCP (Países Bajos, 1979).

- «Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise», EGEE (Francia, 1979).

- «Australian Executive Service Overseas Program», AESOP (Australia, 1981)

- «Senior Experten Service», SES (República Federal de Alemania, 1982).

Recientemente se han creado otros SAVs en:

- Austria (Austria Senior Expert Pool, ASEP).

- Bélgica (Belgian Senior Consultants, BSC).

- Dinamarca (Danish Senior Services).

- Finlandia (Nestor Partners O.Y.).

- Italia (Voluntari Seniors per il Progresso, VSP e Italian Senior Expert Service, ISES).

- Luxemburgo (Luxembourg Senior Consultants, LSC).

- Noruega (Norske Sivilingeniorers Forening, NIF).

- Portugal (Associação Portuguesa de Consultores Seniores, APCS) y Suecia (Senior Experience Foundation, SEF).

Estos SAVs difieren mucho no sólo en antigüedad, que va de 25 años a menos de uno,

sino también en número de socios, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Número de socios de algunos SAVS en 1988

IESC	EE.UU.	9.000
ECTI	Francia	3.700
CESO	Canadá	2.700
EGEE	Francia	2.200
BESO	Reino Unido	1.800
JSV	Japón	600
APSO	Holanda	450
BSC	Bélgica	350
VSP	Italia	130
LSC	Luxemburgo	80

4. Objetivos

El objetivo prioritario de los SAVs es el de contribuir al progreso social y económico de los países en vías de desarrollo poniendo a su disposición servicios de asesoramiento por parte de consultores experimentados. Estos consultores son por lo general, pero no necesariamente, profesionales jubilados procedentes ya sea de las administraciones públicas o del sector privado, dispuestos a servir como voluntarios no remunerados en actividades de ayuda al desarrollo. Esto no quiere decir que los servicios de estos consultores resulten gratuitos para quien los recibe.

Otro objetivo importante de los SAVs es el de ofrecer oportunidades a profesionales con altos niveles de conocimientos y experiencia para que puedan dedicar con dignidad parte de su tiempo libre a contribuir al desarrollo de los países del Tercer Mundo, y también a prestar ayuda a pequeñas empresas o comunidades de escasos recursos en zonas deprimidas de sus países.

Las misiones de los asesores voluntarios tratan de contribuir a resolver problemas técnicos, sociales o de gestión concretos y claramente definidos. Los beneficiarios o socios del Tercer Mundo pueden recurrir a los SAVs para que se encarguen, sin gasto exce-

sivo y con eficacia, de identificar, reclutar y destinar a dichos asesores y de prestarles apoyo profesional y personal.

El objetivo de los SAVs es altruista. Sin embargo, cuando desarrollan su labor con eficacia, realzan la imagen y facilitan las relaciones culturales y comerciales de sus respectivos países. Esto es compatible con la determinación manifestada por todos los SAVs de contribuir al desarrollo internacional antes que a la promoción de intereses nacionales.

El carácter altruista de los SAVs no siempre significa que estas organizaciones estén exentas de motivaciones ideológicas. Por ejemplo, NMCP es parte de la Federación Cristiana de Empresarios de Holanda; IESC (EE UU) declara que su principal objetivo es el de desarrollar la industria a través de la iniciativa privada («deseamos ayudar a las empresas locales, no a los gobiernos locales»); APSO (Irlanda) tiene por norma no adoptar como criterio ninguna teoría económica determinada; ECTI (Francia) colabora tanto con empresas privadas como con entidades públicas u organismos paraestatales.

5. Forma jurídica y organización

Casi sin excepción los SAVs son entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro, independientes o autónomas desde los puntos de vista legal y organizativo, que actúan con el beneplácito y normalmente bajo los auspicios del Estado. Un caso singular es el de APSO (Irlanda), que es un organismo estatal («State Agency») íntegramente financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, sin que ello signifique limitación alguna en su libertad operacional (la única restricción que tiene es la de no cooperar con empresas de Sudáfrica).

La mayoría de los SAVs han contado, al menos durante el período inicial de formación, con el apoyo político, logístico y financiero de los gobiernos respectivos. Casi todos los SAVs cuentan también con el apoyo de asociaciones empresariales, profesionales, be-

néficas o religiosas, que en muchos casos han sido cofundadoras de dichos SAVs.

Algunos SAVs han modificado su carácter jurídico, forma de financiamiento y estructura en el sentido de una mayor independencia al consolidarse con el tiempo sus actividades y reforzarse sus posibilidades de autofinanciamiento. Así, SES (República Federal de Alemania) dejó de tener apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica a partir del 1 de Enero de 1986, y se transformó en una empresa sin fines de lucro propiedad de la Asociación Federal de la Industria Alemana, la Asociación de Cámaras Alemanas de Industria y Comercio y la «Asociación de Patrocinadores Carl Duisberg».

6. Financiación

Existen notables diferencias entre los SAVs en cuanto al carácter público, privado o mixto de su financiación y también en cuanto a la mayor o menor contribución que los beneficiarios de las consultorías aportan a dicho financiamiento.

Por lo que se refiere a los fondos procedentes de sus respectivos países, los SAVs de Australia, Canadá, EE UU, Holanda, Irlanda y Reino Unido los reciben de fuentes públicas en proporción del 80 al 100 %. En cambio, los SAVs de Francia, Japón y Suiza los reciben de fuentes privadas en proporción del 85 al 100 %. En la República Federal de Alemania, el porcentaje de financiación privada de SES creció gradualmente hasta alcanzar el 52 % en 1983 y el 100 % a partir de 1986.

La financiación pública de los SAVs es en su mayor parte estatal, pero en algunos casos también procede de otras entidades públicas como municipios, distritos, provincias o regiones. Por ejemplo, Swisscontact recibió en 1987 más de medio millón de francos suizos como contribución de los municipios y cantones. CESO (Canadá) recibió en 1987 cerca de 300.000 dólares de los gobiernos de siete provincias y territorios canadienses.

Las fuentes privadas de financiación de los SAVs comprenden grandes y pequeñas empresas, asociaciones de empresarios, fundaciones, entidades benéficas, asociaciones profesionales, instituciones religiosas y personas físicas, incluyendo a veces a los propios asesores voluntarios.

El financiamiento mixto, en parte público y en parte privado es el más común. Así por ejemplo, APSO (Irlanda), cuyos ingresos fijos provienen del presupuesto estatal, recibe apoyo y donativos de numerosas fundaciones y congregaciones religiosas. BESO (Reino Unido) recibe una subvención estatal que, sin rebasar un techo determinado, se fija multiplicando por tres los fondos obtenidos de fuentes privadas.

Los SAVs no suelen llevar a cabo misiones en forma gratuita para el beneficiario. Creen que éste utilizará mejor sus servicios si sufraga parte del coste. Algunos SAVs suelen abonar el viaje internacional del asesor y todos sus gastos en su país de origen.

Los socios o beneficiarios suelen correr con los demás gastos, tales como los de manutención, alojamiento y viajes dentro del país receptor. En algunos casos, como cuando la misión se considera particularmente beneficiosa a la luz de la política de desarrollo, los gastos a cubrir por el beneficiario pueden ser financiados con cargo a los programas de ayuda oficial. Las aportaciones de los beneficiarios pueden ser en especie o en dinero. IESC (EE UU) es el único SAV que sólo acepta contribuciones en dinero.

7. Gestión

Los SAVs se esfuerzan en mantener los gastos de administración al nivel más bajo compatible con la eficacia del servicio. En muchos casos la labor de una pequeña unidad central de personal asalariado se complementa con la ayuda de voluntarios que colaboran en la selección y puesta al corriente de los asesores y en otras actividades de gestión. Numerosos SAVs mantienen grupos de responsabilidad o comités temáticos y

geográficos de carácter voluntario y gratuito, cuya labor representa buena parte de la masa de trabajo necesaria para administrar la organización.

Como ejemplo de este tipo de gestión no burocratizada se puede citar ECTI (Francia), que en 1987 tuvo unos gastos de funcionamiento de 4.700.000 F.F. (unos 91 millones de pts.) para organizar 849 intervenciones en todo el mundo, con participación de 1569 asesores voluntarios. Este gasto se cubrió en un 74,9 % mediante las cotizaciones de las personas físicas o jurídicas miembros de ECTI y en un 23,5 % a través de aportaciones de los usuarios de servicios ECTI. El 1,6 % restante corresponde a la única subvención recibida por ECTI en 1987, por parte de una organización no gubernamental.

8. Tipos de misiones

La mayoría de las misiones duran de dos a tres meses y raramente superan los seis meses. Algunas no duran más de quince días. Esta labor de asesoramiento, de duración breve o muy breve, es apropiada para resolver problemas concretos de empresas o instituciones pequeñas o medias.

Muchos SAVs tienen notable experiencia en asesorar en materia de desarrollo agrícola, administración pública y servicios sociales. IESC (EE UU) sólo presta servicios a empresas del sector privado. Otros SAVs se dedican principalmente al asesoramiento industrial. Así, desde su fundación hasta fines de 1987, SES (RFA) ha organizado misiones cuyos campos de actividad han sido: industria en un 71 % de los casos; infraestructura en un 11 %, enseñanza y formación en un 10 %; agricultura en un 3 %; comercio en un 3 % y artesanía en un 2 %.

Desde el punto de vista geográfico, la labor de los SAVs se concentra a veces en los países del Tercer Mundo con los que, por razones históricas, tienen especiales vínculos económicos, lingüísticos y culturales. En el caso de ECTI (Francia) por ejemplo, las misiones se concentran en los países del Magh-

reb y de África al sur del Shara de expresión francesa, si bien otros países como Brasil o China también reciben numerosas misiones. En el caso de SES (RFA) predominan las misiones en África (40 %), distribuyéndose las restantes casi por igual entre Asia y América Latina. En el caso de APSO (Irlanda) la concentración en África (más del 80 % de las misiones) es todavía más acusada.

9. Actividades

Las posibilidades de montar misiones llegan a conocimiento de los SAVs principalmente a través de las representaciones diplomáticas y comerciales de sus respectivos países. IESC (EE UU), ECTI (Francia) y CESO (Canadá) entre otros, mantienen redes propias de representaciones en los países en vías de desarrollo para captar, preparar y llevar a cabo misiones de cooperación. NMCP (Holanda) organiza todos los años varias misiones de promoción. Muchos SAVs usan formularios de «solicitud de cooperación» que pueden ser rellenados y enviados a la sede central del SAV o simplemente entregados y enviados a la sede central del SAV o simplemente entregados a la correspondiente representación en el país.

Todos los SAVs coinciden en que una «descripción del problema» clara y precisa, unos «términos de referencia» para el asesor cuidadosamente formulados son de la mayor importancia.

Además de enviar misiones a los países en desarrollo, los SAVs suelen desarrollar actividades tales como cursos de formación, viajes de estudio y publicaciones como complemento a sus tareas básicas. Un ejemplo notable es el programa de cursillos de APSO (Irlanda) que en 1987 tuvo más de 800 participantes.

Es de notar que, a lo largo de muchos años de actividad, los SAVs han entrado muy raramente en conflictos de interés con las firmas consultoras de carácter lucrativo. Por el contrario, se han dado con cierta frecuencia casos de cooperación y complementariedad

entre SAVs y consultoras comerciales. Al parecer, lo que esencialmente delimita los campos de actividad es la duración de las misiones, siempre corta o muy corta en el caso de los SAVs. Esto a su vez condiciona su tipo de clientela: firmas o instituciones pequeñas o medias, que no necesitan o no pueden permitirse incurrir en el gasto importante que supone contratar a una consultora comercial.

10. Reclutamiento

Los SAVs mantienen ficheros informatizados de asesores voluntarios con indicación de sus datos personales, dirección, estudios, campos de especialización, idiomas de trabajo y países en los que han actuado profesionalmente.

En muchos casos, la reducción de la edad de jubilación contribuye a incrementar el acervo de personas altamente cualificadas dispuestas a dedicar tiempo y esfuerzo a la cooperación con el Tercer Mundo. Por tal motivo, los candidatos registrados en los ficheros de los principales SAVs suelen ser mucho más numerosos que las misiones previstas a lo largo de un año.

Por la misma razón, las bajas en los ficheros por fallecimiento, falta de disponibilidad, edad avanzada o disminución de competencia, suelen ser muy inferiores a las altas. Gracias a esta continua renovación, el promedio de edad de los asesores voluntarios se mantiene prácticamente constante. Este promedio es alto en la mayoría de los SAVs, por ejemplo 63 años en el caso de ECTI (Francia) y 65 en el de SES (RFA). En cambio, el 80 % de los asesores contratados por APSO (Irlanda) en 1987 tenían edades comprendidas entre los 25 y los 45 años. Normalmente los voluntarios de edad superior a los 70 años han de pasar un examen médico especial.

Debido al exceso de oferta son muchos los asesores voluntarios registrados a quienes no pueden ofrecerse ninguna misión. Esto se agrava por el hecho de que bastantes aseso-

res repiten misiones a petición de los beneficiarios, lo cual por otra parte demuestra la buena calidad de su trabajo.

En general los SAVs recurren muy poco a la publicidad para reclutar asesores voluntarios. La información recibida a través de colegas, de artículos en revistas técnicas o de las asociaciones profesionales es lo que suele impulsar a los asesores a inscribirse en los ficheros de los SAVs. El JSV (Japón) es una de las pocas excepciones en esto gracias a la publicidad gratuita que le ofrecen los medios de comunicación. Por ello el JSV recibe numerosas candidaturas de voluntarios y cobra una cuota anual de 3000 yens para mantenerlos en sus ficheros. Es interesante el caso de la República Federal Alemana, donde el gran espacio que se dedica a la tercera edad en los medios de comunicación ha servido para popularizar el tema tercera edad/ tercer mundo y dar a conocer la labor de SES.

11. Condiciones de servicio

La idoneidad de un asesor jubilado para una determinada misión se aprecia en primer lugar por su «hoja de antecedentes personales» y por sus referencias. Además, muchos SAVs cuentan para este fin con comités de selección y con consejeros experimentados.

Cuando una misión queda definida y se llega a un acuerdo sobre el asesor voluntario que ha de llevarla a cabo, se firma un «convenio de misión» o «contrato de asesoramiento» entre el SAV y la empresa o institución beneficiaria. Paralelamente, el SAV firma un contrato con dicho asesor. Es decir que no suelen existir relaciones contractuales directas entre el beneficiario y el asesor voluntario.

Antes de emprender sus misiones, los asesores voluntarios se preparan mediante entrevistas de orientación en los propios SAVs, en universidades, empresas y otras instituciones apropiadas. Al llegar al país de destino esta preparación suele culminar en la en-

revista inicial que el asesor mantiene con el beneficiario o socio para pasar revista a sus términos de referencia.

Mediante el contrato que suscribe con el SAV, normalmente el asesor se compromete a: prepararse para la misión y asegurarse de que su estado físico es adecuado para llevarla a cabo; respetar las leyes, normas y costumbres del país de destino; abstenerse de toda actividad política o comercial durante la misión; actuar exclusivamente en interés del beneficiario; tratar confidencialmente toda información interna a la que haya tenido acceso por razón de la misión; mantener a la sede del SAV informada del progreso de su trabajo; presentar un informe final al término de la misión.

A su vez el asesor voluntario, si bien no será remunerado, tendrá sufragados los gastos de: viaje de ida y vuelta de su residencia habitual al país de destino; viajes de ida y vuelta de su domicilio en el país de destino al lugar del proyecto; alojamiento, manutención y transporte local; vacunas y seguros; en ciertos casos, viaje y alojamiento del cónyuge.

Por lo general tendrá además las siguientes garantías: acceso a toda la información necesaria para cumplir su cometido; visados de entrada y salida, permiso de residencia y permiso de trabajo según sea necesario; importación y exportación libre de impuestos de sus efectos personales y material de trabajo; exención de impuestos en el país de destino; asesoramiento legal y, en su caso, representación ante los tribunales del país de destino.

12. Colaboración

Los SAVs colaboran cada vez más tanto entre sí como con el Sistema de las Naciones Unidas y con la Comunidad Económica Europea. Un ejemplo notable es el sistema de cooperación organizado por cinco SAVs europeos denominado «European Senior Consultants» (ESC), una de cuyas funciones es la de identificar candidatos adecuados

cuando alguno de los SAVs no los encuentra en sus propios ficheros. Otro mecanismo de coordinación de SAVs en el ámbito europeo es el «Reseau Européen du Bénévolat Economique» (REBE). La colaboración entre los SAVs se manifiesta en intercambios de información, apoyo operacional, intercambio de asesores y misiones conjuntas.

Durante los últimos años la Unidad de Servicios de Asesoramiento a Corto Plazo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido cooperando, con carácter experimental, con varios SAVs tales como BESO, CESO, ECTI, JSV y NMCP. Hasta ahora, la mayoría de las misiones han sido de tipo diagnóstico en los sectores agroindustrial, manufacturero y de transportes. Esta cooperación ha sido evaluada positivamente y es muy probable que se consolide y crezca gradualmente.

A partir de 1987, en el marco del programa SPRINT, la CEE presta apoyo institucional a los SAVs de sus países miembros y apoya la creación de SAVs en aquéllos que aún los tienen, siempre que los servicios que se presten sean gratuitos.

Hasta el momento se han celebrado cuatro reuniones o conferencias mundiales de representantes de los distintos SAVs y de organizaciones especializadas de las Naciones Unidas. La primera reunión tuvo lugar en Berlín-Oeste en 1983, la segunda en Stamford (EE UU) en 1985, la tercera en Canberra (Australia) en 1987, contando por primera vez con la participación de delegados de países en desarrollo, y la cuarta en Wassenaar (Países Bajos) en Mayo de 1989. Estas reuniones sirven para intercambiar información con el fin de mejorar la eficacia y pertinencia de las actividades y perfeccionar los métodos de gestión.

13. La cuarta conferencia mundial de servicios de asesores voluntarios

Como se menciona en la introducción, el

«Netherlands Management Consultancy Programme for Developing Countries», NMCP (Programa de los Países Bajos para Consultorías de Gestión en Países en Desarrollo), institución organizadora de la Cuarta Conferencia Mundial de SAVs, después de consultar a los participantes de derecho, tuvo la deferencia de invitar al CIDOB a enviar un observador. Los SAVs que estuvieron representados en la Conferencia, con las direcciones de sus respectivas sedes, figuran en el Anexo 2.

El hecho de haber participado en la Conferencia de Wassenaar, probablemente nos ha permitido comprender no sólo las características objetivas y las actividades de los SAVs sino también sus aspiraciones, sus problemas y sus motivaciones.

La madurez alcanzada por algunos SAVs, la presencia de numerosos SAVs de reciente creación, las tendencias de la economía internacional y las restricciones presupuestarias fueron los principales factores que marcaron el tono de la reunión, que se centró más en el examen de temas conflictivos y en las perspectivas de futuro que en el simple intercambio de información. El lema de la Conferencia, «Los SAVs se preparan para los años noventa», refleja el carácter marcadamente prospectivo de las deliberaciones.

Los principales temas tratados fueron: la mejora de la calidad de los servicios; la cooperación con las empresas consultoras, con los gobiernos, con las organizaciones internacionales y entre los SAVs; las cuestiones de carácter ético y jurídico; y la evolución de la oferta y la demanda de consultores voluntarios.

En cuanto a calidad, se dio gran importancia no sólo a la selección de los consultores sino a la evaluación sistemática de las empresas que solicitan asesoramiento.

Al tratar el tema de las relaciones de los SAVs entre sí y con las organizaciones internacionales, los SAVs menores y más recientes (BSC, ISES, VSP, SEF, APCS) se mostraron en favor de definir con cierto detalle los principios que constituyen el denominador común de todos los SAVs. También propusieron la creación de una pequeña secreta-

ría permanente en Bruselas para apoyar la coordinación entre los SAVs de los doce países miembros y favorecer su cooperación con la CEE.

Aceptando en parte la primera propuesta, se aprobó la idea de que se presente a la próxima Conferencia un borrador de declaración de intenciones de los SAVs. Una vez aprobada por la Conferencia, tal declaración servirá principalmente para decidir sobre la aceptación de nuevos SAVs como participantes en la medida en que sus objetivos se ajusten a ella. La segunda fue rechazada.

Entre las cuestiones de carácter jurídico/ético se consideró que las consultorías lucrativas no son incompatibles con las gratuitas bajo determinadas condiciones: deben quedar claramente separadas, el asesor voluntario tiene que informar a su SAV de que acepta una misión remunerada y ha de quedar claro que actúa con independencia, sin responsabilidad alguna para el SAV.

Se apreció un crecimiento constante en la oferta de servicios voluntarios, debida tanto a la reducción de la edad de jubilación como al mayor vigor de la mayoría de los jubilados. También se estimó que la demanda de asesoramiento irá en aumento por parte de las PYMES, que constituyen la clientela principal de los SAVs. Esta estimación se basó en el examen de las tendencias actuales y en la creciente importancia que se da a las PYMES en el proceso de desarrollo, incluso en países del Tercer Mundo de economía altamente centralizada. En contraste con estas previsiones, se comprobó que numerosos SAVs, entre los que figuran algunos de los mayores, se enfrentan con reducciones presupuestarias y con inestabilidad de financiamiento. IESC, por ejemplo, ha reducido su personal fijo, se ha trasladado a una nueva sede más modesta y está pensando en pedir a sus consultores voluntarios que paguen parte de sus gastos de misión.

Se aceptó unánimemente la invitación de CESO para celebrar la Quinta Conferencia Mundial en Canadá dentro de aproximadamente dos años.

*Anexo 1***Relación de personas que remitieron documentación al CIDOB**

Mr. R. D. Cheatley, General Manager, AESOP, Austràlia.

Mr. Daniel W. Haggerty, President and Chief Executive Officer, CESO, Canadà.

Mr. Barbier, ECTI, França.

Dr. Willem Zuidhof, Programme Coordinator, NMCP, Països Baixos.

Mr. J. W. Jackson, Chief Executive, APSO, Irlanda.

Mr. Hiroshi Asaki, Executive Director, JSV, Japó.

Mr. Gordon Wilson, Director, BESO, Reino Unido.

Dr. A. G. Friedrich, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, República Federal de Alemania.

Mrs. Edith Schulze, SES, República Federal de Alemania.

Mrs. E. Hausser, SEC, Suïça.

Mr. Sukehiro Hasegawa, Executive Coordinator a.i., UNV, Ginebra, Suïça.

Dr. Maharaj K. Muthoo, Director of Operations, FAO, Roma, Italia.

Austria Senior Expert Pool (ASEP)
P.A. Wirtschaftsforum der Führungskräfte
Lothringerstrasse 12
A-103[0] [1] Wien, Àustria

Belgian Senior Consultants (BSC)
Rue Potagère 13
B-1030, Brussel, Bèlgica

British Executive Service Overseas (BESO)
Mountbarrow House
16/20 Elizabeth Street
London SW1W 9RB, Gran Bretanya

Canadian Executive Service Overseas (CESO)
Suite 2000
415 Yonge Street
Toronto, Ontario M5B 2E7, Canadà

Danish Senior Services
Norreport 28
DK 8000 Århus C, Dinamarca

Echanges et Consultations Techniques Internationaux (ECTI)
3, Rue de Logelbach
F-75847/75017 Paris Cédex 17, França

International Executive Service Corps (IESC)
8 Stamford Forum
Box 10005
Stamford, CT 06905-2005, Estats Units

Italian Senior Expert Service (ISES)
Via Carena 3
I-10144, Torino, Italia

Japan Silver Volunteers, Inc. (JSV)
AK Building 5F, 1-24 Kanda-Sudacho
Chiyoda-ku, Tokyo 101, Japó

Luxembourg Senior Consultants (LSC)
p/a Chambre de Commerce
L-2981, Luxemburgo

Netherlands Management Consultancy Program for Developing Countries (NMCP)
Scheveningseweg 68, P.O. Box 84100
2508 AC The Hague, Països Baixos

Norke Sivilingeniørers Forening (NIF)
Postboks 2312, Solli,
0201 Oslo 2, Noruega

*Anexo 2***Servicios de asesores voluntarios representados en la cuarta conferencia mundial**

Agency for Personal Service Overseas (APSO)
29 Fitzwilliam Square
Dublin 2, Irlanda

Associação Portuguesa de Consultores (APCS)
Praça das Industrias
1399, Lisboa, Portugal

Australian Executive Service Overseas Program (AESOP)
P.O. Box E50
Queen Victoria Terrace
Canberra ACT 2600, Àustralia

Senior Experience Foundation (SEF)

Engelbreksgatan 31

Box 26070

S-10041 Stockholm, Suecia

Senior Expert Corps in Swisscontact (SEC)

Döltswiweg 39

CH-8055 Zurich, Suiza

Senior Experten Service (SES)

Adenauerallee 148

P.O. Box 1446

D-5300 Bonn 1, República Federal Ale-
mana

Voluntari Seniors per il Progresso (VSP)

Piazza Guala 147

I-10135 Torino, Italia

Aims and outcome of the first Spanish presidency of the Council of the European Communities

1. The Spain's membership to the European Communities

The integration of Spain into the European Communities took place at the beginning of 1986 after several years of negotiations since Spain applied for full membership on July 28, 1977.

Spain and the former E.C. members accepted realistic conditions and transition periods for Spain's accession to the E.E.C. during the negotiations which closed in May 1985.

At that moment the consolidation of the external face of Spanish democracy was ensured with Spain's full participation in the Council of Europe since November 24, 1977 and in NATO since May 30, 1982. Spain's fear of finding itself isolated, as during Franco's Regime, was overcome [1].*

All Spanish political parties, trade unions

and business organizations have agreed on the Spanish membership of the E.C. in spite of some criticism regarding the acceptance by the Spanish Government of some of the conditions and the transitional periods established in the Treaty of Accession signed in June 1985 [2].

This means that when Spain came to its first Presidency of the Council of the E.C. in the first semester of 1989, the Spanish Government had no special political pressures against the Common Market as had been the case when Greece first acceded to this Presidency.

From the economic and social point of view the situation in which the Spanish Presidency was prepared was quite comfortable for the Government in spite of the general strike organized by the Major Trade Unions a few days before the inauguration of the Spanish Presidency (December, 14, 1988). They were contesting a too conservative approach to economic policy by the so-

*Los números entre corchetes [] remiten a la bibliografía, relacionada al final del artículo.

cialist government and in spite of the position taken by the business sector [3].

The Spanish economy grew at a very high rate between the beginning of 1986 when Spain became a member of E.E.C. and the beginning of 1989 when Spain became President of the Council.

Spain experienced an investment and domestic demand boom accompanied by a rapid deterioration in its trade and current account balance of payments position despite the large receipts from tourism.

As inflation grew the Spanish authorities tried to curb rising inflationary pressures with tight monetary policies.

Aside from this conjunctural situation, the structural background of the Spanish Economy compared with the other E.C. partners shows that Spain still has a higher rate of unemployment than other countries and has a lower level of per capita income compared with most other E.C. members (see Table 1).

Table 1
THE POSITION OF THE SPANISH ECONOMY

	GNP Bil. ECU 1987	GNP per head (standard)	% Unemployment 1987
Belgium	120.4	14.712	11,6
Denmark	87,9	16.606	5,9
BR Deutschland	969,5	16.580	6,4
Greece	41,1	7.928	7,9
Spain	251,3	10.807	20,6
France	764,1	15.951	10,6
Ireland	25,5	9.381	18,0
Italy	659,2	15.242	11,0
Luxemburg	5,2	18.313	2,7
Netherland	184,9	15.258	10,0
Portugal	31,9	7.838	6,8
U. Kingdom	580,1	15.385	10,6

Source: EUROSTAT

So, unlike the more market-oriented policy makers, and because of these structural facts Spain does not accept that the right E.C. for the nineties will consist simply of a single market with a deeper degree of free competition.

II. The supranational Welfare State

The progressive establishment of Internal Market according to the 1985 White Paper on Completing the Internal Market and laid down by the 1986 Single European Act will produce economic benefits to the European Community as a whole as Research on the Cost of Non-Europe (Cecchini Report) has indicated [4].

Spain is aware of these benefits but is also convinced that an increase in Spain's economic dynamism and a reduction in the disparities between rich and poor regions of the E.C. Will depend on the efforts made to avoid the Southern group of E.C. members being left behind.

If the aim of 1992 is to bring all areas of the E.C. up to a high standard of income and economic growth by raising extra revenue and distributing it around the Community Spain considers very important Title Five of the Single European Act which notes that:

«In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic and social cohesion... In particular, the Community shall aim at reducing disparities between the various regions and the backwardness of the least-favoured regions.»

This Spanish view was expressed by Prime Minister Felipe González several times before the Spanish first Presidency of the Council [5] and is very close to the view sustained by the Commission of European Communities, which in 1985 referred to this issue in its introduction to the White Paper on Completing the Internal Market [6]:

«The Commission is firmly convinced that the completion of the Internal Market will provide an indispensable base for increasing the prosperity of the Community as a whole. The Commission is, however, conscious that there may be risks that by increasing the possibilities for human, material and financial services to move without obstacle to the areas of greatest economic advantage, existing discrepancies between regions could

be exacerbated and therefore the objective of convergence jeopardized. This means full and imaginative use will need to be made of the resources available through the structural funds. The importance of the funds will therefore be enhanced.»

Some developments of the Community since the third enlargement are explained by this preoccupation of the EC in spite of the view of some EC member States which are very reluctant to accept the idea of converting the E.C. into a sort of supranational welfare state.

III. The programme of the Spanish Presidency

European integration is an ongoing process in which the influence of the six months of alternating presidency of one or other member state is quite limited.

The Spanish Prime Minister and the President-in-office of the Council from January to June 1989 were aware of this limitation when presenting the aims of the Presidency in the Brussels Speech [5] and in the official presentation of the Programme of the Spanish Presidency to the European Parliament [7].

It being the first time in the history of the Community that Spain had taken over the Presidency of the Council of Ministers, Spain avoided defining overambitious aims for an isolated stage in the life of the Community.

It is necessary to remember that the first Spanish Presidency at the Council was during a semester in which other important events occurred in other European Institutions.

The new Commission Delors II took office in January 1989—at the beginning of the Spanish Presidency of the Council—for a period of four years and the third elections to the European Parliament by direct universal suffrage took place between 15 and 18 June, a few weeks before the end of the Spanish Presidency. The last manifestations of the Spanish Presidency were the European

Council held in Madrid on 26 and 27 June 1989, and the presentation of the results of this European Council and term in office of the Spanish Presidency before the Parliament on July 26.

In this context the main points of the Spanish Presidency have been summarized by Minister of Foreign Affairs Fernández Ordóñez before the European Parliament.

It is quite easy to follow the Spanish Presidency's Programmatic Statement by referring to the official text of this speech.

According to the position expressed the Community must make progress with the immediate objectives, such as the programme for the Internal Market, but also with the longer-term objectives such as monetary union, the social area, European Foreign Policy and European Union after the «normalization» of the Community given by the European Council held in Brussels in February 1988.

A. In this respect Spain accorded a priority to *Making a success of the Single Act* in each of the six following areas:

a) *Internal Market*: A priority because the completion of the Internal Market has become irreversible. But there is no guarantee that the process will be completed within the deadlines laid down. For that reason extra efforts are needed mostly in the areas of removal of physical and fiscal frontiers.

The specific chapters of the programme for the Internal Market receiving especial attention from the Spanish Presidency were:

— The People's Europe and the European Social area, emphasis being placed inter alia upon measures to facilitate the free movement of persons, the right of residence and arrangements for protection of the individual, special directives on safety and health at the workplace, better social security provisions for migrant workers and continuing professional training.

— Fiscal harmonization, both in the area of direct taxation with a view to achieving effective freedom of movement for capital, and in order to overcome the problems which continue to exist with indirect taxation.

- Harmonization of plant health and veterinary controls with a view to progress towards full abolition of physical frontiers.

- Abolition of technical barriers, with the assistance of the new proposals in line with the «new approach» and harmonization of certification and testing systems.

- Promotion of services based on new technology with special reference to Europe's cultural and economic heritage, the telecommunications sector and the freedom to exercise broadcasting activities.

- Continuation of the process of liberalizing financial services.

b) *Social Area*: A priority because social progress is not an automatic consequence of eliminating barriers or dismantling regulation but rather the reverse is true. So the Spanish Presidency accepted in that spirit the proposition of the European Trade Unions Confederations that the E.C. should endeavour to foster progress and upward levelling by all countries and regions of the Community.

The Spanish compromise has been to give weight to the social aspects of the Internal Market without attempting to achieve uniformity in the various systems of labour law in the Member States, and retaining as fundamental the employer-employee relationship.

The Spanish presidential proposition initiating the discussion of the European Social Charter dealt with:

- harmonizing labour legislation in Member States with special reference to laws on safety and health at the workplace;

- employment and continuing vocational training in the framework of cohesion and by means of the Structural Funds and more particularly the European Social Fund;

- protection in social matters, such as equal treatment for men and women, social security for migrant workers and care for the most disadvantaged groups;

- promotion of a European social dialogue;

- progress in obtaining freedom of movement for persons;

- definition of a European Social Char-

ter which lays down a basis for workers' rights considering realistically the opposition that some Member countries are showing on this particular point.

c) *Monetary Union*: There are differing views on the advisability of continuing along this path of European Integration. These appeared when the Report of the Special Committee set up by the European Council in Hanover to investigate the various problems arising in connection with economic and monetary union and propose concrete stages leading towards it was considered at the informal Council meeting held in S'Agaro (Costa Brava) in May 1989 [8].

Consistent with the conviction of Spain that Monetary Union constitutes an essential element of the achievement of European union the Spanish Government decided the entry of the Spanish Peseta into the exchange rate mechanism of the European Monetary System before the European Council of Madrid [June 16, 1989]. Peter Norman has called this the Peseta Test for British EMS entry [9].

d) *Research and Development*: In order to ensure the international competitiveness of European Industry the E.C. must strengthen the technological side of Europe with the participation of all the Member States implementing the framework R + D programme by adopting the new research programmes proposed.*

e) *Environment*: This topic is a subject of special concern for all as shown by the fact that the Paris Summit in July 1989 has been designated the Green Summit because 17 out of the 56 economic points of the final release dealt with environmental topics [11].

On these lines and in spite of the fact that the level of environmental problems in Spain is not the same as in certain Central European countries, the Spanish Presidency attached special importance to genetically mo-

*During the Spanish Presidency 17 specific research programmes have been adopted (13 in definitive form, 3 in common position and 1 in common orientation) by the Councils of Ministers of 14 March and 20 June 1989 [10].

dified organisms, water treatment and programmes for better protection of the environment (small car emissions, municipal waste burning plants),...

f) *Cohesion*: After the implementation of Regulations for the structural Funds at the end of 1988 the Spanish Presidency started to define the need for establishing a mechanism enabling the effect and the impact of the Internal Market measures to be evaluated in the light of the need to develop cohesion as an essential factor in ensuring that the implementation of liberalization does not have distorting effects within the E.C.

B. The Spanish Presidency also defined its priorities regarding other Community Policies.

a) In the field of *Agriculture and Fisheries* the first essential priority was to ensure the adoption of the new package of prices and related measures, the need for national standards to be harmonized, quality protection policy, encouraging work on crystallizing the nascent Community Forestry Policy on the basis of the principle that, in those regions suffering from environmental or climatological problems, greater emphasis should be placed on conservation than on output and the implementation of reform of the structural Funds with regard to rural society. Regarding Fisheries, Spain concentrated its efforts in two areas: relations with third countries and international organizations in order to step up Community fishing activity, and tailoring the Common Fisheries Policy to the realities of internal resources and market demand.

b) In the field of *Audiovisuals* the initial priorities have been steps to establish a European cultural area with programme exchanges and encouraging Television without frontiers combined with promotion of the European High Definition Television System.

c) In *Education and Culture* the Spanish Presidency defined the desirability of establishing a medium-term education programme, the possible approval of the programme of access to foreign language teaching (Lingua Programme), the review of the

ERASMUS programme and the launching of a Community Book Policy.

d) In *Health and Consumer Affairs* the Spanish Presidency stated that few aspects of social policy can offer such long-term benefits as health, which gives a human content to Community policy at a very low financial cost. It quoted specifically the question of the fight against cancer, Community Directives regulating the use of tobacco, a possible introduction of a cardiological strategy for Europe and studies on the growing incidence of AIDS, alcoholism and drug addiction among young people.

Concerning consumer affairs, Spain organized the first Council of Ministers dealing specifically with this question. Priorities on consumer credits, package travel and the strengthening of consumer associations have been established.

e) In *Transport, Tourism and Communications*. New developments in inland transport, common standards for the weights and dimensions of transport vehicles and for access to the profession of roadhaulage operator have been defined as a means to defining a new framework for organizing road transport in the Internal Market together with new road safety measures. In the field of transport infrastructures major consideration to programmes to facilitate the integration of peripheral areas of the Community in the Internal Market have been agreed as a priority. In the field of Air transport, organizing the control of E.C. air space has also become a particularly important problem. At the same time an effort is being made to improve the competitiveness of Community Shipping.

As regards Telecommunications and Tourism Spain encouraged the first step towards a Community Policy.

f) In the field of Industry and Energy the Spanish approach introduced as priorities: industrial cooperation between firms in E.C. countries, support for small and medium-sized businesses and the development of an Internal Energy Market aiming to bring about a reduction in energy prices and an increase in the quality of service, rationali-

zing energy use and developing new and alternative energy sources.

C. In the area of *External Relations and Political Cooperation* the Spanish Presidency expressed the wish that the Community and its Member States should play an active role in international policy both in political and economic areas.

Aware of the accusations made by third countries that 1992 will build a fortress isolated from the rest of the world Spain, asked for a better and clearer explanation to third countries that a more cohesive E.C. will show more solidarity with the rest of the world in International Organizations (GATT,...) and in bilateral relations (USA, Japan, EFTA countries, COMECON, Arab World, Mediterranean countries, Latin America, ACP countries...). Spain declared that the EC can make a significant contribution to the economic development of the USSR and of the countries of Central and Eastern Europe based on a positive assessment of processes of change within those countries.

In the field of EC/Latin America relations Spain's Presidency allowed the Spanish Foreign Minister to say that the framework of relations with that part of the world does not correspond to the common links of tradition, history and democratic beliefs and to ask for new steps to strengthen those relations.*

Spain also re-affirmed its commitment to the renewal of the Lomé Convention with the ACP countries in spite of the minor economic interest of Spain in this area in which Equatorial Guinea is the only ACP State with former colonial links with Spain. Developments for inclusion of the Dominican Republic into the ACP group have also been pursued by Spain.

Human Rights and the eradication of Terrorism in all its forms have also been among the preoccupations of the Spanish Presidency.

D. The priorities on *Institutional questions* for the Spanish Presidency have been on the lines of a quiet revolution combining consensus with realism.

Felipe González stated once that the progressive introduction of the Internal Market and of economic integration must necessarily give rise to a debate on institutional issues, leading to a rethinking of the institutional workings of the Community.

IV. Consistency and assessment of the aims of the Spanish Presidency of the Council of Ministers of the European Communities

As the Spanish Foreign Minister pointed out in presenting the aims of the Spanish Presidency, the dimensions of the problems before us call for more than merely expert analysis. The major decisions in the E.C. have always been political.

During the Spanish Presidency there have been great developments in East-West relations, prospects for monetary union and in the discussions about the social and redistributive aspects of E.C. policies.

Some of the E.C. Member States have resisted supranationalist proposals, arguing that the European Single Act does not oblige the individual states to surrender their sovereignty in matters such as fiscality, budgetary questions, social dialogue and regulations, among others.

In this context it is possible to say that during the Spain's Presidency there has been an evolution in the priorities because of an increased involvement of the Community in World Affairs, a more active and less rhetorical Political Cooperation, and an enlarged dialogue between the Parliament, Commission and Council, developed in a climate of mutual trust [12].

The Community made, during the Spanish Presidency, important decisions on public contracts, banking and financial services, approximation of technical standards and

*This position is consistent with the common declaration and the Spanish Declaration included in the Spain and Portugal treaty of Accession to EC.

transport but a lot of measures listed in the White Paper on the completion of the Internal Market still remain to be adopted or implemented by the Member States.

Delays in finding a solution to the problem of the taxation of savings or harmonization of VAT stress the need to ensure the liberalization of movements of capital and goods.

While, for instance, important directives have been adopted on the safety and health of workers, little progress in the drafting of a Community Charter on Fundamental Social Rights has been checked during the Spanish Presidency by the opposition of one Member State in a matter in which the Single Act requires unanimity.

Not enough priority was given at the outset to the threats on a global scale regarding climatic changes, erosion, deforestation, desertification and other environmental problems, and to the question of the responsibility of the E.C. in this regard. These are global problems for which Summits and specialized meetings have pointed out the responsibility of the industrialized countries for maintaining the balance of nature worldwide.

In the field of Economic and Monetary Union the reactions of some Member States to some of the proposals of the Delors' Report affecting the coordination of national economic policy decisions were underestimated. But these are quite normal, considering the realistic possibilities for a surrendering of national sovereignties at this time. The Spanish contribution by entering the Peseta into the exchange rate mechanism of the EMS was a manifestation of the interest of Spain in that matter.

An excellent aspect of the Spanish Presidency has been the importance of Political Cooperation both in some areas (Central America, Middle East) and with the Eastern European Countries with a comprehensive approach integrating political, economic and cooperation aspects with the positive and concrete steps made by the Community and its Member States.

Perhaps the list of priorities tried to deal with too many things in the short half-year

period of the Presidency. But Spanish enthusiasm for Europe, the fact that it has been the first time that Spain has chaired the Council, and the excellent preparations by the Spanish bureaucratic machinery —both in Madrid and in Brussels— to deal with their European responsibility helped to reinforce the broadly optimistic approach.

In the end it is possible to say that in spite of the declarations about social matters and about economic and social cohesion, the Community is advancing more in liberalization and deregulation and in the pursuit of the single market than in the cohesion, social and redistribution aspects that Spain declared as a major priority for its Presidency.

At the very end of the Presidency Spain recognized that «now we know how a Presidency works and the importance of pacts in order to obtain agreements on the major issues» and we can participate in the day to day negotiations and decisions with a knowledge of the internal dynamics of the E.C., and more fluid personal contacts between our officials and their colleagues in the other Member States, in the Commission, the Council or in Parliament [13].

This knowledge will be beneficial for Spain at a time when the Twelve are entering into a very new dynamic area and for the setting of the aims and priorities when the half a year of the Second Spanish Presidency arrives.

Francesc Granell

Director General DGVIII de la Comisión de la Comunidad Europea.

BIBLIOGRAPHY

1. F. Granell: Spain and the enlargement of the EEC, in pages 159-172 of I. Grellsammer and J.H.H. Weiler (eds.): *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin, Walter de Gruyter, 1988.
2. F. Granell: Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne, in pages 95-100 of *Revue du Marché Commun*, Feb. 1986.

3. CEOE: *Priorités de la CEOE pour l'intégration européenne à l'occasion de la Présidence Espagnole du Conseil des Communautés Européennes*, Bruxelles, décembre 1988.
4. P. Cecchini: *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. Aldershot, Wildwood House Ltd, 1988.
5. F. González: Discurso del Presidente del Gobierno en la Sede de las Grandes Conferencias Católicas. Brussels, Dec. 12, 1988.
6. European Commission: *White Paper on Completing the Internal Market*. Brussels, 1985.
7. Programme of the Spanish Presidency of the Council, in pages 28-56 of *Debates of the European Parliament* num. 2-373, January 17, 1989.
8. Committee for the Study of Economic and Monetary Union chaired by J. Delors: *Report on economic and monetary union in the European Community*. Brussels, May 1989.
9. P. Norman: Peseta test for British EMS entry, *Financial Times*, June 26, 1989.
10. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas: *Un balance de la Presidencia Española del Consejo de las CCEE, enero-junio 1989*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989.
11. Sommet des Sept à Paris, 14-16 juillet 1989: *Conclusions Economiques et Politiques in Europe Documents*, July 18, 1989.
12. Presidency Conclusions of the European Council held in Madrid on 26 and 27 June 1989, Doc. SN 254/2/89 mimeo.
13. F. Fernández Ordóñez: The E.C. Presidency: Experiences of Spain, in pages 18-20 of *European Affairs*, num. 3/1989.

ABSTRACTS

DEMOCRACY AND DEVELOPMENT: CONDITIONS FOR COOPERATION

The profound crisis from which El Salvador is suffering; the civil war which no one can see an end to in the foreseeable future; thousands of people dead and lame, orphans, people uprooted, refugees and scared Salvadorans; the increasing deterioration of living conditions of the population's largest majorities; the slums in marginal urban areas; rising unemployment; the upward trend of all the indicators of poverty and deprivation. All of these factors fuel the demands of the various social pressure groups for a solution to the conflict, to join forces in order to foster a climate of rationality, and to find solution to the fundamental problems of Salvadoran society.

Salvadoran society is living under the weight of a crisis which goes back to before the civil war, unleashed at the beginning of the present decade, and which was, in fact,

the origin and driving force behind that war. Social indicators reveal the depth of the crisis and the injustices before the war, which violated the most basic rights of the large majorities: «structures of death, of exclusion, and of marginalization» (Montes et al, 1988). Thus, in order to resolve the crisis, a search for the solution and the transformation of the «structures of death» into the «structures of life» must be made, creating a fair and equitable economic development for society as a whole, and in particular the large majorities, as well as establishing real democracy. These are both essential conditions for a genuine and lasting peace. Without peace development is unimaginable and democracy is not real; without fair and equitable development, and democracy, peace is also unimaginable.

DEMOCRATISATION AND FOREIGN POLICY: THE RAPPROCHMENT BETWEEN ARGENTINA AND BRASIL

On the one hand, the processes of democratisation which Argentina and Brasil are simultaneously going through and, on the other, the signing of the most important integration agreements ever arrived at by

either country, poses the question of the existing relationship between the political regime and, more specifically, the change of regime, foreign policy and stances adopted with respect to regional integration.

What influence do these democratising processes have on the intended new impulse on subregional integration between the more important South American countries? Which integration models are being given an impulse in the area of Cuenca del Plata? What is the relationship between these models and those which were foreseen during previous periods in Latin

America? Is it possible to imagine the new treaties being maintained if there is a change of regime in any of the countries involved? Are there close ties between the political situation which each country lives with and the ongoing processes of integration? Is democracy a requirement for integration? Is subregional or regional integration necessary to further democracy?

PERESTROIKA AND MILITARY POLITICS IN THE USSR: BEYOND PARADOXICAL MILITARISM

Since 1986, the Soviet Union in general and M. Gorbachev in particular appear to have acquired a clear diplomatic ascendancy over western countries and leaders. The USSR is the driving force behind the process of disarmament embarked upon. For the first time since 1945, we are witnessing treaties which hold in store disarmament instead of the arms race, and which are genuine in spite of their limitations.

One interpretation of the change of attitude on the part of the Soviets consists in seeing a U-turn in the field of diplomacy, the price of which would be concessions in the arms

field. Another would be the importance of the new economic and social pressures faced by the new team in Moscow; disarmament would then be seen as the price to pay for an economic reconstruction of the country.

We may also consider these changes as purely for appearance's sake, with the sole aim of obscuring a reinforcement of the Soviet Union's military potential. Finally, some may be tempted to take the «New Thought» literally and see a radical change in doctrine.

BIBLIOGRAFÍA

ARGENTINA 1516-1987. DESDE LA COLONIZACIÓN ESPAÑOLA HASTA RAÚL ALFONSÍN

David Rock.

Alianza América. Madrid, 1988.
530 pp.

Siguiendo la tradición de una parte de la historiografía anglosajona, David Rock afronta en esta monumental obra un ensayo de aproximación global a la historia de Argentina. Normalmente, este tipo de trabajos de vasto contenido y con voluntad de síntesis acaban encajándose en un modelo combinado de gran despliegue erudito y un estilo narrativo plano asequible al lector, aunque no exento de capacidad crítica, que redundan en el valor general de la obra.

En esa misma línea, el método empleado ha sido distribuir los capítulos en porciones temporales de suficiente relevancia, en función del conjunto analizado y a la luz de la perspectiva histórica acumulada.

En los tres primeros capítulos, el autor pasa revista a la época colonial en dependencia de la corona española, subdividiéndola en dos grandes apartados según el eje económico primordial de la dominación metropolitana. El primer período, marcado por la explotación y comercio de los metales preciosos junto a la dominación indígena, tuvo una relevancia menor aquí en comparación a otras regiones de América; mientras el segundo período, iniciado hacia fines del siglo XVII tras la decadencia de la minería y asentado en la explotación agropecuaria y el comercio derivado de ella, significó un notable avance, especialmente para Buenos Aires y su zona de influencia.

En los tres capítulos siguientes se analiza el proceso de formación de la Argentina como estado independiente, según el nuevo modelo de inserción internacional periférica en base a la producción y comercio de materias primas procedentes del agro fundamentalmente. Entrando más en detalle, las diferentes etapas se examinan atendiendo a momentos cruciales: el confuso período inicial de la independencia, la consolidación de un núcleo de poder que puso en marcha un proyecto nacional de inspiración liberal y, en tercer lugar, la maduración de ese proceso hasta su truncamiento a fines de la década del 20 a causa de la crisis del sistema internacional en el que dicho proyecto se había insertado.

En los cuatro capítulos finales del libro el eje cen-

tral es la formación de la Argentina actual. Parte de la fase de transición iniciada en 1930 hasta el primer gobierno de Perón, a donde se llegó desde el fracasado proyecto oligárquico; continúa con la primera y más significativa etapa de Perón en el poder, cuando se desarrollaron los cimientos de la moderna Argentina; para terminar en el período de continuado estancamiento hasta nuestros días, una vez alcanzados los límites internos al sistema, detallándose momentos álgidos como la agitación social de fines de los sesenta y principios de los setenta. Finalmente, se concluye con la etapa de la dictadura militar de 1976-83 y una breve aproximación a la transición democrática actual.

En síntesis, y tal como se señaló al principio, estamos ante una obra de conjunto de una gran amplitud que, debido a la necesaria compensación, debe prestar una atención similar a las sucesivas etapas de la historia argentina, provocando cierta insatisfacción en el lector según sus preferencias por alguna determinada.

No obstante, la virtud de trabajos de este tipo es que pueden ofrecer una visión mucho más completa, con lo que la perspectiva es mucho más amplia y los elementos de juicio más numerosos.

En este caso, en mi opinión, el libro de David Rock cumple con su objetivo y muestra una constante en la historia argentina de gran incidencia en la crisis actual y de capital importancia para su resolución futura. Esta constante tendría su origen en la herencia colonial y continuaría durante los sucesivos intentos por mantener al país conectado a la estructura internacional, bajo la modalidad dependiente, y por tanto al vaivén de las continuas crisis generadas en los países centrales y de los ajustes producidos desde éstos para solventarlas.

F.B.

GEOESTRATEGIA DEL ATLÁNTICO SUR

H. Coutau-Begarie

Servicio de Publicaciones del E.M.E.
Madrid, 1989

Este libro representa una nueva aportación de un experto en cuestiones estratégicas navales y quizás excesivamente centrado en este aspecto concreto, sin tener en cuenta el contexto global. En efecto, a partir de Mahan en especial, la tendencia de los estrategas navales es de un aislacionismo reductor, no co-

nectando sus estudios a menudo con la estrategia aérea, las fuerzas de tierra y en especial, a partir de 1945, con la existencia de las armas atómicas.

Coutau-Begarie, que ha efectuado varios interesantes análisis sobre el poderío militar soviético o la situación de conflicto larvado en el Pacífico continúa con este análisis reduccionista en este libro, lo que implica una visión parcial y algo anticuada, típica de las obras efectuadas entre las dos guerras mundiales. La tesis central de la obra es la existencia de un *vacuum* peligroso en el sistema de defensa occidental, no compensado, como en el caso del Pacífico, por esfuerzos recientes para reforzar el control naval occidental de esta zona estratégica.

Tras analizar la creciente presencia de la flota soviética en la zona, dado que posee importantes bases de apoyo en Angola, en especial, y en Cuba, que le permiten mantener una presencia de 2000 barcos-día al año, cifra estabilizada en los últimos cinco años tras un rápido incremento entre 1980 y 1983, se explicitan las razones de la relativamente débil protección del flanco del Atlántico Sur por parte de Occidente: el fracaso del Tratado Interamericano de Río y del Simonstown Agreement así como el reciente intento de la Coordinación Marítima del Atlántico Sur. Ello se debe en buena parte al rechazo al menos formal de cualquier participación de Sudáfrica en el control de la zona, el poco interés de Brasil, que posee un enorme potencial no aprovechado en el subsector naval militar. El Proyecto de la Organización del Tratado del Atlántico Sur, *pendant* de la NATO, que fue presentado por la Administración Reagan perdió toda posibilidad de éxito tras el apoyo norteamericano a Reino Unido en la guerra de las Malvinas.

La falta de percepción de un peligro inmediato conduce, según el autor, salvo en el Caribe (con la resurrección del CONDECA y la toma de la isla de Granada), a una permisibilidad norteamericana que tolera la continuación de las antiguas rivalidades entre varios países latinoamericanos, con pretensiones antitéticas de hegemonismo naval: Venezuela, Argentina, Chile y Brasil son los más destacados. Si bien estos Estados han aumentado en pocos años su potencia marítima, lo que permite asegurar la protección del tráfico por el Cabo de Hornos y el estrecho de Magallanes, continúan sin considerar el Atlántico Sur como zona de alto riesgo, lo que permite la penetración soviética.

J.P.

CUBA Y ESPAÑA: PERCEPCIONES Y RELACIONES

Roy, J.

Ed. Playor, Madrid, 1988

El autor, doctor en letras por la Universidad de Georgetown, y que ha publicado también posteriormente, entre otros libros uno: *Cataluña en Cuba*, muy relacionado tanto temática como estilísticamente con el ahora recensionado, aporta un enfoque poco común respecto a las obras «clásicas» de teoría de las relaciones internacionales. A medio camino entre un análisis de percepciones mutuas y un estudio más pormenorizado de algunos aspectos concretos (aunque incorpora asimismo una somera descripción del contexto de las relaciones comerciales y políticas hispano-cubanas, en un estilo más bien anglosajón, intermedio entre reportaje amplio y tratado de consulta), la obra deja en el lector español una sensación de leve desconcierto. La razón fundamental es que quizá se desearía una mayor profundización en determinadas temáticas que apenas se han esbozado en el libro y que el análisis de las relaciones a la vez privilegiadas y conflictivas entre los gobiernos españoles y cubanos tras el acceso al poder de Fidel Castro fuese mucho más completo y estructurado. No obstante, el autor advierte *ab initio* que ello no es su intención, sino que intenta «un estudio de imagen, resultado interdisciplinario en el que confluyen la historia intelectual y la literatura, la política y la economía».

Partiendo de tales premisas (y a pesar de la oportunidad no efectuada de un análisis más amplio, que quizás efectuará el autor más adelante) el libro es interesante, aunque a menudo da la sensación de estar confeccionado a retazos. Se hace una referencia especial a la política cultural cubana en el período castrista, en que se da un inicial rescate del indigenismo y del mestizaje, así como una evidente orientación tercermundista. Es importante el rechazo claro, al menos hasta el momento, a la glorificación «hispánica» del Quinto Centenario como fasto español y apoteosis de la Hispanidad.

En cambio, las valoraciones económicas son relativamente breves, lo que no permite efectuar perspectivas de futuro como *vg.* en el prometedor sector pesquero, o el fundamental del níquel, ni se analizan tampoco las relaciones de cooperación hispano-cubanas.

El rasgo más brillante del libro es sin duda su amenidad, y las eventuales críticas, teniendo en cuenta los objetivos claramente explicitados por su autor, sería su quizás excesiva atención a los protagonistas oficiales de las relaciones entre España y Cuba y el tono muy crítico hacia el castrismo (aunque la

bibliografía norteamericana es aún mucho más virulenta todavía, en líneas generales, respecto a la valoración de este régimen).

J.P.

HISTORIA DE PORTUGAL

José Hermano Saraiva

Alianza Editorial. Madrid, 1989
447 pp.

La finalidad del libro es la de mostrar una breve historia de Portugal, en la que se contiene lo más esencial. Cronológicamente el autor profundizará en la realidad económica, política, social y cultural a partir de la independencia y la organización del Estado durante los siglos XII y XIII hasta la instauración de la Tercera República, en 1974. Cabe destacar que en dicha edición se incluye una exhaustiva relación de los gobernantes de Portugal desde el siglo XII hasta la actualidad.

EL PROCESO DEL POUM DOCUMENTOS JUDICIALES Y POLICIALES

Víctor Alba

Editorial Lerna. Barcelona, 1989
568 pp.

El propósito del autor en este libro es dar a conocer los documentos y la sentencia, el juicio oral y los interrogatorios de los acusados y testigos junto a los informes del fiscal y la defensa del proceso contra el Partido Obrero Unificado Marxista (P.O.U.M.), celebrado durante los últimos años de la Guerra Civil española [1937-1938].

¿BRASIL POTENCIA?

Michel Schooyans

Ediciones Sígueme. Salamanca, 1978.
159 pp.

La presente obra analiza desde un punto de vista político y estratégico los principales problemas que se plantean en el Brasil después de la ascensión del general Gaisel a la presidencia del Brasil el 15 de marzo de 1974. Tras exponer los rasgos característicos del período anterior al general Gaisel, «el pragmatismo reponsable» de la política exterior del Brasil, las dificultades de la política interior y la política energética, el autor se cuestiona sobre el antagonismo entre realizar una política liberal autoritaria y un socialismo nacionalizante.

ENCICLOPEDIA DE HISTORIA UNIVERSAL (Volumen tercero).

William L. Langer

Alianza Editorial. Madrid, 1989
819 pp.

En este volumen se recogen cronológicamente los hechos políticos, las realizaciones culturales, los descubrimientos científicos y los movimientos sociales de los inicios de la edad moderna (siglos XVI, XVII, XVIII). Las principales zonas geográficas estudiadas se desarrollan en el marco de una concepción eurocentrista. Cabe destacar que la cronología se complementa con varios árboles genealógicos de las diferentes dinastías y con mapas de los diferentes imperios.

IDE: ¿HACIA UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA DEFENSA?

A. Graf, V. Rothenburg,

R. Wäsche

Ed. Ejército. Madrid, 1989
345 pp.

La intención del libro es la de dar al lector una visión amplia sobre los esfuerzos de las dos superpotencias para el desarrollo de sistemas contra-cohetes con apoyo espacial. Concretamente se analiza la Iniciativa de Defensa Estratégica —IDE— de los EE.UU., a la vez que la discusión política que ha desencadenado la IDE en la República Federal Alemana y en el resto de Europa.

INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Felipe Quero Rodiles

Ed. Ejército. Madrid, 1989
283 pp.

Al contrario de la conocida frase de Raymond Aron «paz imposible, guerra improbable», el Teniente Coronel Quero considera el hecho de que «la guerra es algo posible que sigue sin tener nada de improbable»; por lo tanto es absolutamente necesario profundizar en los estudios de la seguridad nacional, pasando por las necesarias consideraciones generales de la defensa nacional, la política de defensa, estrategia, la defensa civil y la economía en relación a la defensa nacional y, finalmente, la fuerza y la seguridad colectiva.

EL PETRÓLEO Y LA GUERRA**Robert Goralsky, Russell W.****Freeburg**

Ed. Ejército. Madrid, 1989

400 pp.

Ambos periodistas norteamericanos nos relatan el papel capital jugado por el petróleo durante la Segunda Guerra Mundial y en qué medida éste fue tan importante para la estrategia y para el resultado de la guerra. Se describe detenidamente uno de los grandes episodios no relatados de la Segunda Guerra Mundial: el que se refiere a las decisiones estratégicas y a la lucha por el control del petróleo para que las potencias del Eje pudieran hacer una guerra agresiva. Dicha narración se acompaña de 25 mapas, gráficos y cuadros.

TEMAS DE HISTORIA MILITAR A.A.VV.

(3 vols.)

Serv. Public. EME, Col. ADALID.

Madrid, 1988

1700 pp.

«Temas de Historia Militar» reúne las ponencias y comunicaciones del segundo Congreso de Historia Militar celebrado en Zaragoza (1988). En las diferentes ponencias agrupadas por temas se analiza la conquista y el proceso de colonización y defensa de las colonias españolas a lo largo de los siglos xv al xix.

LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE ARMAMENTOS Y EL DESARME NUCLEAR**Félix C. Calderón**

(2 vols.)

Perú (APEP), 1988

945 pp.

En este libro se consagran las negociaciones sobre la regulación de armamentos y el desarme nuclear en las que, según el autor, «depende en última instancia la supervivencia misma de la humanidad». A lo largo de los 14 capítulos de los que consta el libro encontraremos los principales instrumentos internacionales relativos al desarme a la vez que 42 textos íntegros incluidos como anexos, en los que se comentan los principales tratados y acuerdos internacionales sobre regulación de armamentos y desarme nuclear.

INDONESIA: MUSLIMS ON TRIAL

Tapol. Londres, 1987

114 pp.

El objeto del libro es el de denunciar la dura represión a la que se ve sometida la comunidad musulmana de Indonesia por parte del Gobierno de dicho país. En el libro se refleja cómo en la década de los ochenta se ha generalizado el conflicto entre los musulmanes indonesios y el régimen militar, sobre todo en el oeste del país donde dicha comunidad representa más del 90 % de la población.

GUIA BIBLIOGRÀFICA SOBRE ESTRATÈGIA I PROLIFERACIÓ NUCLEARS**Vicenç Figas Armengol**

Publ. de la Fundació J. Bofill.

Barcelona, 1983

255 pp.

Desde la entrada en escena de los arsenales nucleares la humanidad corre un riesgo histórico anteriormente desconocido. Dicha situación es gobernada por lo que se ha llamado estrategia de disuasión nuclear por amenaza. Por lo tanto, uno de los principales problemas con los que se encuentra el estudio del tema es el de documentarse, así pues la finalidad de esta guía bibliográfica es la de facilitar una extensa relación del material publicado a partir de 1960, aunque centrándose en los posteriores a 1970 hasta febrero de 1982.

LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA CENTRAL (1976-1989)**Francesc Bayo y Aníbal Iturrieta (eds.)**

CIDOB-AIETI, 1989

174 pp.

El presente libro, editado por Francesc Bayo de CIDOB y Aníbal Iturrieta de AIETI, recoge las ponencias presentadas en un seminario sobre el tema de las relaciones actuales entre España y América Central, organizado en marzo de 1989. El interés del libro no reside sólo en la problemática que abarca; destaca también por la visión y análisis que aporta a un tema tan espinoso. Es un libro que merece la atención de estudiosos de América Latina y, a la vez, de la política exterior española.

El libro incluye artículos de especialistas universitarios, políticos y profesionales que trabajan en el área de

la cooperación española-centroamericana. Como consecuencia, el libro combina con cierto éxito reflexiones sobre la temática con una discusión, bien pensada y lejos de posiciones polémicas, de los límites de la política exterior española en la zona. Incluye además un recuento muy útil del alcance de la cooperación española en América Central.

Después de un prólogo escrito por Jordi Solé Tura, el libro se abre con un ensayo de Francesc Bayo sobre las relaciones entre España y América Central entre 1976-1982. Indica que es durante estos años que se asienta la transformación política en América Central que luego establece la zona como uno de los problemas internacionales más complicados de la década de los ochenta. El autor señala que, desde España, los cambios de la política exterior durante la transición hacen que «Iberoamérica fue considerada una región privilegiada para el relanzamiento de la política exterior española» (p. 12). El lector se pregunta entonces por qué, a pesar de algunos avances importantes en la cooperación con América Central durante el período de gobierno socialista, de los cuales habla Joan Piñol i Rull en una excelente ponencia, no se han profundizado aún más las relaciones españolas-centroamericanas.

La ponencia de Francisco Aldecoa apunta hacia una respuesta; explica que la falta de profundización es debida, a su juicio, a los siguientes factores: la ausencia de una política real con América Latina; la falta de un

modelo de relación real durante la democracia; la composición del Parlamento español y la ausencia de una oposición de izquierda sólida al gobierno socialista; las limitaciones sobre la política exterior impuestas por la OTAN; y la adhesión a la Comunidad Europea (pp. 77-8). Hay un factor, sin embargo, que parece dejar fuera: el hecho de que las vinculaciones económicas que unen España y América Central son muy débiles. Luis de Sebastián, Emili Sánchez-Díaz y Antoni Santamaría Morales demuestran en una ponencia conjunta, con lujo de detalles, que América Central es y ha sido un área de baja prioridad para el comercio español. Asimismo, indican que la tendencia actual es a un repliegue casi completo por parte de las empresas privadas españolas de sus operaciones en la región (p. 109).

La falta de espacio aquí hace imposible entrar más en una discusión sobre este libro. Hay que reiterar su valor y utilidad. Cabe señalar que el tema de la mediación española en el seno de la Comunidad Europea, algo importantísimo, si bien lo tocan varios autores, se desarrolla en detalle en dos ponencias por Albert Galinsoga i Jordà y Andrew Crawley. Y, finalmente, vale la pena leer el trabajo presentado por Edelberto Torres-Rivas, para un lúcido análisis de la situación desde América Central.

Jean Grugel

University of York, Inglaterra

ULTIMAS NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA BASE DE DATOS SOBRE: EL SALVADOR

891285602

CC: Pol. 8/89

Ti: Crisis y politización empresarial en Centroamerica

Au: Tapia, Gaspar

Nr: Polémica

San José, Agosto 1989. pp: 24-34.

América Central / El Salvador / Guatemala / Política Interior / Movimientos / Clases Sociales

891274802

CC: F.A. 3/89

Ti: El Salvador's forgotten war

Au: LeMoyne, James

Nr: Foreign Affairs

Colorado, 1989. pp: 105-125.

El Salvador / Estados Unidos / Proceso Político / Intervencionismo / Revolución / Comunismo / Partidos / Guerra Civil / Guerrilla

891252909

CC: Nu. S. 101/89

Ti: El Salvador, incógnitas y espejismos en el camino de arena

Au: Molina y Vedia, Eduardo

Nr: Nueva Sociedad

Caracas, 1989; pp: 6-14

El Salvador / Política Interior / Elecciones / 1989

891234702

CC: E.C.A. 485/89

Ti: Las elecciones presidenciales del 19 de marzo de 1989

Au: Montes, Segundo

Nr: Estados Centroamericanos

San Salvador, Marzo 1989. pp: 199-209

El Salvador / Política Interior / Elecciones / Cuadros / 1989

891234602

CC: E.C.A. 485/89

Ti: Una nueva fase en el proceso salvadoreño

Au: Ellacuría, Ignacio

Nr: Estudios Centroamericanos

San Salvador, Enero-Febrero 1989. pp: 167-197

El Salvador / Política Interior / Partidos / Guerrilla / 1989 / Fuerzas Armadas / Perspectivas

891208602

CC: E.C.A. 483-84/89

Ti: La Propuesta de paz más viable del FMLN

Au: Acevedo, Carlos

Nr: Estudios Centroamericanos

San Salvador, Enero-Febrero 1989. pp: 53-77

El Salvador / Política Interior / Perspectivas / Paz / Partidos / Oposición / Guerrilla / Sindicalismo / Declaraciones

891184802

CC: E. In. 82/89

Ti: Perspectivas para el plan Arias en el Salvador y Guatemala

Au: Roett, Riordan

Nr: Estudios Internacionales

Santiago, Abril-Junio 1988. pp: 173-183

América Central / El Salvador / Guatemala / Estados Unidos / Paz / Acuerdos / Perspectivas / Conflicto / Fuerzas Armadas

891184502

CC: L

Ti: La quinta libertad, la intervención de los Estados Unidos en América Central y la lucha por la paz

Au: Chomsky, Noam

Ed: Crítica

Barcelona, 1988; pp: 1-398

Estados Unidos / América Central / Nicaragua / El Salvador / Guatemala / Pensamiento Político / Ideología / Política Interior / Política Exterior / Intervencionismo

891171402

CC: FLACSO-CUSA 4/88

Ti: El Salvador: una evaluación militar estadounidense

Au: A. J. Bacevich [et al.]

Nr: Centroamérica/USA

San José, septiembre-octubre 1989; pp: 8-14

El Salvador / Estados Unidos / Fuerzas Armadas / Guerra Civil / Ayuda Militar / Informe / Cuadros

891171202

CC: E.C.A. 477/88

Ti: Aporte de la UCA al debate nacional

Au: Universidad Centroamericana

Nr: Estudios Centroamericanos

San Salvador, Julio 1988; pp: 593-612

El Salvador / Política Interior / Crisis / Sociedad Civil / Perspectivas / Declaraciones / Proyectos / Bibliografía

891170802

CC: D

Ti: Hacia una revolución democrática en el Salvador

Au: Pensamiento Propio

Managua, marzo 1989; pp: 1-8

El Salvador / Política Interior / Pensamiento Político / Estado / Sociedad / Teorías / Proceso Político

891142602

CC: L

Ti: Central América: crisis and possibilities

Au: Garcia, Rigoberto

Estocolmo, 1988; pp: 1-263

América Central / Estados Unidos / URSS / Europa Occidental / Europa del Norte / Nicaragua / El Salvador / Costa Rica / Guatemala / Honduras / Proceso Político / Economía / Crisis / Integración / MCCA / Cooperación / Ayuda / Bilateral / Cuadros / Bibliografía

891141004

CC: E.C.A. 476/88

Ti: Los derechos económicos, sociales y culturales en el Salvador

Au: Montes, Segundo

Nr: Estudios Centroamericanos

San Salvador, junio 1988; pp: 515-538

El Salvador / Alimentación / Sanidad / Nivel de Vida / Vivienda / Pobreza / Bibliografía

881117802

CC: Pol. 5/88

Ti: El Salvador: un cambiante escenario de la paz

Au: Córdova, Ricardo

Nr: Polémica

San José, Mayo-Agosto, 1988; pp: 21-34

El Salvador / Política Interior / Guerra Civil / Paz / Perspectivas / Negociaciones

881060602

CC: Pe. P. 51/88

Ti: Estados Unidos acepta que somos una opción real, entrevista a Armando Calderón

Au: Lagos, Camino

Nr: Pensamiento Propio

Managua, Junio 1988; pp: 26-28

El Salvador / Política Interior / Elecciones / Partidos / Entrevistas / 1988