

La crisis de los misiles de Cuba veinte años después.

ESTHER BARBÉ *

«Me refugio tras el tiempo y hago
de la paciencia mi arma.»

METTERNICH

En octubre de 1982 se cumplió el veinte aniversario de uno de los conflictos que mejor han evidenciado los «riesgos» y «ventajas» de la existencia de un sistema internacional de carácter bipolar basado sobre el potencial nuclear: la crisis de los misiles de Cuba.

Durante trece días, entre el 15 y el 28 de octubre de 1962, los dos super-grandes se enfrentaron en una «guerra fría» (1) en la que a menudo se citó la posibilidad de utilizar los arsenales nucleares de los que ambos contendientes —EE.UU. y URSS— estaban dotados.

Los acontecimientos de la crisis, bien conocidos, van desde el descubrimiento de la instalación de misiles soviéticos, de carácter ofensivo según las autoridades norteamericanas, en territorio cubano hasta la retirada de los mismos, pasando por la instauración alrededor de la isla de un estado de «cuarentena» por parte de Washington.

El análisis de dichos acontecimientos ha dado lugar a numerosas interpretaciones de la crisis. Sin ajustarse al desarrollo cronológico de los acontecimientos estas páginas van a abordar el estudio de la crisis desde una doble perspectiva: político-estratégica. Al estudio del desarrollo de la crisis en sí viene a añadirse un segundo aspecto, relativo a las repercusiones de la misma en la escena internacional, siempre bajo la doble perspectiva ya citada.

(1) Para seguir con detalle el desarrollo de los acontecimientos V. el reciente artículo de DELMAS, Claude: *Il y a vingt ans: la crise de Cuba* en «*Defense nationale*», (París, octubre 1982), págs. 127-142, o bien la ya tradicional obra de SCHELESINGER, A. M., Jr., *A thousand days, John F. Kennedy in the White House*, Boston, The Riverside Press, 1965.

* Profesora de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona.

A modo de conclusión se verá como la crisis de los misiles es aún en la actualidad un tema de discusión y no tan sólo con finalidades histórico-teóricas. La conflictiva reinterpretación que de la crisis hacen en la actualidad algunos de los hombres que la condujeron desde la administración norteamericana servirá para concluir este estudio cuyo objetivo es aproximarse a una de las crisis más «espectaculares» que ha generado el sistema de bipolaridad nacido en la Segunda Guerra Mundial.

1. ANÁLISIS POLÍTICO-ESTRATÉGICO DE LA CRISIS

En junio de 1961 tenía lugar un encuentro en la cumbre entre Kennedy y Jrushov en la ciudad de Viena. Del mismo se podía deducir que los dirigentes de los dos super-grandes estaban dispuestos a mantener una *política de statu-quo* en el marco internacional (2).

Si se lleva a cabo un análisis de las declaraciones de dicho encuentro en términos de poder siguiendo las pautas del profesor Morgenthau (3), ambos dirigentes estarían dispuestos a mantener el equilibrio existente en dichos momentos en la escena internacional.

1.1. *La ruptura del equilibrio del poder*

Sin embargo, el proyecto soviético de instalación de ogivas nucleares en terreno cubano es percibido por la administración norteamericana como una ruptura de dicho equilibrio.

Una de las preguntas a plantearse en este momento es el motivo o bien el conjunto de motivos que llevaron al dirigente soviético a tomar tal decisión. Se ha apuntado una multiplicidad de motivos y hay razones para pensar que todos ellos de una manera más o menos importante tuvieron su trascendencia.

Así, por ejemplo, a nivel interno, Jrushov estaba padeciendo ataques continuados por parte de los sectores más hostiles a su política «desestalinizadora» a la vez que la penuria económica —sobre todo en el terreno alimentario— mantenía a la población descontenta. Los éxitos en el terreno exterior sirven en ocasiones para aplacar las críticas internas.

(2) Sobre la cumbre de Viena y su incidencia posterior en la crisis de Cuba V. BRETTON, Ph. y CHAUDET, J. P., *La Coexistence Pacifique*, París, Armand Colin, 1971, pág. 245.

(3) MORGENTHAU, Hans J.: *International Politics as a Struggle for Power en Politics among nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1978, 5.ª edic., rev., págs. 27-116.

En el seno del bloque comunista la política de Jrushov estaba sufriendo duras críticas por parte de los dirigentes chinos. Una victoria en un punto cualquiera del Tercer Mundo frente a Washington podía comportar para Moscú la obtención del papel de director indiscutible del movimiento comunista en el Tercer Mundo frente a los intentos chinos de disputárselo.

Un terreno en el que sin duda iba a afectar el desenlace de la previsible crisis que desencadenaría el descubrimiento de la instalación de los misiles en Cuba era el de las relaciones Este-Oeste. Con la crisis de los misiles el campo socialista se podía plantear la obtención de una victoria en la guerra fría (4).

Una victoria en el terreno de las negociaciones, por ejemplo; o bien, en cuanto a aumentar su poder por la vía de conseguir un *mayor prestigio* en el marco internacional.

En el terreno de las negociaciones se debe recordar que el tema de Berlín seguía pendiente. Y en cuanto a la Europa Occidental, menos «segura» del apoyo norteamericano después de una posible «victoria» soviética, ésta podría tomar una posición más conciliadora respecto de Moscú. Jrushov se había adelantado en este apartado diez años a los acontecimientos a venir con la futura «distensión a la europea». En 1962, los europeos occidentales no estaban dotados del aparato económico necesario para responder a los planteamientos de Jrushov. De ahí, pues, la postura de apoyo (sin fisura alguna) a los Estados Unidos que los europeos mantendrán a lo largo de toda la crisis (5).

En cuanto a la obtención de *mayor prestigio* —política contraria al mantenimiento del equilibrio por la vía del *statu quo* (6)— una victoria en Cuba podía comportar para la URSS una cierta «equiparación subjetiva» en el terreno internacional frente a la evidente superioridad estratégica norteamericana.

En conjunto, por tanto, la ruptura del equilibrio del poder por parte soviética, que incidiría notablemente en el terreno estratégico, debe verse a la luz de los múltiples motivos citados, y aún de algunos no mencionados (así, por ejemplo, la tantas veces citada impresión de inseguridad, debilidad e inexperiencia que Kennedy había ofrecido a Jrushov en Viena).

(4) Cf. SEMIDEI, Manuela, *Les Etats Unis et la Révolution Cubaine*, Paris, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, núm. 166, Armand Colin, 1968.

(5) Un estudio similar se podría hacer respecto de la crisis Moscú-Washington desencadenada a partir de la ocupación de Afganistán por los soviéticos en 1979 —sin olvidar por otra parte las diferencias notables entre ambos conflictos— y se podría ver seguramente como la postura de los aliados europeos se ha visto «modificada» tras un decenio de distensión.

(6) V. MORGENTHAU, op. cit., págs. 77-91.

1.2. *El error del contrario: fuente de poder*

Mucho se ha especulado sobre el como y el cuando del descubrimiento de las instalaciones en Cuba por parte de Washington. Lo cierto es que la administración norteamericana dio a la crisis un aspecto público —intervención de Kennedy ante las cámaras televisivas— notable, con visos de posible confrontación.

Las propuestas de conciliación, como la de Stevenson (representante de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas) basada en dirigir un ultimátum secreto a Jrushov, fueron desestimadas por completo. «Kennedy y la mayor parte de los miembros del Comité Ejecutivo —según Pachter— consideraban necesario un enfrentamiento público con Jrushov.» (7)

Un enfrentamiento que permitiera a los Estados Unidos «inclinarse la balanza del poder mundial con el peso del prestigio adquirido» (8) en razón de su *superioridad nuclear*. Es decir, los Estados Unidos al igual que la Unión Soviética —desestimando sus declaraciones de mantenimiento del *statu quo*— buscan la vía de aumentar su poder frente al contrario. Los Estados Unidos buscarían en cierta manera una prueba de fuerza desencadenada, eso sí, por Moscú, para evidenciar ante el mundo su superioridad.

El «error» de la URSS será la instalación de los misiles en Cuba. El mismo debería servir a los Estados Unidos para ampliar el peso de su poder en la escena internacional. Ésta será una de las razones que va a justificar el método adoptado por el Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad para conducir la crisis.

1.3. *La lógica de la disuasión*

Uno de los factores a tener en cuenta a la hora de abordar la actuación de la administración americana durante la crisis es el desprestigio sufrido por la figura del presidente durante el período inmediato anterior a la misma.

La construcción del muro de Berlín y el fracaso de la operación de Bahía Cochinos, en 1961, habían valido serias críticas a la acción del presidente tanto por parte de la derecha republicana (9) como por parte de algunos generales (10).

(7) PACHTER, Henry: *Collision Course*, 1963, cit. por HOROWITZ, David: *Estados Unidos frente a la Revolución Mundial. De Yalta al Vietnam*, Barcelona, Edic. de Cultura Popular, 1968, pág. 444.

(8) HOROWITZ: Op. cit., pág. 444.

(9) El 15 de octubre, Eisenhower pronunció un discurso en el que afirmó que la política exterior de la administración Kennedy no había sido «firme». Cit. por HOROWITZ, Ibidem, pág. 439.

(10) El enfrentamiento entre el presidente y algunos sectores del ejército era tan evidente que dio origen a una novela de gran éxito en su momento, más tarde llevada a la pantalla, titulada *Seven Days in May*, en la que se recogía la posibilidad de un golpe de estado llevado a cabo por el Pentágono.

De ahí por tanto que el resultado de la crisis, que como ya se ha visto podía tener efectos sobre el equilibrio del poder a nivel internacional, fuera a incidir asimismo en la situación interna norteamericana.

La dirección de la crisis fue llevada a cabo por el *Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad* (11). De entre las propuestas planteadas por los miembros del Comité la finalmente adoptada consistía en establecer una «cuarentena» alrededor de la isla, de tal manera que se impidiera el acceso a cualquier barco transportando armamentos, mientras que las restantes mercancías podían llegar hasta Cuba. Razón por la que es impropio hablar de un «bloqueo» de carácter indiscriminado, como en ocasiones se hace.

La adopción de esta medida comportó el fracaso de los sectores más belicistas —y por ahí, el de los sectores militares críticos del presidente— y permitió «teñir» la acción norteamericana con una «pátina moral» considerable. Robert Kennedy, miembro del Comité Ejecutivo y Fiscal General en el momento del conflicto, fue el encargado de dar el carácter moral a la decisión finalmente adoptada, frente a las propuestas de bombardeo de los «halcones» (12).

Al margen de la mayor aceptación moral de la «cuarentena» frente al bombardeo de la isla, hay que tener en cuenta que dicha medida se ajusta perfectamente a la lógica de la escalada concebida para un posible conflicto nuclear por el secretario de defensa, Robert McNamara.

Dicha lógica se basaba, en este caso, en el hecho de haber escogido el nivel más bajo posible de respuesta frente a la acción del adversario, la cuarentena, y en el de dejar en manos de dicho adversario la responsabilidad de la escalada puesto que la alternativa ofrecida no presentaba otra salida que la escalada o la capitulación.

La aplicación de esta lógica por parte americana era posible a partir del momento en que su superioridad era evidente tanto a nivel local (su escasa distancia geográfica del lugar del conflicto favorecía la presencia de sus fuerzas convencionales en la región) como a nivel global (su superioridad estratégica) (13).

(11) El Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad estaba formado por: el vicepresidente Johnson, el secretario de Estado Dean Rusk, el secretario de defensa Robert McNamara, el secretario del tesoro Dillon, el fiscal general Robert Kennedy, el subsecretario de defensa Gilpatric, el subsecretario Ball, el general Carter, el secretario de Estado adjunto Martin, el general Taylor, McGeorge Bundy y Theodore Sorensen. En las reuniones del Comité estaban también presentes: Alexis Johnson, John McCone, Dean Acheson y Lewellyn Thompson.

(12) Ante las propuestas de bombardear Cuba, Bob Kennedy escribió una famosa nota a otro de los miembros del Comité, Sorensen, en la que decía: «Ahora sé lo que Tojo debía sentir cuando preparaba el ataque de Pearl Harbour», cit. por SCHELESINGER, M. A. Jr.: *Robert Kennedy et son temps*, París, Olivier Orban, 1979, pág. 269.

(13) En 1962 Moscú disponía de 75 ICBM y la fabricación prevista a partir de ese momento era de 25 por año mientras que Washington disponía de 294 ICBM y la fabricación prevista era de 100. Mientras la Unión Soviética no

En razón de estos datos —tan negativos para la URSS, que debería ser la desencadenadora del conflicto nuclear según la lógica norteamericana— no estaría justificada en absoluto la psicosis del peligro de guerra nuclear que vivió el mundo a lo largo de la crisis. De manera radical el general Gallois ha llegado a calificar la confrontación de «gran mascarada» puesto que, según el general francés, por definición, no puede producirse un enfrentamiento nuclear entre ambas super-potencias, dado que el mismo sería contrario al interés de ambas» (14).

Frente a los factores de tipo general que abundan en el sentido de la imposibilidad de la utilización del armamento nuclear durante el conflicto y junto a datos concretos conocidos en tal sentido (15) hay que apuntar la persistencia a lo largo de la crisis del temor ante cualquier imprevisto que pudiera desencadenar la catástrofe (16).

Como recoge Schelling, «la esencia de la crisis es su imprevisibilidad... Forma parte de la esencia de una crisis el que los participantes no sean completamente dueños de los acontecimientos; avanzan los peones y toman decisiones que aumentan o disminuyen el peligro, pero siempre en una atmósfera de riesgo e incertidumbre» (17).

Si la amenaza nuclear, esgrimida en varias ocasiones por Jrushov a lo largo de la crisis, no parecía plausible por una serie de razones, resumidas por Claude Delmas en: el alejamiento de Cuba del territorio soviético, la importancia «no vital» de la isla para los soviéticos y la inferioridad global de la URSS (18), no se debe descartar el hecho de que los actores de la crisis estaban convencidos de la existencia de un margen de riesgo. En este contexto se deberá valorar la instalación del teletipo rojo: un acuerdo mutuo cuyo objetivo es el de disminuir el grado de incertidumbre respecto de la actuación del adversario gracias a la existencia de una mayor comunicación entre ambos.

disponía de armamento nuclear submarino los Estados Unidos ya tenían 96 Polaris. Frente a los 2000 bombarderos intercontinentales norteamericanos, la URSS disponía de 150 aparatos. Datos citados por CORDESMAN, A.: *Deterrence in the 1980's*. Part 1, «Adelphi Papers», núm. 175, Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, 1982.

(14) El análisis del general Gallois cit. por GERGORIN, Jean Louis: *Stratégie et Relations Internationales*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques (Service de Polygraphie), 1978-1979, pág. 52.

(15) El presidente Kennedy había ordenado personalmente dejar pasar cualquier barco que evitara por la fuerza el registro prescrito por las autoridades norteamericanas. Cit. por GERGORIN, *Ibidem*, pág. 47.

(16) A manera de parodia de un conflicto nuclear el cineasta norteamericano Stanley Kubrick realizó el film «Doctor Strangelove» (presentado en España bajo el título «Teléfono Rojo: Volamos hacia Moscú») en el que un «cápricho humano» desencadenaba el holocausto nuclear.

(17) SCHELLING, T. C.: *Arms and influence*, 1966, cit. por GLUCKSMAN, André: *Le discours de la guerre*, París, Bernard Grassel, 1979, pág. 259.

(18) DELMAS, *op. cit.*, pág. 140.

2. REPERCUSIONES DE LA CRISIS

Las características del desarrollo de la crisis y su desenlace van a tener repercusiones para ambos adversarios, tanto a nivel interno como en lo que se refiere a su proyección exterior, así como para el conjunto del sistema internacional en el que ambos super-grandes van a instaurar de mutuo acuerdo un clima de *coexistencia pacífica*.

2.1. *Los efectos de la crisis en los Estados Unidos*

Para los Estados Unidos el desenlace del conflicto comporta la adquisición de un notable potencial de poder, en forma de prestigio, en un doble sentido: a nivel interno, del presidente frente a los sectores críticos de su política y a nivel exterior, del país frente al marco internacional.

La figura del presidente Kennedy se revaloriza, ya durante el curso de la crisis, por el talante con que asumió la dirección de la misma.

Frente a las reticencias del Pentágono, el presidente llevará a cabo una centralización total de las decisiones, manteniéndose él mismo en contacto directo con los comandantes de los navíos encargados de aplicar la cuarentena e impartiendo las órdenes a tomar en cada momento. En cierta manera, ésta era una innovación en la tradición naval militar y fue posible gracias al elevado grado de perfección de los medios de comunicación norteamericanos (19).

Otra posible incidencia del desenlace de la crisis a nivel de la política interna norteamericana hay que situarla en el terreno electoral. Dada la celebración de elecciones para la Cámara de Representantes el 6 de noviembre algunas tesis han condenado los objetivos electorales subyacentes en algunas de las decisiones tomadas por Kennedy (20).

A nivel internacional, el resultado del conflicto le va a valer a los Estados Unidos el calificativo de *única superpotencia* existente en la escena internacional (21). A pesar de la inexistencia de factores materiales que justifiquen un nuevo *reequilibrio del poder* en favor de los Estados Unidos, éste se produce en razón del prestigio ganado por Washington frente a Moscú.

(19) Cf. GERGORIN, *op. cit.*, pág. 47.

(20) El periodista I. F. Stone sostenía en 1966 que Kennedy deseaba obtener una victoria rápida, en cualquier caso antes del 6 de noviembre, para incidir en el resultado de las elecciones. De ahí el ultimátum de 48 horas enviado a Jruschov el 25 de octubre con vistas a resolver la crisis en el plazo de tiempo más corto posible. Cit. por SCHELESINGER, *op. cit.*, pág. 274.

(21) Calificativo utilizado por el general Gallois así como denominación que sirvió al titular de un artículo («Une seule superpuissance») aparecido en el diario «Le Monde» y firmado por André Fontaine poco después de la crisis. Cit. por GERGORIN, *op. cit.*, pág. 56.

Observando con una cierta perspectiva las repercusiones de la crisis de Cuba en los Estados Unidos hay que destacar el efecto negativo que para la política exterior norteamericana ha tenido la aplicación de la lógica utilizada en Cuba, con resultados positivos, en posteriores conflictos.

Los dos elementos que habían determinado las decisiones adoptadas por la administración norteamericana durante el conflicto —la superioridad nuclear norteamericana y la aplicación de la lógica derivada de la doctrina de respuesta graduada van a ser sobrevalorados.

El error de la sobrevaloración de la «influencia» de la *superioridad nuclear* en cualquier conflicto local está recogido en las palabras de Raymond Aron cuando escribe: «En el plano militar la tesis de la «toute puissance» americana se ha exagerado enormemente. Las armas nucleares se paralizan y la guerrilla resiste a los cañones y a los helicópteros. Sin embargo, la tesis del gigantismo americano no es falsa pero es necesario buscar en otra parte, en el orden económico e ideológico, los verdaderos fundamentos» (22).

En cuanto a la sobrevaloración dada a la aplicación de la *lógica de respuesta graduada*, será obvia a partir del momento en que la misma se considere apta para cualquier conflicto. Y, sin embargo, la misma no dará resultados positivos en el caso de Vietnam donde se aplicará un aumento escalonado de la potencia de los bombardeos. Ésta sería, por decirlo de alguna manera, la lección «mal aprendida» que la crisis de Cuba ha deparado a la futura elaboración de la política exterior americana.

2.2. Los efectos de la crisis en la URSS

Al igual que en el caso de los Estados Unidos en el de la URSS el desenlace del conflicto va a tener repercusiones tanto a nivel interno como en lo que se refiere a la proyección internacional del Estado soviético.

Jrushov va a unir a las acusaciones de «capitulacionismo» proferidas en el seno del campo socialista por los dirigentes chinos serias críticas internas (23). Frente a los ataques del Presidium, que finalmente podrá conseguir en 1964 la caída de Jrushov —motivada entre otras razones por los acontecimientos de Cuba—, el dirigente soviético extraerá unas conclusiones muy diferentes de la crisis.

Conclusiones que le llevarán a asegurar la obtención del objetivo perseguido por la instalación de los misiles en Cuba. En 1963, Jrushov

(22) ARON, Raymond: *Le gigantisme américain* en «Le Figaro», París, 7-10-66, cit. por GLUCKSMAN, op. cit., pág. 253.

(23) Para comprender el entramado gubernamental de la URSS, desde una perspectiva dinámica, en la que se analizan las dificultades internas de Jrushov para la aplicación de sus políticas económica y exterior V. CARRERE D'ENCAUSSE, Hélène, *Le pouvoir confisqué*, Flammarion, París, 1980.

afirmaba que «nuestro objetivo en Cuba era impedir la intervención americana en esta isla» (24). Y, ciertamente, en este sentido, se ha producido una modificación respecto de la situación anterior al conflicto, habiéndose comprometido los Estados Unidos, como contrapartida a la retirada de los misiles, a *no intervenir en la isla*. Lo que suponía para Washington tolerar en su zona de influencia directa un régimen ideológicamente hostil (desde 1961 Fidel Castro había hecho en varias ocasiones declaraciones relativas al carácter «marxista leninista» del régimen cubano).

El compromiso norteamericano de no-intervención tendrá una notable incidencia en el aumento de prestigio de Cuba ante el conjunto de países del Tercer Mundo y especialmente en América Latina.

Un segundo hecho que Jrushov podrá presentar ante el Presidium como una victoria frente a los Estados Unidos es la obtención de un acuerdo secreto por el que el presidente norteamericano se comprometía a retirar en un plazo de pocos meses los misiles de alcance medio implantados en Turquía y apuntando hacia el territorio soviético.

La existencia de tal acuerdo, negociado entre Robert Kennedy y el embajador soviético, Dobrynin, podía haber gozado de un gran impacto en la opinión internacional (a pesar de que a nivel estratégico apenas si tenía importancia: tales misiles ya no eran necesarios para el sistema defensivo atlántico desde la introducción de los submarinos Polaris) pero su condición de «secreto» le restó tal capacidad. De ahí, por tanto, que se pueda deducir que el mismo apuntaba hacia las instancias de poder de la URSS «suavizando» en cierta medida el «fracaso» internacional de Jrushov. Y que, por consiguiente, estuviera pensado en razón del impacto que el mismo podía tener a nivel de las élites del poder en la Unión Soviética (25).

Como ya se ha dicho, Jrushov se vería obligado a abandonar el poder en 1964. Y a partir de ese momento, los sectores militares que se habían mostrado contrarios a la política del ex primer secretario del Comité Central del PCUS van a gozar de una posición privilegiada para poner en marcha un plan de aumento de los arsenales nucleares y de creación de una fuerza naval capaz de estar presente en conflictos alejados del territorio soviético (26).

(24) Jrushov ante el Congreso de la SED el 16-1-63. Cit. por GLUCKSMAN, op. cit., pág. 250.

(25) El interés americano en no resaltar excesivamente el «fracaso» de Jrushov queda reflejado en las palabras de Dean Rusk ante la prensa: «Les rogamos que no hablen de "capitulación" ni se excedan en sus comentarios irónicos: hay que evitar que en Moscú se refuerce la posición de los que han preconizado una línea dura». Cit. por FONTAINE, André: *Histoire de la guerre froide*. Vol. II, París, Fayard, 1967, pág. 510.

(26) Cf. HANKS, Robert J.: *The Unnoticed Challenge: Soviet Maritime Strategy and the Global Choke Points*, Institute for Foreign Policy, Cambridge (Massachusetts), 1980, págs. 3-8.

Es decir, esta última reorientación de la política defensiva soviética muestra que los dirigentes de la URSS también habían extraído su lección de la crisis de los misiles. Y conscientes de su inferioridad convencional y estratégica van a poner en marcha el amplio *programa de rearme* que llevará a la URSS en 1972 a firmar junto a los Estados Unidos los acuerdos SALT por los que Washington admite «formalmente» diez años después de Cuba que ya *no es la única super-potencia*.

2.3. *Los efectos de la crisis en las relaciones Este-Oeste*

Una de las constataciones fundamentales de la crisis ha sido el poner de manifiesto la dificultad existente para las comunicaciones directas entre ambas administraciones (27). No en vano se había temido durante el conflicto la posibilidad de «un error con consecuencias nucleares» debido a un malentendido o a un excesivo plazo de tiempo para lograr la comunicación Washington-Moscú.

De ahí por tanto que los dos super-grandes inicien formalmente con la instalación de un teletipo —permanente y de doble sentido— entre el Kremlin y la Casa Blanca una nueva fase en sus relaciones. La incomunicación de la guerra fría va a verse sucedida por una nueva etapa: *la coexistencia pacífica*.

Si bien no se puede hablar de la coexistencia pacífica como producto de una única crisis —la de Cuba, si es cierto, sin embargo, que dicha confrontación sirvió para, a partir del paso simbólico de la instalación del teletipo rojo, desencadenar un proceso de acuerdos entre ambos super-grandes.

El mismo se iniciará con la firma en agosto de 1963, aún no transcurridos dos meses desde la instalación del teletipo, del Tratado de Moscú entre la URSS, los Estados Unidos y Gran Bretaña. Por dicho Tratado se prohibían, de forma parcial, los ensayos nucleares en el espacio atmosférico, extra-atmosférico y submarino.

La lectura de dicho Tratado en el contexto del momento permitía hablar de un acuerdo tácito entre los dos super-grandes para defender sus posiciones de pre-eminencia basadas en su capacidad nuclear ya que la crisis había mostrado, en efecto, la necesidad de un entramado de relaciones (de tipo convencional, como el citado Tratado) capaces de contrarrestar la «inseguridad» derivada de la existencia de arsenales nucleares.

De ahí por tanto que se haga necesaria la puesta en marcha de una coexistencia pacífica «funcional», más allá de las lecturas ideológicas que de la misma se habían realizado tanto en Washington como en Moscú. Como dice Glusksman: «Puesto que las concepciones que ambos adversarios tienen de la coexistencia son distintas, todavía

(27) BRETTON-CHAUDET: op. cit., pág. 260.

más: opuestas, la crisis no es solamente la ilustración sino que se convierte en el momento esencial en que dichas concepciones se concilian «de facto» (28).

En resumen, por tanto, la «coexistencia pacífica-después de Cuba» supondrá una mayor agilidad en las negociaciones entre Washington y Moscú en momentos conflictivos. Hay que tener en cuenta que antes de la crisis, a pesar de los encuentros espectaculares como el de Viena, tal y como muestra la existencia de acuerdos secretos como el relativo a Tailandia (29), las relaciones entre el Kremlin y la Casa Blanca debían utilizar canales indirectos y poco ortodoxos en muchas ocasiones.

A partir de 1963, la existencia de una comunicación regular y directa, acompañada del deseo implícito de ambos super-grandes de «orientar» el *Club Nuclear*, tejiendo una trama de tratados internacionales para ello, va a ser la característica esencial del clima de coexistencia pacífica reinante en las relaciones Este-Oeste. Lo que no impedirá la existencia de enfrentamientos armados en los que Washington y Moscú defiendan intereses contrarios. La guerra del Vietnam es, en este sentido, el más claro ejemplo de *conflicto localizado en un marco global de coexistencia pacífica*.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una vez analizada la crisis así como sus efectos tanto en sus protagonistas como en el marco de las relaciones Este-Oeste, el tema permite la elaboración de una serie de reflexiones de carácter global.

1. La crisis de los misiles de Cuba evidencia de manera explícita, por sus protagonistas y por las características de su desarrollo, la existencia de un sistema bipolar a nivel internacional.

El número de protagonistas se reduce exclusivamente a dos, ante la imposibilidad de que una o varias terceras potencias puedan jugar el papel de *equilibradores de la balanza* (30), ya que tan sólo los Estados Unidos y la Unión Soviética disponen de la base material que les permite utilizar el *lenguaje de la disuasión*. Así pues, la capacidad

(28) GLUCKSMAN: op. cit., p. 251.

(29) Durante la primavera de 1962 Robert Kennedy y Georgi Bolchavok, oficialmente agregado de prensa de la embajada soviética en Washington pero «de hecho» directo enlace con Jruschov, negociaron un acuerdo secreto por el que el compromiso soviético de respetar la neutralidad de Laos recibía a cambio una retirada de tropas norteamericanas de Tailandia en un breve plazo de tiempo. Cit. por SCHELESINGER, op. cit., pág. 266.

(30) El papel de una potencia tradicionalmente «equilibradora», como era el caso de Gran Bretaña en el siglo XIX, está ampliamente tratado por KISSINGER, Henry A.: *Un mundo restaurado*, México, FCE, 1973.

nuclear reduce el número de interlocutores a dos. Y la crisis de Cuba lo evidencia claramente.

2. Una segunda evidencia, centrada en el parámetro del prestigio como fuente de poder en la escena internacional, que ofrece la crisis es la superioridad norteamericana frente a la Unión Soviética. Evidencia que no se debe confundir, de manera simplista, con la idea vencedor-perdedor del conflicto en sí.

Varios son los elementos a tener en cuenta para determinar el grado de poder de un estado en la escena internacional. El profesor Morgenthau los resume en cuatro apartados: la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial y el grado de preparación militar (31).

Varias precisiones se pueden hacer, siguiendo el esquema citado, respecto al estado de la Unión Soviética y de los Estados Unidos en el momento de la crisis, incidiendo en los elementos negativos que afectan a la URSS y que permiten afirmar el hecho de la superioridad americana.

En lo que respecta a los recursos naturales la URSS padece, como ya se ha visto, una penuria alimentaria. Su capacidad industrial le ha permitido dotarse de potencial nuclear (sin embargo, éste es inferior al norteamericano) y desarrollar su tecnología (sin que se pueda hablar de auto-suficiencia como evidenciarán los posteriores intercambios comerciales Este-Oeste). Su grado de preparación militar, entendido éste como la estructura militar capaz de sostener los objetivos de su política exterior, demuestra tanto a nivel tecnológico como por su calidad (entendida como presencia en la zona del conflicto) una clara *inferioridad soviética*.

Cuba evidencia, por tanto, el prestigio ganado por los Estados Unidos ante la Unión Soviética.

3. La categoría de *única super-potencia* atribuida a los Estados Unidos gracias a la crisis de Cuba no dará paso a una política universalista como muestra la serie de acuerdos firmados posteriormente con la Unión Soviética. Como afirma Raymond Aron «desde el momento en que la "contención del comunismo" no tiene otro sentido que oponerse a los partidos real o potencialmente prosoviéticos, esa diplomacia se convierte en más imperial que ideológica o, si se prefiere, en esencialmente realista» (32).

Realismo que conducirá a atemperar los presupuestos tradicionalmente universalistas de la política exterior norteamericana por el respeto de las zonas de influencia. Lo que comporta por tanto la admisión de un estado de *inseguridad relativa permanente* por parte de los Estados Unidos. La existencia del factor nuclear en sí, del que se dota o se puede dotar un adversario, ya determina en parte una cierta inseguridad permanente.

(31) MORGENTHAU: op. cit., págs. 117-130.

(32) ARON, Raymond: *La República Imperial*, Madrid, Alinza, 1976, pág. 337.

El aislamiento de dicho factor —lo que no permite olvidar la existencia de otros múltiples factores determinantes de la seguridad de un estado— tiene en esta ocasión una finalidad crítica inserta en una lectura actualizada y revisada de la crisis de los misiles.

4. La lectura revisada de la crisis ha partido, veinte años después de la misma, de los hombres que desde la administración norteamericana la dirigieron. Así, junto a Robert McNamara algunos de los miembros del Comité Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad que asesoró al presidente durante el conflicto, han elaborado un artículo (33) en el que se incluyen aportaciones críticas que han dado pie a una nueva discusión.

La tesis sostenida en dicho artículo colectivo se resume en que la crisis de 1962 «no ilustra la importancia sino al contrario, lo poco importante que la superioridad nuclear es cuando se halla enfrentada a la existencia de fuerzas de represalia termonuclear capaces de sobrevivir. A su vez muestra el papel crucial de una fuerza convencional rápidamente disponible».

Así pues la tesis de McNamara, veinte años después de la crisis, residiría en el papel «carente de importancia» jugado por *la superioridad nuclear americana* en el momento del conflicto, residiendo el *papel central en las fuerzas convencionales*.

El razonamiento actual del ex secretario de defensa difiere del que él mismo realizó en su momento. Ante la instalación de los misiles soviéticos Jean Louis Gergorin afirma que Robert McNamara concluyó «sin tomar en cuenta consideración política alguna que en el plano estratégico de la instalación de los misiles en Cuba apenas tenía importancia» (34). Opinión que se basaba en la aplastante capacidad de respuesta nuclear norteamericana, suficiente para disuadir cualquier «amenaza» soviética.

Así pues, se hace patente la contradicción existente entre el «decision maker» de hace veinte años y el analista de hoy en día. Lo que no comporta, quizás, «error» ni en uno ni en otro caso. La táctica de la disuasión (percepción de la amenaza nuclear) que hoy pueda parecer insostenible en el caso de Cuba —apoyando con ello McNamara las tesis del general Gallois— jugó en su momento un papel cuya «importancia» es imposible de determinar pues como apunta André Glucksmann «la lección de la crisis cubana hace que cada uno verifique la irrealidad, y ya no la realidad, de su potencia. No se puede comprobar que relación de fuerza fue decisiva, pues ninguna lo fue» (35).

(33) McNAMARA, Robert y otros: *The Lessons of the Cuban Missile Crisis* en «Time», 27-9-82, págs. 36-37. Se recomienda asimismo, puesto que sostiene la misma tesis que el anterior, el artículo de TAYLOR, Maxwell, *General Taylor Reflects on Lessons From the Cuban Missile Crisis* en «International Herald Tribune», 13-10-82, pág. 6.

(34) GERGORIN, op. cit., pág. 46.

(35) GLUCKSMANN, op. cit., pág. 251.

La presencia del factor nuclear ha hecho que la comunicación establecida durante el conflicto —el lenguaje de la disuasión ha convertido la amenaza en un canal de comunicación antes inexistente entre Washington y Moscú— se mantuviera, adoptando una forma diferente. A partir de Cuba la negociación será la nueva base de las comunicaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ésta será la característica central del clima de coexistencia pacífica que «protagonizarán» ambos super-grandes tras la experiencia de la crisis de los misiles.

Barcelona, octubre 1982

El contencioso con Marruecos y el futuro estratégico de España

VICENÇ FISAS ARMENGOL *

A pesar de que la entrada de España a la OTAN comportará, para el Gobierno, la oficialización de un nuevo «enemigo», el Pacto de Varsovia, lo cierto es que la ortodoxia de la política exterior española ha sido, y es todavía, considerar a Marruecos como el único país con el que España puede tener, hipotéticamente, un conflicto armado. De los contenciosos que ambos países tienen establecidos, el más importante y tenso es el derivado de la soberanía de Ceuta y Melilla, plazas españolas reivindicadas por Marruecos.

El objetivo de este estudio es el análisis del entorno de este contencioso, considerando especialmente los factores que inciden en la postura marroquí. En este sentido, se abordan cinco aspectos fundamentales que condicionan la postura marroquí y explican, en buena parte, las líneas de lo que puede ser el futuro inmediato: el consenso del pueblo y de las fuerzas políticas de Marruecos en torno a la recuperación de Ceuta y Melilla, los problemas económicos y sociales de Marruecos agravados por la guerra del Sahara y que sitúan a este país en un contexto de inestabilidad permanente, las estrechas relaciones con Estados Unidos, que respalda abiertamente la política de Hassan; el acelerado proceso de rearme que sigue Marruecos desde los inicios de la década de los setenta y, finalmente, las pretensiones de Hassan II de convertir al Reino de Marruecos en un país líder regional o país gendarme.

Frente a este panorama marroquí, una política exterior española ambigua, fruto de la falta de una visión global de la zona y de la incapacidad de la clase política e intelectual española de comprender el proceso de afirmación nacional marroquí. Lamentablemente, el discurso que impera en España se centra básicamente en observar al país vecino como «amenaza potencial», con una conciencia más de carácter militar que no política. Repetidas veces se ha calificado el asunto de

* Experto en temas militares.

Ceuta y Melilla como «único problema serio que tiene España en política de defensa exterior», sin conceder a esta reducida visión el tratamiento político que requeriría para hacer reducir o desaparecer los aspectos y connotaciones bélicas del problema. En cualquier caso, ambos países parecen adoptar una postura de espera, condicionando la resolución del contencioso a las salidas diplomáticas que se deriven de la descolonización de Gibraltar. Postura lógica, cierto, pero que retrasa innecesariamente la adopción de medidas políticas y culturales que imposibiliten la escalada de tensión a causa de las plazas españolas en la costa africana.

Se trata, indiscutiblemente, de un conflicto al que no puede aplicársele una solución-tipo o un patrón estándar de resolución, puesto que ambos países tienen argumentos de peso para sustentar su postura. Pero es precisamente a partir de ahí, de la existencia de argumentos, por donde podría iniciarse un amplio diálogo, desapasionando la polémica actual y aceptando que ambos países tienen razones para sustentar su criterio. Para ambos países, la solución de este contencioso les reportaría grandes ventajas, tanto políticas como económicas y culturales. Para España, en concreto, de solucionarse el problema, las hipótesis de amenaza quedarían reducidas a la nada, lo que podría comportar una reformulación radical de los planes estratégicos y seguir, sin riesgos, un gradual y ejemplar proceso de desmilitarización y de desarme.

1. SITUACIÓN Y CONTEXTO ACTUAL DE MARRUECOS

Aunque sea de forma excesivamente esquemática, resultaría impropcedente analizar los aspectos estratégicos de Marruecos sin conocer y evaluar, previamente, algunas de las características sociales, económicas y políticas de este país, ya que muchos de estos aspectos, aunque sólo sea coyunturalmente, condicionan decisivamente su entorno estratégico y, como consecuencia, sus relaciones con España.

Para la mayor parte de los españoles, Marruecos es un país difícil de comprender. Y hay motivos para que ello sea así. La reciente independencia del Reino de Marruecos, la adopción de fórmulas políticas de corte occidentalista y la estructura social y religiosa de espíritu islámico, confieren a este territorio unas características peculiares de difícil comprensión para la mentalidad occidental.

En Marruecos existen unas *estructuras religiosas tradicionales*. El Rey es el jefe de los creyentes. El impacto de las actividades musulmanas en el país es mínimo, y la influencia de las actividades de los Hermanos Musulmanes (integristas), que tanta preocupación están causando en otros países de la zona, es realmente discreto. Las *estrechas relaciones entre el Rey Hassan II y Arabia Saudita*, guardián de

los santos lugares del Islam, ilustran la ortodoxia de Marruecos y de su Rey, y explican, quizá, que el integrismo y sus excesos encuentren algunas dificultades para implantarse en este país (1).

Este papel dual de la figura del Rey (jefe político y jefe religioso) es de capital importancia para entender algunos procesos políticos de Marruecos (2), país en el que los partidos políticos tradicionales han visto reducir su ya muy limitada influencia y no parecen estar en condiciones de ofrecer alternativas de cambio. Por una parte, existe una legislación y un parlamento de imagen democrática, pero, por otra, hay una ausencia de capacidad para expresar disenso y la mayor parte de los dirigentes socialistas se encuentran en la cárcel.

Esta inestable y conflictiva situación política no ha sido ni es obstáculo para que Hassan II consiga *agrupar a todas las fuerzas parlamentarias en torno al tema del Sahara y de los problemas territoriales*. Hay cosas en las que no llegarán nunca a un acuerdo, pero en este asunto existe un verdadero *consenso*, lo que es fundamental para comprender, ahora y en el futuro, posibles disensos con la izquierda española, que encuentra dificultades para entender que, a pesar de las dificultades internas de Marruecos, no se ha roto en este país el consenso popular en torno a la política del Rey en el tema de la recuperación del Sahara (3), a pesar de hechos tan dramáticos como la masacre que vivió la ciudad de Casablanca, el 20 de junio de 1980, en donde unas 1.000 personas perdieron la vida en la represión a que dio lugar la huelga general convocada por la central socialista Confederación Democrática de Trabajadores (CDT).

Este terrible incidente tuvo sus orígenes en la protesta y descontento de los trabajadores respecto al alza del coste de la vida. Podría considerarse, incluso, que la matanza de Casablanca es el prólogo a una nueva etapa en la que florecerán los problemas típicos de una economía dual y en rápido proceso de transformación. Baste señalar, como foco de tensiones, la importancia del *éxodo rural*. De 1956 a la actualidad, la población urbana ha pasado del 14 al 46 % del total de la población. Estos rápidos cambios en la composición socio-económica del país comportarán, necesariamente, cambios en la actuación política de la gente y en sus valoraciones religiosas.

Sin embargo, el consenso político respecto a la recuperación de los territorios que consideran propios está comportando graves problemas en el terreno económico, cuyas derivaciones políticas están por ver cara un futuro próximo. La situación económica es difícil. Marruecos ha tenido que *endeudarse peligrosamente para hacer frente a su enorme déficit comercial*; las exportaciones sólo cubren la mitad

(1) DELCOUR, Roland: «Maroc: à l'abri du commandeur des croyants», *Le Monde*, 29 de enero, 1982.

(2) LEVEAU, Rémy: «Islam et controle politique au Maroc», *Maghreb Review*, n.º 1-2, 1981.

(3) Sugiero, al respecto, la lectura del polémico libro de Juan Goytisolo, «El problema del Sahara», Anagrama.

de las importaciones. En 1981, Marruecos tuvo que incrementar en un 63 % las importaciones de productos alimenticios a causa de la sequía. Señalamos estos datos porque, de prolongarse este estado de cosas, podría producirse una situación insostenible en la que el Rey tendría que optar entre continuar la guerra del Sahara o enderezar la economía del país. De momento, se apela a los créditos del Fondo Monetario Internacional y se intenta atraer a las inversiones extranjeras que permite a los inversionistas retener el 100 % del capital invertido, expatriar sin trabas los beneficios obtenidos y disfrutar de grandes ventajas, con lo que se echa por la borda todo el proceso de «marroquización» iniciado en 1973.

Indiscutiblemente, *la guerra con el Polisario ha agravado aún más la crisis económica del país*. Los presupuestos de Defensa e Interior se han elevado a 1.100 millones de dólares en 1982, lo que representa el 32 % del total del presupuesto. Algunas fuentes estiman que el gasto bélico es realmente muy superior —más de 1.900 millones de dólares—, una parte de los cuales es pagado por Arabia Saudita (4). Las pérdidas humanas derivadas de la guerra del Sahara son cuantiosas. Según el Estado Mayor operacional, con base en Agadir, las pérdidas humanas (muertos o heridos) se estiman en unos 1.000 al año; el Polisario afirma que esta cifra es, en realidad, diez veces más elevada (5).

Las tensiones sociales y económicas del país, el compromiso militar en el Sahara y las dificultades diplomáticas de Rabat, entre otras cosas, preocupan a los norteamericanos, que han convertido a este país en cabeza de puente para sus planes de intervención en Oriente Medio. Varios países árabes critican duramente las *estrechas relaciones de Marruecos con los Estados Unidos*. Pero, como veremos, *estos acuerdos benefician a ambos países y, entre otros aspectos, aseguran el respaldo americano —o al menos su neutralidad— en las reivindicaciones marroquíes, incluidas Ceuta y Melilla*.

2. POTENCIAL MILITAR DE MARRUECOS

Aunque algo retardado, Marruecos ha seguido los pasos de militarización que han caracterizado a los países del Tercer Mundo con aspiraciones de desarrollar un rol de gendarmes regionales (6). Es, efectivamente, en el transcurso de la década de los setenta cuando Marruecos emprende un importante viraje en su política interior y exterior que se manifiesta, entre otras cosas, en una *orientación favo-*

(4) HODGES, Tony: «Le nouvel axe stratégique entre Washington et Rabat», *Le Monde Diplomatique*, julio 1982, p. 6.

(5) RONDOT, Philippe: «Maroc: le double pari du Roi Hassan II», *Défense Nationale*, enero 1981, p. 88.

(6) Véase al respecto: FISAS ARMENGOL, V.

nable a un rápido rearme y la participación en varios conflictos regionales africanos (participación en los sucesos del Zaire, hostilidad con Argelia, guerra con el Polisario). Esta orientación bélica de la política marroquí ha supuesto, forzosamente, una potenciación de sus recursos militares, tanto humanos como materiales.

Si nos atenemos al potencial humano, se observará que es a partir de 1975-76 cuando se aumentan rápidamente el número de efectivos de sus Fuerzas Armadas, que pasan de 53.500 hombres en 1972 a 61.000 en 1975 y a 120.000 en 1981 (7). Este extraordinario aumento de los efectivos es debido al incremento experimentado en el Ejército de Tierra, que pasa de 48.000 hombres en 1972 a 55.000 en 1975 y a 107.000 en 1981, tal como puede comprobarse en el cuadro.

Potencial humano de las Fuerzas Armadas de Marruecos

	<i>Tierra</i>	<i>Marina</i>	<i>Aire</i>	<i>Total</i>
1981	107.000	5.000	8.000	120.000
1980	105.000	4.500	7.000	116.000
1979	90.000	2.000	6.000	98.000
1978	81.000	2.000	6.000	89.000
1977	75.000	4.000	5.650	74.650
1975	55.000	2.000	4.000	61.000
1974	50.000	2.000	4.000	56.000
1973	50.000	2.000	4.000	56.000
1972	48.000	1.500	4.000	53.500
% 81-72	122 %	233 %	100 %	124 %

Un crecimiento de este tipo había de repercutir de forma inevitable en la economía del país y en las prioridades de los fondos públicos. Incidencia que se iría agravando a medida que transcurría la guerra del Sahara con el Polisario y se recurría a una clara política de importar todos los armamentos posibles.

Aunque haya servido en numerosas ocasiones de tapadera del rearme, lo cierto es que Marruecos se ha excusado repetidas veces de este proceso arguyendo que el ejército marroquí se veía obligado a estar permanentemente equipado y entrenado para una eventual confrontación con Argelia, que aunque tiene menos efectivos humanos, está mejor equipada. La confrontación con Argelia es evidente, pero que tenga que derivar necesariamente a una confrontación militar armada ya es harina de otro costal. *Marruecos se arma para poder llevar a cabo su guerra con el Polisario y devenir, en un futuro próximo y mediante el recurso tradicional de la ostentación de las armas sofisticadas, líder regional del Norte de Africa* y convertirse, de esta for-

(7) Military Balance, 1981/82 y años anteriores.

ma, en interlocutor obligado de las conveniencias de las grandes potencias en aquella zona.

En cualquier caso, el peso del belicismo y del rearme se han hecho sentir, y mucho, en su estructura económica. Un repaso a los gastos militares de Marruecos en los últimos años permite apreciar que *el mayor esfuerzo de rearme es el realizado en el período 1975-77*, destacando unos extraordinarios aumentos de los gastos militares en los años 1975 (+ 46'9 %) y 1976 (+ 40'4 %), consiguiendo una tasa de incremento medio anual (a precios constantes) del 26'3 % para el período 1972-1976. En los años posteriores, el incremento es menor, tanto si se expresa en dólares constantes como en dirhams corrientes de cada año. Posteriormente, al hablar de las compras de armamento realizadas en estos períodos, podremos matizar con más precisión el alcance de estos aumentos y su localización temporal.

Gastos militares de Marruecos

	<i>Millones de dólares de 1979</i>	<i>Millones de dirhams corrientes de cada año</i>
1972	312	645
1973	360	763
1974	424	1.057
1975	623	1.673
1976	875	2.548
1977	1.004	3.294
1978	892	3.209
1979	896	3.495
1980	999	4.260
1981	1.005	4.800

Fuente: SIPRI Yearbook 1982

Lógicamente, la repercusión de estos aumentos sobre el Producto Interior Bruto del país también es manifiesta, pasando de representar el 2'8 % en 1972, al 7'0 % en 1977 y el 6'1 % en 1980, como puede apreciarse en el cuadro adjunto.

Porcentaje de los gastos militares de Marruecos sobre su P.I.B.

1972	2'8	1976	6'2
1973	3'1	1977	7'0
1974	3'1	1978	5'8
1975	4'6	1979	5'6
		1980	6'1

Fuente: SIPRI Yearbook, 1982

En 1976, el Rey de Marruecos ya manifestó que invertiría una tercera parte de su presupuesto estatal en equipo militar para estar en condiciones de rechazar cualquier ataque lanzado desde Argelia. En realidad, la guerra del Sahara ha supuesto y supone una sangría considerable para el país. El coste de esta guerra se estima en uno o dos millones de dólares diarios, notándose forzosamente en los presupuestos del Reino. Así, en el 1980, un 17'8 % del presupuesto de inversiones era dedicado a la modernización de los materiales de guerra. *En el de 1981, la parte de defensa y de seguridad absorbía el 40 % del presupuesto.* Con todo, estas cifras no incluyen la totalidad del gasto militar, pues algunos materiales han sido pagados directamente gracias a la ayuda de algunos países árabes, especialmente de Arabia. Pese a ello, la situación económica ha ido empeorando. Fruto del aumento de los gastos militares, el dirham marroquí tuvo que ser devaluado un 10 % en 1978.

3. LAS BASES Y LA AYUDA AMERICANA: MARRUECOS EN LA ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS

La presencia de las tropas americanas en Marruecos se remonta al desembarco de 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, aunque es a partir de los acuerdos Bidault-Caffery de 16 de febrero de 1948, complementados en 1950, cuando los americanos se establecen en el entonces Protectorado Francés. Al parecer, unos *20.000 militares norteamericanos se estacionaron entre la base aero-naval de Kenitra y las bases aéreas de Ben-Guerir, Sidi-Slimane, Boulhaut (después llamada Benslimane) y Nouasser.*

En 1978, los americanos abandonan estas bases, consideradas no imprescindibles para la estrategia nuclear americana y ante las presiones del partido nacionalista, el Istiqlal, hoy día en el poder, y el socialista. Evacuaron también la *Escuela de mantenimiento de material de comunicaciones electrónicas de Sidi-Bouknadel* y la *estación de recepción de Sidi-Yahia-du-Gharb*, estaciones cuyos equipos estaban técnicamente anticuados a causa de los adelantos de los satélites.

Este desmantelamiento sería, sin embargo, leve. Al iniciarse la década de los ochenta, diversos factores confluyen para que los americanos vuelvan a interesarse por el territorio de Marruecos. Si en los sesenta les era útil como base de su estrategia nuclear, en la década actual devenía indispensable para la nueva estrategia de intervencionismo de la doctrina sustentada por el equipo de Reagan. *Marruecos tiene una posición estratégica primordial, al estar entre el Mediterráneo, el Atlántico y la entrada del Sahara.* Esta situación resulta sumamente interesante para disponer de un importante dispositivo estratégico destinado a oponerse a una eventual penetración soviética en el

Golfo Pérsico. Por todo ello, y a pesar de que las bases militares americanas son muy impopulares entre las masas árabes y musulmanas, se inicia una nueva etapa en 1981, año en que Estados Unidos decide respaldar abiertamente y no de solapado, como hasta entonces, la intervención marroquí en el Sahara y los *deseos de Hassan de convertirse en uno de los guardianes principales de los intereses occidentales en el norte de Africa, constituyéndose en uno de los sistemas avanzados del imperialismo en el Próximo Oriente.*

En esta época, además, las negociaciones de España para entrar en la OTAN estaban en su punto culminante, y expiraban los acuerdos de este país con Estados Unidos sobre las bases. Se trataba, lógicamente, de aprovechar esta coyuntura para negociar con Estados Unidos y sacar mejor provecho por parte de Marruecos. Inmediatamente después de la ofensiva y victoria del Polisario en Guelta-Zemmour, el 13 de octubre de 1981, los marroquíes se lanzan a los brazos de Washington. En diciembre, un equipo de boinas verdes es enviado a Marruecos para comenzar un programa de seis meses, con el propósito de formar a los pilotos marroquíes en la táctica de los antimisiles (8). También se enviaron 25 instructores americanos para formar al ejército en las tácticas de comando. Al mismo tiempo, la administración Reagan anuncia que *aumentará el número de militares marroquíes que recibirán formación en los Estados Unidos.* Entre 1950 y 1979, 2.660 militares de Marruecos recibieron entrenamiento militar en los Estados Unidos, lo que arroja un promedio de 91 militares al año. Los nuevos planes de Reagan preveen la asistencia de 162 militares en 1982 y 514 en 1983. Los créditos destinados a las ventas militares a Marruecos aumentan de 30 a 100 millones de dólares para el año fiscal de 1983, créditos que serán utilizados para asegurar la continuidad en el mantenimiento de armamentos americanos ya comprados (OV-10, F-5, misiles Chaparral, etc.) y para comprar nuevos materiales (sistemas electrónicos antimisiles, sistemas de visión nocturna, etcétera).

Ya entrados en 1982, el Rey de Marruecos realiza una visita a Estados Unidos, del 18 al 21 de mayo. Después de esta visita, los ministros de asuntos exteriores de ambos países firman, el 27 de mayo, un acuerdo militar que concede *facilidades de tránsito a las fuerzas americanas de despliegue rápido en determinadas bases de Marruecos.* Como contrapartida, la administración Reagan propone triplicar la ayuda militar a Marruecos. Según el acuerdo firmado, de una duración de seis años y renovable, *los americanos tendrán acceso al aeropuerto de Casablanca-Mohamed V* y, posteriormente, a la *base aérea de Sidi-Slimane*, en donde los americanos invertirán 20 millones de dólares para mejorar las pistas e instalaciones.

Este aparentemente repentino coqueteo —aparente porque Esta-

(8) HODGES, Tony: «Le nouvel axe stratégique entre Washington et Rabat», *Le Monde Diplomatique*, julio 1982, pág. 7.

dos Unidos ya optó por apoyar a Marruecos a partir de 1975— no es exclusivo al país objeto de este estudio, sino que abarca toda la zona del norte de África, siguiendo una política pragmática en relación a los problemas del Próximo Oriente. *Estas facilidades que los americanos obtienen de Marruecos vienen a sumarse a las que se negocian paralelamente con Egipto, Somalia y Omán.* Estados Unidos intensifica sus esfuerzos para *aumentar su cooperación militar con los países árabes moderados*, ya que consideran insuficientes sus relaciones con Israel —un tanto maltrechas por su actuación en el Líbano— para controlar la zona. En este sentido, la administración Reagan está teniendo una gran actividad en toda la región, tradicionalmente terreno de acción de Francia. Esta actividad se traduce en un *aumento considerable de la ayuda militar a Túnez*, una hostilidad permanente hacia Libia, acusándola de hacer el juego a la URSS y en presiones a los demás países africanos para hacer fracasar a la Organización de la Unidad Africana (O.U.A.). En abril de 1982, Estados Unidos y Túnez firman un acuerdo relativo a la venta de 12 cazas F-5, valorados en 200 millones de dólares, y 54 carros M-60. Para facilitar esta transacción, los Estados Unidos proponen acordar a Túnez una ayuda militar de 140 millones de dólares en 1983, frente a los 85 millones acordados en 1982. Es en los mismos días cuando los americanos aprueban vender a Marruecos un total de 380 misiles aire-tierra Maverik, valorados en 28 millones de dólares, al tiempo que autorizaban a Italia a venderles 18 helicópteros AB-206, fabricados por Augusta-Bell bajo licencia de Bell Textron y Sikorsky Aircraft.

Después de la caída del Sha de Irán y del aislamiento de Egipto, las principales potencias interesadas en el Maghreb recurren de nuevo al Rey de Marruecos para suplir, en la medida de lo posible, el apoyo perdido en otros países del norte de África y Oriente Medio. *Los intereses de Marruecos y Estados Unidos coinciden parcialmente. Marruecos quiere jugar un rol de gendarme regional en África, y Estados Unidos necesita una base avanzada en Afro-Asia*, que se traduce en la posesión de bases y facilidades de almacenamiento. Se ha especulado, incluso, en la posibilidad de que Washington sopesase la conveniencia de almacenar material atómico en Marruecos, incluyendo bombas de neutrones. En último término, y a pesar de que Washington tiene conciencia de que Marruecos no es un país de gran estabilidad, el objetivo de los Estados Unidos al venderle tanto armamento, podría ser el de sostener el esfuerzo de guerra de Marruecos y dar la imagen, en la zona del Maghreb, de que Estados Unidos no permitirá un derrumbe de Hassan o extralimitaciones del Polisario fuera del Sahara, con la esperanza de que esta larga batalla fatigue la ayuda que Argelia viene dispensando al Frente Polisario (9). Por otra parte, Marruecos ofrece más y mejores garantías de estabilidad y fidelidad a Estados Unidos

(9) HODGES, Tony: «Le nouvel axe stratégique entre Washington et Rabat», *Le Monde Diplomatique*, julio 1982, pág. 7.

que España y Portugal, los dos países que hasta ahora podían dar facilidades militares a Estados Unidos para sus fuerzas de despliegue rápido. El gobierno portugués piensa limitar el uso de la base de Lajes a los aviones estadounidenses. Una victoria socialista en España afectaría, también, a las ya enturbiadas relaciones militares de los Estados Unidos en la Península. Además, al entrar España en la OTAN, es probable que las bases españolas adquieran unas funciones más propiamente atlantistas que no específicamente americanas, lo que, de hecho, significa una devaluación frente a las generosas ofertas que Marruecos hace a los Estados Unidos. No es casualidad que el convenio para la utilización de las bases entre Estados Unidos y Marruecos coincidiera en un momento de tensión negociadora entre Madrid y Washington respecto a la renovación de los acuerdos bilaterales.

Por tanto, al margen del futuro que puedan tener las relaciones militares hispano-americanas, lo que queda fuera de toda duda es la opción pro-marroquí de los Estados Unidos desde 1975 y, muy particularmente, a partir de 1981. Los cuadros de la ayuda militar americana a Marruecos son un fiel exponente de este hecho.

Entrega de material militar americano a Marruecos (2)
(en millones de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979 estimac.	1979 prev.
Acuerdos F.M.S.	3'2	296'1	104'2	37'2	8'3	30'0	80'0
Entregas	4'0	2'4	15'6	31'9	89'1	—	—
Financiación a título de los F.M.S.	3'0	14'0	30'0	30'0	43'0	45'0	45'0
Exportaciones comerciales	0'1	1'0	4'1	21'6	10'7	25'0	25'0

Durante el cuatrienio 1976-80, el total de la ayuda militar americana a Marruecos ascendió a 182 millones de dólares, cantidad superior a la correspondiente al largo período 1950-76, que totalizó 157 millones de dólares, con lo que queda bien patente el refuerzo americano de los últimos años de la década de los setenta.

(10) «Congressional Presentation on Security Assistance Program for F. Y. 1980», Washington, 1979.

Ayuda militar y venta de armas de EE.UU. a Marruecos
(en millones de dólares)

	1950-1976	1976-1980	1955-1979
Programa de Asistencia militar (MAP)	29,6	—	
Ventas Militares al Extranjero (FMS)	116,5	178,0	
Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET)	11,5	4,9	
TOTAL AYUDA	157,6	182,9	
Ventas FMS		409,6	488,8
Ventas comerciales		71,6	47,9
TOTAL VENTAS		481,2	536,7

Fuente: «Supplyng Repression», M. T. Klare & C. Arnson — Institute for Policy Studies, 1981.

Estos créditos han aumentado también merced a los acuerdos que se firmaron en 1982. Por las mismas fechas, y tampoco sería una casualidad, el Fondo Monetario Internacional (FMI) concede a Marruecos un crédito de 575 millones de dólares, que venía a reemplazar a otro de 880 millones que había sido firmado en 1981 y suspendido posteriormente a causa de la desastrosa situación financiera del país. Y como con cualquier crédito importante del FMI, existen toda una serie de contrapartidas políticas que se resumen, en definitiva, con la fidelidad a la política dictada desde Washington.

Asistencia militar americana a Marruecos
(en millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983
Créditos para financiar ventas de equipos militares americanos de los que:	25	33,4	30	100
créditos directos	—	—	—	50
garantías de préstamos	25	33,4	30	50
Asistencia formación militar	0,9	1	1,1	1,6

Fuente: «Congressional Presentation, Security Assistance Prog. 1980», Wash. 82.

Para comprender este proceso de «conversión» americana hacia Marruecos, habría que considerar también una serie de intereses económicos que se han ido manifestando en los últimos años. De manera especial, el creciente interés que los Estados Unidos manifiestan sobre los fosfatos marroquíes y sobre el uranio contenido en estos fosfatos, cuyas reservas se estiman en 57,8 millones de Tms., es decir, el 75 % de las reservas mundiales (11). El interés americano por los recursos energéticos marroquíes abarca igualmente a las pizarras bituminosas y el suministro de reactores nucleares.

4. COMPRAS DE ARMAMENTOS REALIZADAS POR MARRUECOS

Durante los últimos años este país ha realizado numerosas compras de armas, lo que le ha convertido en uno de los principales importadores de armamento en la actualidad. En dólares constantes de 1975, Marruecos ha comprado armas por valor de 1.400 millones de dólares durante la década de los setenta. Es significativo que un 80 % de estas importaciones se hayan realizado en los tres últimos años de la década, es decir, muy recientemente. Así, en el período 1970-76, Marruecos importó armamento por valor de 280 millones de dólares (a precios de 1975), siendo Francia el principal vendedor (55 % de las ventas). En el período 1977-1980, en cambio, las importaciones de armas se multiplican por cuatro, totalizando 1.121 millones de dólares (a precios constantes de 1975). En este período, Francia ha continuado siendo el principal vendedor.

Si Francia suministra más de la mitad de las compras de armas, Estados Unidos representa un porcentaje superior al 30 %. El resto procede de España, Italia, Suiza y Alemania, tal como podrá observarse en la lista de pedidos y compras que se adjunta.

Ya desde que Francia concediera la independencia a Marruecos, en 1956, el país galo ha procurado siempre ser el principal proveedor de armas del Reino de Marruecos, consiguiéndolo ciertamente, a excepción de los años 1966-68, en los que recibió importantes cantidades de la URSS. De las ventas realizadas por Francia en la década de los setenta, sobresalen las efectuadas en los años más recientes, 1979 al 1981. Anteriormente, le había suministrado patrulleras, helicópteros Puma y barcos de transporte. A partir de 1978, sin embargo, Francia efectúa importantes ventas, tales como 300 misiles Magic, 96 misiles Crotale, 50 Mirage F-1C, 400 vehículos acorazados de transporte de personal, 108 carros TMX-10RC, 20 vehículos acorazados AML-90 y 24 aviones de entrenamiento Alpha Jet. Estas importantes ventas han ido acompa-

(11) BEN MESSAOUD: «Les USA et le Maroc: de nouveaux interets», *Lamatif*, n.º 110, diciembre, 1979.

ñadas, como es costumbre en estos contratos, del *mantenimiento de más de 200 consejeros militares franceses en Marruecos*. Ello no ha sido obstáculo para que Francia suspendiera temporalmente, en marzo de 1982, la venta de armas a Marruecos por impago de los vencimientos. Marruecos ya había sufrido un embargo similar en años anteriores y por morosidad en el pago de los armamentos.

Respecto a las repercusiones de estas compras frente a un hipotético conflicto con España, por razón de las plazas de Ceuta y Melilla, recordaremos la utilidad de algunos de estos armamentos. Aparte de las patrulleras adquiridas o pedidas, destacan los tres barcos de transporte ligero Batral (1.250 Tms) destinados al transporte de una compañía de intervención con todo su material y vehículos, que se compraron en 1977. En mayo de 1978, Marruecos firma un acuerdo con Francia por el que este país le suministra varias baterías de misiles antiaéreos Crotale (96 unidades entregadas en 1979), fabricados por las compañías Thomson-CSF y Matra. El Crotale es un sistema de misil tierra-aire a baja altitud para la defensa antiaérea, y los misiles pueden alcanzar un objetivo móvil situado a 8'5 kms. en 20 segundos. El Crotale es aerotransportable, por ejemplo, por medio de aviones C-130 Hércules, de los que Marruecos posee algunas unidades. Como es habitual en estos contratos, un equipo de suboficiales franceses (radaristas y electrónicos) hacen de instructores. Los 50 Mirage F-1C vendidos entre 1978 y 1979 van equipados con misiles R-550 Magic. Tanto los carros AMX-10RC como los transportes avanzados VAB pueden ser utilizados para un conflicto como el que apuntamos, así como los helicópteros Puma y Gazelle, los Mirage F-1, los aviones de entrenamiento Alpha-Jet y varios misiles.

El segundo vendedor y proveedor de Marruecos es *Estados Unidos*, país que ha mantenido siempre estrechas vinculaciones con el Reino a causa de las bases que disponía en este territorio hasta hace pocos años y que, próximamente, volverá a utilizar. Las ventas americanas han tenido, en este país, dos períodos claramente diferenciados: antes y después de 1975. En efecto, las exportaciones de armamentos de Estados Unidos a Marruecos, durante el largo período 1950-1974, ascendieron a 47'9 millones de dólares, lo que representa una media de unos dos millones de dólares anuales, es decir, sin significación. Es más, en 1960, Estados Unidos impuso una prohibición de venta de armas ofensivas a Marruecos, temiendo un conflicto de este país con Argelia. Sin embargo, en 1975 se efectúa un giro total en este sentido. Marruecos y Estados Unidos firman un contrato de compra de armas por un valor de 150 millones de dólares, de los que 66'9 millones corresponden a 81 piezas antiaéreas y, el resto, a vehículos acorazados de transporte y camiones. Fruto de este contrato, EE.UU. entrega 100 vehículos de infantería de combate M-113-A1 en 1978 y 234 más en 1979, así como 1.000 misiles anti-carro Tow.

Ya más recientemente, 1978 es un año que marca una nueva ofensiva de las ventas americanas a Marruecos, obedeciendo a una estra-

PEDIDOS Y COMPRAS DE ARMAMENTO

<i>País</i>	<i>Tipo de armamento</i>	<i>año orden</i>	<i>año entrega</i>	<i>unidades entregadas</i>	<i>Observaciones</i>
Brasil	Vehículo acorazado transporte de personal EE-11 Urutu	1981			en negociación
	Vehículo acorazado EE-9 Cascavel	1981			en negociación
España	1 fragata F-30, tipo Descubierta	1977			fabricada por la E.N. Bazán
	4 patrulleras clase Lazaga	1977	1981	1	fabricada por la E.N. Bazán
Francia	24 aviones entrenamiento Alpha Jet	1978	1979	4	
			1980	8	
			1981	12	
	Vehículo acorazado AML-90	1978	1981	20	
	108 carros AMX-10RC	1978	1980	2	
			1981	98	
	6 patrulleras O-32 (antes P-92)	1976			ya tiene otras 6
	2 patrulleras PR-72	1976			ya tiene otras 2
	24 helip. SA-342 K Gazelle	1980			inicialmente ha-
	400 VAB, vehículos acorazados de transporte de personal	1979	1979	50	bían pedido el 500 MD
			1980	100	
			1981	150	
	25 cazas Mirage F-1C	1976	1978	25	
25 cazas Mirage F-1C	1977	1979	25		
Misiles R-440 Crotale tierra-aire	1978	1979	96		
300 misiles R-550 Magic aire-aire	1976	1978	150	para los cazas Mirage F-1C	
		1979	150	para los cazas Mirage F-1C	

<i>País</i>	<i>Tipo de armamento</i>	<i>año orden</i>	<i>año entrega</i>	<i>unidades entregadas</i>	<i>Observaciones</i>
Francia	40 helic. SA-330 L Puma	1977			
	30 Tornado ADV caza	1979			
	48 misiles MM-38 Exocet mar-mar	1977			para las patrulleras PR-72
	3 barcos de transporte tipo Batral	1975	1977	2	
			1978	1	
	3 patrulleras Champlain		1977	2	
			1978	1	
	2 patrulleras PR-72	1973	1977	1	
	40 helic. SA-330 L Puma	1975	1975/76		
	6 patrulleras P-92	1974	1975/76		
Italia	19 helic. AB-206 B-2 Jetranger	1980			
	6 helic. CH-47C Chinook	1981			ya tiene otros 6
	6 helic. A-109 Hirundo	1979	1980	6	
	6 helic. AB-212	1980			
	6 helic. CH-47C Chinook	1977	1980	6	
	helic. SH-30 Sea King	1979			en negociación
	8 helic. AB-206	(1975)	(1976)		
	5 helic. AB-212	(1975)	(1976)		
	28 aviones contrains. SIAI Marchetti SR-260 Warrior	1976			
	12 helic. AB-205 Iroquois	1973	1974		
6 avión transporte Fairchild C-119 Packet	(1973)			de procedencia canadiense	

<i>País</i>	<i>Tipo de armamento</i>	<i>año orden</i>	<i>año entrega</i>	<i>unidades entregadas</i>	<i>Observaciones</i>
R. F. Alemana	10 avión transporte Do-28D-2	1979			
Suiza	10 aviones entrenamiento AS-202 Bravo	1976	1978	10	
EE.UU.	misiles aire-tierra AGM-65A	1980			para los cazas F-5E
	misiles anti-carro BGM-71 A Tow	1980			para los helic. Gazelle
	7 aviones transporte C-130H Hércules	1981	1981	5	coste: 100 millo- nes \$ incluidos en un paquete de 245 millones \$
			1982	2	
	20 cazas F-5E Tiger-2	1980	1980	10	
			1981	10	
	40 cañones antiaéreos M-163 Vulcan	1979			coste: 182 millo- nes \$
	108 carros M-60-A3	1981			
	12 helic. 209 AH-1S	1978			
	6 aviones contrainsurgencia OV-10A Bronco	1979	1981	6	
	16 misiles mar-mar RGM-84A Harpoon	1978	1981	4	para las patru- lleras Lazaga pedidas a Es- paña
	misiles aire-aire AIM-9J	1978			
	334 vehículos de infantería de combate M-113-A1	1975	1978	100	coste: 142'5 mi- llones \$ inclu- yendo 80 caño- nes AA
			1979	234	
	100 carros M-48 Patton	1978	1978	50	
			1979	50	

<i>Páís</i>	<i>Tipo de armamento</i>	<i>año orden</i>	<i>año entrega</i>	<i>unidades entregadas</i>	<i>Observaciones</i>
EE.UU.	1000 misiles anti-carro BGM-71 A Tow	1975	1975	500	
			1978	500	
	6 aviones de transporte C-130H Hércules	1976	1977	6	coste: 36 millones \$
	1 avión transporte Gulfstream-2	1976	1977	1	
	10 misiles MIM-72A Chaparral	1976	1977	10	
	20 aviones entrenamiento T-20 Buckeye	1976			coste: 89 millones \$
	12 aviones entrenamiento T-34C-1 Turbo-Mentor	1975	1977	12	coste: 5'5 millones \$
	24 cazas F-5E/F Tiger II	1976	(1978/79)		coste: 120 millones \$
	6 aviones transporte Beech King Air A-100	1974	1975		
	6 aviones transporte C-130 A Hércules	1973	1974/75		
	25 carros M-48 Patton		1974		coste: 28'8 millones \$

Fuente: SIPRI Yearbook, 1969-70 hasta 1982.

tegia de influencia para contrarrestar el efecto producido por el reciente contrato de 2.000 millones de dólares entre la URSS y Marruecos sobre los fosfatos. Ambos países, Marruecos y Estados Unidos, acuerdan la venta al primer país de 24 helicópteros Huey Cobra, fabricados por la Bell y considerados como una de las armas contraguerrilla más eficaces existentes en el mercado (puede bombardear en picado), y 24 aviones OV-10, fabricados por la Rockwell. Este contrato supuso, de hecho, el *abandono de la neutralidad de la administración Carter en el conflicto del Sahara*. Hassan II estableció este contrato, además, como pago del envío de una fuerza de 1.600 soldados al Zaire, en 1978, en compañía de otras fuerzas de países occidentales. En este mismo año, el Gobierno de Marruecos negoció comprar en Estados Unidos un *sistema electrónico de detección*, altamente sofisticado, para instalarlo en la frontera del Sahara y controlar, de esta forma, los movimientos del Frente Polisario. El sistema en cuestión, denominado «Project Westwind», costaría unos 200 millones de dólares, que podrían ser financiados por Arabia Saudí. La empresa encargada del proyecto es una filial de la Northrop Corporation. El respaldo de Washington a Marruecos respecto a su batalla sahariana es determinante desde entonces, y palpable con la venta de material apto para la lucha en el desierto o permitiendo la utilización de los aviones F-5 en la lucha contra el Frente Polisario.

Pero lo que puede y se utiliza contra el Polisario puede ser utilizado también, en su momento, contra España en el caso de un conflicto. Esta posibilidad ha atemorizado más de una vez a los políticos españoles. En la Sesión del Congreso de los Diputados celebrada el 9 de octubre de 1980, el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Pérez Llorca, contestó a una pregunta del diputado comunista Solé Tura, relativa a la venta de armamento a Marruecos por parte de los Estados Unidos, en la que el diputado catalán afirmó que «el Gobierno de Estados Unidos parece decidido a seguir proporcionando nuevas armas a Marruecos e incluso parece, desde el punto de vista técnico, que algunas de estas armas, para ser utilizadas eficazmente, requieren auxilios complementarios que sólo podrían darse desde el territorio español, y muy concretamente, desde una parte del mismo: desde las Islas Canarias». Estos pormenores no fueron contestados por el señor Ministro.

Tanto los 150 carros M-48 como los 364 transportes acorazados M-113, cañones, misiles (especialmente el Chaparral), los 10 aviones de transporte C-130, y los pedidos de 40 cañones M-163 y 108 carros M-60, son perfectamente aptos para un conflicto con España.

La preocupación es de una lógica total, pero se quiebra al comprobar la escasa o nula oposición a las ventas de armamento que España realiza a Marruecos, como señalaremos posteriormente.

Finalmente, y respecto a las ventas de Estados Unidos, el contrato más importante que se está negociando en la actualidad se refiere a un pedido de 108 carros M-60 efectuado en 1980, por un valor

superior a los 182 millones de dólares. Este contrato es anunciado en marzo de 1981. Los carros M-60, que son fabricados por la Chrysler, formaban parte de un paquete que incluía 6 aviones OV-10 Bronco (ya entregados) destinados a fines de contrainsurgencia, y 20 aviones F-5 ya comprometidos desde hacía un año por la administración Carter. La entrega de los carros, sin embargo, no se ha materializado todavía, debido a la morosidad del Reino marroquí, que ya se ha retrasado también en el pago a la Westinghouse del suministro de un sistema de detección de radar. Precisamente, uno de los objetos principales de la visita de Hassan II a Washington, en mayo de 1982, era el de convencer al gobierno norteamericano de que le entregasen de una vez los carros M-60, confiando en pagarlos mediante los 100 millones de dólares que EE.UU. concederá, en 1983, a Marruecos en concepto de ayuda militar. Ayuda que permitiría a Rabat —al menos esta es la intención marroquí— comprar nuevos equipos y aparatos de contra-medida electrónica para su aviación, así como sistemas de visión nocturna y detectores de sonido que permitirían, al ejército marroquí, contrarrestar los misiles SAM-6 y SAM-8 que tan eficazmente utiliza el Polisario.

En cualquier caso, lo que queda fuera de toda duda es la voluntad de los Estados Unidos de asegurar a Marruecos como un fuerte aliado en su estrategia respecto al norte de África y Oriente Medio, especialmente desde la formación de la Fuerza de Intervención Rápida, que utilizará Marruecos como base de apoyo en el largo trayecto que separa el continente americano del afro-asiático.

Del resto de vendedores, *Italia* es quien tiene un papel más destacado, merced al suministro de helicópteros normalmente fabricados por Augusta-Bell, con licencia americana. Cerca de cuarenta helicópteros ha vendido Italia a Marruecos, existiendo pedidos de los modelos Jetranger, Chinook y Sea King desde 1979. Parte de estos helicópteros son utilizados en la guerra del Sahara. Según declaraciones del Frente Polisario efectuadas en octubre de 1979, Marruecos utiliza los helicópteros CH-47 Chinook en sus operaciones del Sahara. Estos helicópteros son fabricados en Italia bajo patente de la Boeing norteamericana, por lo que la venta a Marruecos tuvo que ser aprobada por el Gobierno americano. Fuentes periodísticas italianas confirmaron, también, el *envío de instructores militares italianos a Marruecos*, con permiso de los Estados Unidos. Al parecer, Arabia Saudita influyó decisivamente en la venta de estos helicópteros. Más recientemente, Marruecos ha solicitado de Italia un sistema electrónico antimisiles (Electronic Counter Measures) para equipar a los aviones F-5 y Mirage F-1.

En cuanto al resto de suministradores, señalaremos que en 1973 estuvo a punto de realizarse una importante venta de armamentos por parte de la URSS, quien ya había vendido a Marruecos aviones Mig muy anticuados en la década de los sesenta. En 1967/68 recibió 80 carros de Checoslovaquia, hecho que persuadió a los Estados Un-

dos a aumentar sus ventas a Marruecos (12). En 1979, la prensa comentó igualmente la posibilidad de que la R. P. China suministrara armas a Marruecos, con objeto de compensar la influencia soviética en el conflicto del Sahara, aunque esta posibilidad no llegó nunca a concretarse.

Para finalizar, recordaremos que Kissinger organizó, en 1976, numerosas transferencias de armas provenientes de Irán hacia Marruecos y Mauritania, vía Jordania, aunque muchas de estas ventas no llegaron a materializarse debido, al parecer, a cierta oposición de algunos generales jordanos (13). En este sentido, las autorizaciones aprobadas por el Departamento de Estado de los EE.UU., entre noviembre de 1975 y noviembre de 1976, relativas a transferencias a Marruecos de armas americanas procedentes de terceros países, se referían a la venta de 36 cañones sin retroceso de 106 mm, 26 aviones F-5A y 16 morteros de 155 mm; todo ello de procedencia jordana.

5. LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS

Respecto al norte de África, la política exterior española se ha caracterizado por la *falta de una visión global de la zona* y de comprensión hacia los procesos políticos que en ella se estaban desarrollando. Se ha ido más a remolque de los acontecimientos que al compás de una estrategia firme y clara, sea cual fuere su naturaleza. Tres hechos han marcado decisivamente este actual estado de cosas: la independencia de Marruecos, la descolonización del Sahara y el contencioso sobre Ceuta y Melilla.

Cuando existía, el Protectorado español sobre Marruecos no supo establecer unas relaciones económico-políticas de tipo colonialista, como lo hizo Francia, sino que se limitó a tener un carácter fundamentalmente militar. Este condicionamiento histórico delimita, de forma contundente, las posibilidades de maniobra españolas en los momentos de tensión, ya que aparece sin el apoyo de unas relaciones económicas importantes que, en caso de existir, relativizarían algunos problemas y forzarían la búsqueda de soluciones por ambas partes. Hoy en día, el comercio hispano-marroquí tiene un peso poco importante en relación al franco-marroquí. Francia absorbe el 26'5 % de las exportaciones, frente a un 8'7 % por parte española. El comercio hispano-marroquí es favorable a España, aunque el ritmo de las exportaciones marroquíes es superior a las que realiza España a aquel país. De esta forma, si el índice de cobertura era del 236 % en 1977, en 1981 sólo era del 162 %. En este año, las importaciones españolas proce-

(12) SIPRI: «The arms trade with the third world», 1971.

(13) New York Times, 23-5-76.

dentes de Marruecos totalizaban un valor de 17.644 millones de pesetas, y las exportaciones, 28.566 millones (14). España importa, fundamentalmente, fosfatos (13.377 millones de pesetas en 1981) y exporta de forma más diversificada, especialmente barras de hierro y acero (5.386 millones), aceites vegetales (3.556 millones) y automóviles (1.133 millones).

Este dominio francés en el terreno económico se manifiesta también en el terreno de las influencias políticas y en el mundo de la diplomacia. España no ha sabido, hasta el momento, encontrar una fórmula de cooperación política y económica que sirviera, al mismo tiempo, de factor de alivio de tensiones. Por el contrario, se ha mostrado con una actitud sumisa y acomplexada frente a las estrategias que Francia y Estados Unidos han ido desarrollando en esta zona. Más recientemente, el Gobierno español ha seguido una política de renuncia a toda iniciativa en relación al tema del Sahara, apoyando más bien la política de los Estados Unidos sobre el particular.

A la renuncia o escasa capacidad de «savoir faire» se añade una incompreensión de la evolución marroquí. Como señala Morán, «España —es decir, su clase dirigente y el personal gobernante franquista— nunca entendió plenamente que Marruecos era una nación plenamente independiente y que había recobrado el pleno ejercicio de su soberanía. Ni tampoco que era un país —pese al carácter conservador de su régimen monárquico— del Tercer Mundo y, por tanto, con reivindicaciones frente al viejo orden de preguerra. Menos aún, que el nacionalismo marroquí necesita una «tensión controlada» respecto a España... Tensión controlada por parte del poder, porque un enfrentamiento abierto y total frente a un país europeo, en concreto frente a España, puede poner en peligro —al abrir paso a una corriente nacionalista populista— todos los equilibrios de una Monarquía, a la vez tradicionalista y modernista, apoyada en una oligarquía conservadora cuyos intereses pueden ser reivindicados por las clases populares» (15).

Se olvida con demasiada frecuencia el *componente nacionalista* de la actitud marroquí, que es fruto de su evolución histórica y que, aunque originariamente estaba canalizado hacia Francia, se ha desviado, en buena parte, hacia España (16). *Se produce, entonces un doble proceso complementario y con evidentes consecuencias negativas: un proceso de afirmación nacional marroquí que choca contra la postura española y, paralelamente, una actitud despectiva y llena de prejuicios por parte de España, en donde todavía se cultiva la concepción racista de «los moros», actitud que ha estado posiblemente abonada por la falta de información sobre los problemas de la descolonización*

(14) Información Comercial Española, n.º 1.844, 5-8-82, pp. 2823-2824.

(15) MORÁN, Fernando: «Una política exterior para España», Planeta, 1980.

(16) MORÁN, Fernando: «Reflexiones sobre la entrevista de Mallorca», «El País», 17 marzo 1982.

y por la mala influencia de determinadas versiones chauvinistas de nuestra Historia.

Los conflictos con la pesca han aumentado y multiplicado estos antagonismos. Es posible que ambas partes lleven algo de razón, como también parece cierto que los dos países han incurrido en extra-limitaciones de competencias. El problema pesquero con Marruecos, en última instancia, «es el derivado de una situación típica y genérica entre una potencia cuyos pescadores faenan tradicionalmente —en base a prácticas y derechos históricos— en aguas de un país poco desarrollado y la voluntad de éste de preservar su riqueza piscícola. Pero todo agravado por la utilización que Marruecos hace de tal situación como arma política para obtener ventajas diplomáticas, de cooperación sociopolítica y de cesión de posiciones territoriales» (17). Ceuta y Melilla, sobre las que hablaremos seguidamente, no están separadas de estas disputas pesqueras; de hecho, son el fondo de la cuestión y el objetivo final de este proceso de «tensión controlada».

6. EL CONTENCIOSO DE CEUTA Y MELILLA

De los contenciosos que Marruecos tiene planteados con España, el territorial es, sin duda alguna, el más importante. A ningún observador se le escapará que, de hecho, éste es el único problema real que, en principio, podría derivar en un conflicto armado. Tanto en esferas militares como políticas se suceden, periódicamente, declaraciones de aviso, advertencia y, aunque menos, de reflexión, sobre el futuro de estas plazas. En fecha reciente, por ejemplo, y en la visita que el ministro de Defensa realizó a la II Región Militar (Sevilla), los mandos militares de esta zona manifestaron su preocupación por la amenaza permanente de Marruecos sobre Ceuta y Melilla, especialmente sobre la primera, que podría llegar a plasmarse en una eventual invasión a dicha ciudad. En el debate de la Comisión de Defensa del Congreso, relativo a las líneas generales de la política de defensa, celebrado el 28 de abril de 1982, el Ministro de Defensa, señor Oliart, manifestaba que «cualquier cosa que pase en África, nos va a afectar de una manera directa o indirecta», calificando a la zona de Marruecos como de zona caliente y de *amenaza potencial*.

Estas y otras múltiples declaraciones, así como el Plan Estratégico Conjunto o los mismos criterios estratégicos que han servido de base para confeccionar la Ley de Dotaciones Presupuestarias para el Sostentamiento e Inversiones de las Fuerzas Armadas, ponen en evidencia la *existencia, en estos momentos, de una opinión generalizada de que es posible entrar en conflicto abierto con Marruecos a partir de una actuación marroquí sobre Ceuta y/o Melilla.*

(17) MORÁN, Fernando: «Una política exterior para España». Planeta, 1980.

Por pocas que sean las posibilidades de que esto suceda, y habida cuenta de que una acción de este tipo podría desencadenar un proceso violento realmente dramático, parece razonable intentar buscar los caminos que, desde una óptica preventiva, ayuden a disminuir las tensiones actuales y establezcan fórmulas definitivas de arreglo por ambas partes. La realidad, sin embargo, parece discurrir por senderos menos prometedores. Veamos por qué.

En términos generales, podría señalarse que *existe más conciencia estratégica o militar del problema que no política*, tanto por la procedencia de la preocupación como por el enfoque de donde buscar las soluciones. Se habla más de cómo defender la zona del estrecho que de buscar las soluciones pacíficas y políticas del problema. No en vano, esta parcialización del enfoque de la cuestión está preocupando enormemente a las mismas poblaciones de Ceuta y Melilla, temerosas de que el Gobierno español tuviera, en su momento, la misma falta de firmeza (que no quiere decir, necesariamente, violencia) cuando el abandono del Sahara. Este temor viene avalado, incluso, por una *contradicción o disonancia entre la problemática exterior española en el norte de África* (reconocida por todos los grupos políticos) y la *organización de la defensa militar española*. «Lo más acuciante, peligroso y provocativo acontece, sistemáticamente, al sur de la Península desde hace un cuarto de siglo y, sin embargo, el dispositivo defensivo está básicamente orientado a la defensa pirenaica y de la Península» (18). En otras palabras: en el caso de que exista una actitud predefinida y firme de no acceder a las peticiones marroquíes, esta decisión no va acompañada de una organización defensiva de carácter militar que garantice la seguridad de estas plazas. Por el contrario, en el caso de que exista un criterio propenso a ceder, en determinadas circunstancias, las plazas objeto de reivindicación, esta decisión no va acompañada del proceso político-cultural que requeriría para que esta cesión se realizase sin traumas y con un consenso suficiente. En definitiva, el problema estriba en que no se conoce cuál es a ciencia cierta la política que se va a seguir y se teme, porque hay motivos históricos que avalan este temor, que sea cual sea la decisión a tomar, ésta no se desarrolle de forma satisfactoria.

En cualquier caso, la actitud marroquí parece clarificarse cada vez más, sin que ello implique un juicio de valor sobre su postura. *Hassan II* no puede batallar en todas direcciones al mismo tiempo, por lo que parece que *puede permitirse el lujo de congelar temporalmente la recuperación de Ceuta y Melilla, al menos hasta que no queden satisfechas las reivindicaciones españolas sobre Gibraltar*. Nos encontramos, pues, ante una *hipótesis de conflicto/contenido*.

Como se ha señalado repetidas veces, y desde hace años, la óptica de Rabat es la de que «Ceuta caería de madura» en el momento en

(18) MESTRE VIVES, Tomás: «El papel de España en la estrategia mediterránea», *Historia* 16, n.º 54, octubre 1980.

que Gran Bretaña ceda en negociar Gibraltar (19). En efecto, si la principal argumentación española para mantener las ciudades de Ceuta y Melilla es la voluntad de sus habitantes —claramente favorable a la integración con España—, este principio de autodeterminación resultaría invalidado en el momento de que Gibraltar —cuya población ha vitado y prefiere ser inglesa— sea devuelta a España. Es indudable que este discurso tiene un peso importante y que puede ser ampliamente instrumentado, a su favor, por Marruecos. En último término, sí puede preverse un cambio radical en los términos del problema a partir del momento que se recupere Gibraltar. A partir de este momento, Marruecos podría iniciar una ofensiva más directa, aunque en principio sólo fuera diplomáticamente. Mientras tanto, y en la espera de que caiga la fruta, la estrategia de Hassan II discurre por otros caminos, más cercanos a procesos de integración que de confrontación. Aunque existe en Marruecos una total unanimidad respecto a la reclamación de Ceuta y Melilla, el soberano marroquí siempre ha procurado controlar la situación, a sabiendas de que un enfrentamiento directo con España podría costarle el trono y, con probabilidad, una grave derrota militar. Así, pues, la estrategia que parece seguir en la actualidad es otra, y tiene varias fases (20): la primera de ellas, que se viene desarrollando desde hace cuatro años, es la *marroquización de ambas plazas*. La presencia musulmana en Ceuta y Melilla es creciente y se nota especialmente en Ceuta. Hace veinte años, los marroquíes residentes en Ceuta no eran más de 3.000. Hoy día, la población de origen musulmán sobrepasa los 30.000 habitantes. En esta ciudad es también creciente la presencia de policías marroquíes, la mayor parte procedentes de Tetuán. La segunda fase podría haberse iniciado hace meses, y consistiría en la *creación de focos de tensión* que contribuyan a desestabilizar la situación. De momento, las actividades de grupos autonomistas o partidarios de la integración con Marruecos no son muy importantes, pero esta situación podría cambiar notablemente en un plazo de tiempo bastante breve. Al parecer, Tetuán y Nador son las bases de donde parten las operaciones contra Ceuta y Melilla, respectivamente (21).

Según informaciones recientes que han tenido amplia resonancia (22), el plan de operaciones militares de Marruecos sobre Ceuta y Melilla no contempla un ataque simultáneo sino alternativo, y se realizaría de forma heterodoxa, en plan sorpresa, y precedido de un clima político internacional favorable. Estas informaciones señalan la posibilidad de que Marruecos decidiera ocupar alguna de las plazas distintas de Ceuta y Melilla: el Peñón de Vélez de la Gomera, el Peñón de Alhucmas o las Islas Chafarinas, lo que podría resultar fácil para

(19) GONZÁLEZ, Fernando: «Los enclaves en el Mediterráneo Occidental», *Triunfo*, 12-2-77, pp. 24.

(20) «La defensa de las plazas», *Cambio 16*, 16-8-82, pág. 30.

(21) «La sombra de Hassan», *Cambio 16*, n.º 554, 12-7-82.

(22) REYES, Luis: «La tentación de Hassan», *Tiempo*, n.º 8, 12-7-82, pp. 6-8.

Marruecos y daría a este país unos prisioneros de guerra con que poder negociar posteriormente.

Una de las ventajas de Marruecos es la pequeña superficie de Ceuta y Melilla, que no permite un despliegue adecuado de las fuerzas que las guarnecen. Por este motivo, y de acuerdo con las fuentes antes citadas, la defensa convencional de Ceuta y Melilla ha sido concebida en la forma de un «ataque preventivo». Esto quiere decir que, ante la inminencia de un ataque marroquí —y siempre que el centro de decisión política lo estimara necesario—, las fuerzas españolas de guarnición en ambas ciudades saldrían de ellas, para intentar ocupar —al estilo de Israel— tanto el Gururú, en Melilla, como la cadena de elevaciones de Sierra Bullones (Yebel Muza), en el caso de Ceuta. Se trataría, en este supuesto, de ocupar militarmente una franja de terreno de 30 kilómetros alrededor de Ceuta y Melilla. Esta operación ha sido denominada *Operación Ballesta* y sería encomendada a las fuerzas de guarnición (19.000 hombres), a las que se unirían otras dos grandes unidades de infantería: la Brigada de Infantería de Reserva de Cabo de Gata (integrada por 3.800 hombres, 18 piezas de artillería y cuatro secciones de artillería antiaérea), y la Brigada Aerotransportada de La Coruña (con 3.000 hombres y cañones autopropulsados de 105 mm.). Obvia decir que el terreno accidentado de los alrededores de ambas ciudades no es favorable al uso de columnas de carros. Al parecer, según la *Operación Ballesta*, se daría también alerta al Tercio Don Juan de Austria de la Legión, situada en Fuerteventura, y la Brigada Paracaidista de Alcalá de Henares, que cuenta con 5.000 hombres.

Este dispositivo, junto con la Legión estacionada en Ronda (Málaga), los 6.000 soldados que se encuentran en La Línea de la Concepción (Cádiz) y la base de misiles de Sierra Carboneras, al norte de La Línea, que cuenta con misiles antiaéreos Hawk (tierra-aire) y una batería de misiles Nike Hércules, serían los que darían cobertura a las plazas de Ceuta y Melilla, especialmente a la primera, puesto que Melilla se encuentra más alejada y no es del alcance de los misiles citados.

He enumerado, aunque brevemente, estos dispositivos militares, no tanto para establecer una hipótesis de estrategias bélicas a seguir en caso de conflicto, que no es el propósito de este trabajo, sino para recalcar la falta o la insuficiencia de análisis político de este problema, cuya vertiente militar ya es de dominio público antes de que se haya cubierto y agotado —que no es el caso— las vías del entendimiento que pueden derivarse de una discusión amplia en la que se consideren con igual peso las razones de ambos bandos. Una encuesta realizada en mayo/junio de 1982 (23), señala que el 36 % de los españoles estarían dispuestos a defender Ceuta y Melilla en caso de agresión, frente a un 33 % de opiniones negativas y un 31 % de encuestados que no contestan o no saben. Al margen del nivel de fiabilidad de estas encuestas, parece razonable pensar que un porcentaje importante de la

(23) ARIJA, José Manuel: «El malvinazo español», *Cambio 16*, n.º 559, 16-8-82.

población española apoyaría una defensa armada de Ceuta y Melilla en caso de agresión, o lo que es lo mismo, cabe pensar que en caso de un ataque de Marruecos sobre estas ciudades, una acción militar de castigo y/o de recuperación, contaría con un apoyo social y político nada desdeñable. También es verdad que un porcentaje importante de la población es partidaria de no enfrentarse con Marruecos por el dominio de estas plazas, sea por convencimiento de que geográficamente deben pertenecer a Marruecos o por una actitud pasiva de no entrar en un conflicto bélico. En cualquier caso, si parece oportuno señalar que, *en caso de confrontación con Marruecos, el pueblo español adoptaría posturas muy divididas e incompatibles, lo que acarrearía graves problemas políticos internos, de difícil evaluación pero totalmente indeseables.*

Se impone, pues, la necesidad de proceder a una variación en la forma de cómo hasta ahora se ha tratado el problema. Por encima de todo, evitar la pérdida de vidas humanas, españolas y marroquíes. Para ello, es condición necesaria desapasionar la polémica y aceptar que ambos países tienen razones para sustentar su criterio. Si se consigue un espíritu dialogante podrán considerarse con mayor holgura y cordura las diversas alternativas que vayan apareciendo. Morán señala (24), para empezar, cuatro alternativas posibles a la situación de tensión actual:

- a) Mantener la actual posición y reforzarla. De hecho, la capacidad de respuesta española está actuando como efecto disuasorio.
- b) Una línea de actuación —que parece conveniente en cualquier supuesto— es la conexión socioeconómica de las dos ciudades con las unidades geoeconómicas regionales marroquíes. Es decir, hacer que el desarrollo normal de Ceuta y Melilla no estorbe, sino que beneficie, a las regiones vecinas.
- c) Una solución más bien teórica es la bilateralización de las ciudades, entendiéndolo por ello la creación de unas instituciones de autogobierno desempeñadas por españoles y marroquíes. Esta solución dependería de un entendimiento profundo con Marruecos.
- d) La internacionalización de las plazas, a la manera del Estatuto de Tánger, exige la participación de terceros no ajenos al tema ni que lo globalicen.

Como podrá adivinarse, ninguna de estas alternativas puede resultar fácil y definitiva. Probablemente no la haya y siempre habrá quien tendrá que ceder más de lo que quisiera. Mantener la actual situación es una posibilidad, pero no una solución, puesto que la tensión puede acrecentarse a niveles insostenibles. La internacionaliza-

(24) MORÁN, Fernando: «Una política exterior para España», Planeta, 1980.

ción es sumamente problemática y no contaría, en principio, con el apoyo de Marruecos. Más viable, aunque difícil también, sería la fórmula de la bilateralización o un proceso parecido. Algunos analistas han apuntado la posibilidad de adoptar una fórmula de este tipo hasta, por ejemplo, el año 2000, en que Ceuta y Melilla pasarían a formar parte, de forma total y exclusiva, de Marruecos. Esta fórmula que, como se comprenderá, acepta el condicionamiento geográfico como prevalente, permitiría establecer una planificación económica, política, social y cultural de estas ciudades y sus habitantes, concedores de su destino inmediato y libres, por tanto, mediante una generosa y justa ayuda por ambos países, de elegir su futuro.

Una consecuencia inmediata de un arreglo político con Marruecos sería, sin duda, la reorganización de los planteamientos militares y estratégicos españoles. Si el llamado «contencioso con Marruecos» pudiera desaparecer algún día, lo que implicaría un acuerdo satisfactorio por ambas partes, las hipótesis de amenazas contra España quedarían reducidas a la nada, al menos en el contexto internacional actual. Ello obligaría a un reforzamiento de la política de cooperación con el mundo árabe, especialmente con el Maghreb, y a una reformulación radical de los planes estratégicos. Al no estar amenazada por ningún país vecino, España podría optar claramente por una política de defensa de nuevo cuño, siguiendo un proceso gradual de desmilitarización, ya que carecería de sentido mantener un enorme y costoso aparato sin finalidad aparente. Podría ser el inicio, incluso, de llevar a la práctica lo que tan demagógicamente se ha venido en llamar la «cooperación de las culturas mediterráneas». Pero esto ya es harina de otro costal. En la fase actual, lo que resulta inmediato y urgente es, como se ha señalado, optar por desarrollar una amplia y franca discusión entre dos pueblos, España y Marruecos, tan cercanos en el mapa y tan alejados en el corazón.

Barcelona, septiembre 1982

El uso de la fuerza y el caso de las Malvinas-Falkland

JOAN PIÑOL RULL *

«Existe una cierta futilidad en la interposición de la áspera y ascética faz de la ley en una situación (la de las Falkland) en la que, desde principio a fin, se trata de una mera cuestión de poder.»

J. Goebel: *The Struggle for the Falkland Islands*, Yale, 1927.

«Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.»

Art. 2, párrafo 4 de la Carta de las N. U.

Seguridad y empleo de la fuerza

Desde la perspectiva de un Estado individual, el concepto abstracto de seguridad no facilita siempre una clara línea decisoria para emprender algún tipo de acción militar. Si bien suele haber un claro *consensus* nacional sobre la defensa del territorio en donde reside la gran masa de población, no se da un grado semejante de acuerdo sobre la defensa de colonias, protectorados, ni mucho menos aún sobre zonas de influencia o defensa de aliados (como lo demostró la «contestación» universitaria norteamericana de los años sesenta ante la guerra de Vietnam, que creó prácticamente una fractura en el seno de la sociedad de los Estados Unidos) en especial si el conseguir la seguridad a que se aspira puede acarrear costos sustanciales. Sin embargo, en el sistema político global actual de los 80, en el equilibrio de fuerzas o *statu quo* estratégico, el *security regime* contemplado en

* Dr. Joan Piñol Rull, Profesor Adjunto contratado de Derecho Internacional Público. Universidad Autónoma. Barcelona.

forma muy conservadora por Jervis (1), las cuestiones territoriales parece que van a jugar un papel aún mayor del que les correspondió en los años setenta. Así el conflicto latente entre la URSS y China por la región del Oussouri, la disputa Perú-Ecuador, Perú-Bolivia-Chile, Belice-Guatemala, Pakistán-India, Irán-Irak, Irak-Kuwait, Marruecos-Polisario-Argelia y sobre todo el conflicto Israel-Siria-Líbano-Jordania-Egipto implican todos ellos problemas de seguridad de los Estados, en términos de autonomía y respeto a la integridad (tal como la entiende cada Estado individualmente) de su territorio, enlazando estrechamente con la fórmula utilizada en el art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas (2).

El éxito de un régimen internacional estratégico, en especial si es conservador del *statu quo*, radica en ser apto para resistir eficazmente las presiones para un cambio brusco, y si no lo logra, está abocado al fracaso, como ocurrió con la Santa Alianza. Todo régimen de seguridad debe conllevar canales adecuados para progresivas modificaciones no radicales de las situaciones y de los valores, como cualquier sistema social interno. Por tanto, debe definir las circunstancias que hagan posible el cambio, especificar en forma neta los procedimientos que son legítimos y clarificar qué cambios pueden ser permitidos.

No obstante, el régimen estratégico mundial está lejos de haber llegado a una perfección suficiente, esencialmente por falta de establecimiento de las reglas de juego definitivas por los grandes protagonistas-decisores: la URSS y los Estados Unidos (3). Y la modificación del sistema parece tender irreversiblemente a un incremento del desorden mundial en todos los aspectos (económico, militar, etc.) por la pérdida de poder relativo de las dos superpotencias (4).

Pese a ello existe un acuerdo, explicitado jurídicamente a través del artículo 2.4 de la Carta de las N.U., que corresponde *grosso modo* a la realidad: los intereses globales del sistema, priman sobre los de los Estados menores; y la ausencia de violencia es preferible (al menos idealmente) a la optimización de los valores aspirados por cada

(1) JERVIS, R.: «Security Regimes», *I. D.* Vol. 36, n.º 2, Spring, 1982, pp. 357-377; «una condición necesaria para la formación de regimenes de seguridad es que los actores principales prefieran el *statu quo*», p. 373, premisa que existe en la actualidad en el sistema mundial.

(2) El texto concreto del artículo fue perfilado en San Francisco, pues las palabras «contra la integridad territorial o la independencia política» no existían en el Proyecto de Dumbarton Oaks, recordando el art. 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, lo que añadió según Kaeckenbeck mayor posibilidad de confusión sobre la redacción del párrafo en Dumbarton Oaks. KAECKENBECK, G.: «La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le Droit International», *Rec. des C. T.* 70, 1947-I, p. 133.

(3) HOFFMANN, S.: *Le dilemme américain: suprématie ou orde mondiale*. París, 1982, pp. 160 ss.

(4) FRANKEL, J.: *International Relations in a changing world*. Oxford, 1979, pp. 209-210, señala como características del sistema emergente la multipolaridad creciente.

Estado: expansionismo, protección de intereses estratégicos o comerciales, etc.

A este acuerdo se llegó tan sólo tras una larga evolución histórica y dos guerras mundiales que pusieron en peligro el equilibrio de fuerzas preexistentes y crearon una nueva situación de bipolaridad imperfecta, hasta el momento actual. Pero anteriormente a la Primera Guerra Mundial, la guerra, la intervención armada o cualquier otra forma del uso de la fuerza eran plenamente legítimas, como último recurso de los Estados y como continuación de la política por otros medios, por parte de las Potencias que tenían medios para efectuarla con posibilidades de éxito. Tras el duro golpe que supuso la guerra del 14 al sistema de equilibrio de poder regido por la Gran Bretaña, Wilson quiso acabar con éste proclamando:

«Ahora no debe existir un balance de poder, ni grupos de naciones poderosas frente a otras, sino un grupo único e invencible de Naciones que serán la garantía de la paz en el mundo» (5).

El sistema de la Sociedad de Naciones intentó, sin éxito, establecer la seguridad colectiva de sus miembros contra cualquier agresión, cualquier empleo ilegítimo de la fuerza armada. Desde el punto de vista jurídico se llegó más lejos aún con el Pacto Briand-Kellogg de 1928 que proscribió el uso de la guerra como instrumento político, pero no estableció ningún mecanismo que garantizase su cumplimiento.

La Carta de las Naciones Unidas prohíbe taxativamente el uso de la fuerza armada en el art. 2,4, con mayor amplitud que en los precedentes citados y mayor precisión y objetividad. No obstante, no sustituyó el empleo de la fuerza como *ultima ratio* en contra de las injusticias *percibidas* por los Estados, dentro del sistema, como autoayuda individual o colectiva (*self-help*), en forma eficaz. En efecto, el sistema alternativo utilizado anteriormente, previsto por la Carta en su art. 2,3 (o artículos similares como el art. 1 del Tratado de la O.T.A.N. o del Pacto de Varsovia, el art. 3,4 de la O.U.A. o los artículos 1 y 2 del Pacto de Río de 1947), es decir la solución pacífica de las diferencias, ha resultado en muchos casos inviable. Y ello es debido a la misma lógica del sistema estratégico en presencia. La coexistencia de dos poderes contrapuestos en vez de un solo poder controlador tiende a exacerbar las controversias, pues a menudo cada una de las partes de ella son alentadas o protegidas por una de las dos superpotencias.

El caso de las Malvinas-Falkland, no obstante, es sumamente atípico en este esquema general muy abstracto: en efecto, las dos partes del conflicto estaban claramente alineadas con los Estados Unidos, siendo sus más fieles aliados en América del Sur y Europa respectivamente; la disputa territorial no afectaba a intereses vitales o estratégicos de ninguna de las potencias, al menos aparentemente y los cos-

(5) WILSON, W.: *War and Peace*. Nueva York, 1927. Vol. I, p. 364.

tos de la acción británica en respuesta al desembarco argentino han sido muy altos para las dos partes. A primera vista era una controversia que podía haberse resuelto por medios pacíficos y con supervisión de la superpotencia aliada común: los Estados Unidos. A pesar del indudable valor estratégico de las islas en las rutas del Atlántico Sur y sobre el continente de la Antártida, con potenciales riquezas muy importantes en nódulos metalíferos en especial de manganeso, y de petróleo y gas, y las ya comprobadas de guano y de *krill* (quizá la más importante fuente futura de proteínas marinas) la distancia del Reino Unido del archipiélago hacía su explotación y conservación muy difíciles sin la colaboración argentina, dada su situación geográfica. La seguridad tanto por parte de la Argentina como del Reino Unido no requería el empleo de la fuerza; tampoco los intereses del Gobierno británico. ¿Por qué fue infringido pues el art. 2,4 por Buenos Aires y respondió con tal premura y tantos medios Londres? Antes de pronunciarnos sobre el tema, se deben considerar los datos históricos y geográficos que, sobre todo, aclaran la actuación argentina.

Datos geográficos, históricos y jurídicos

Las islas Malvinas-Falkland están formadas por la Isla Occidental y la Oriental y otras 200 islas menores, a unas 300 millas marinas de la Patagonia; están unidas administrativamente a otros grupos de islas; las de Georgia del Sur y Shag Rocks, a unas 800 millas de las Malvinas; las Sandwich del Sur, a unas 1.270 millas del archipiélago principal y las Orkneys del Sur y Shetland del Sur, según las *Patent Letters* británicas de 1908. Inicialmente estaban unidas también a la Tierra de Graham, pero este territorio antártico (cuya delimitación ha sido discutida por Chile y Argentina), se consideró colonia separada por Carta Estatutoria de 1962/401. Se alude a este territorio por la importancia que para el futuro de la Antártida podrá tener la resolución del conflicto de las Malvinas-Falkland (reclamadas por Argentina junto a Georgia del Sur y Sandwich del Sur) y la controversia sobre las Orkneys y las Shetland del Sur (también pretendidas por Chile) y la mayor o menor internacionalización o militarización de este enorme continente (6). Las apetencias sobre él son evidentes, dada su situación estratégica y sus potenciales riquezas no explotadas.

La población de todas las islas era en 1980 de 2.079 habitantes (1.813 en las Malvinas-Falkland) (*kelpers*) en su práctica totalidad

(6) PUIG, J. C.: «La Antártida argentina ante el derecho.» Buenos Aires, 1960; y desde la perspectiva británica, YOUNG, E.: «Falkland's Fall-out» *The World To-day*, sept. 1982, pp. 329-330, recuerda que el Tratado de la Antártida expira en 1991, señalando los peligros de peticiones de soberanía chilena o argentina más amplias, que llegasen a implicar una militarización de la zona.

emigrados en primera o segunda generación desde el Reino Unido y con formas de vida e ideología totalmente británicas. La monopólica Falkland Islands Company posee el 42 % de la tierra, y ha causado la progresiva descapitalización de las islas y la disminución de la población, según el Informe de Lord Shackleton de 1976. La colaboración con Argentina, o incluso la unión a este país hubiese muy probablemente incrementado el nivel de vida de sus habitantes, al iniciarse pesquerías a gran escala, plataformas petrolíferas, etc. (7).

En cuanto a los datos históricos y jurídicos, quizá la mejor y más imparcial exposición de los mismos hasta 1927 es la de Goebel (8) y van a ser citados tan sólo en la medida en que puedan ser relevantes para esclarecer en lo posible la controversia *jurídica* entre Argentina y Londres. Desde el punto de vista histórico real, la presencia del Reino Unido en el archipiélago se debió evidentemente más que a defender los intereses de sus pescadores de ballenas, a establecer un centro de acción inmediata o de apoyo logístico para proteger sus colosales intereses en Argentina, que fue de hecho desde la caída de Rosas hasta 1939 al menos, una colonia económica de Londres, y de las más importantes.

Hay que remontarse hasta el siglo xv y las Bulas Papales *Inter-Coetera* de 1493 y *Dudum si quidem*, así como el Tratado de Tordesillas de 1494, que delimitaron los derechos respectivos sobre el recién descubierto continente de España y Portugal, para hallar las raíces de la discusión sobre la soberanía de las islas (9). Le correspondió al Reino de Castilla la región geográfica en que están insitas, pero el título concedido fue solamente incoado, necesitando revalidarse por otros posteriores. El descubrimiento del archipiélago fue efectuado probablemente por Américo Vespucci en 1504; Londres arguye que fueron avistadas por primera vez, en cambio, por los británicos Davis y Hawkins a mediados del xvi. No hay testimonio fehaciente en ninguno de los dos casos. Parece probado, en cambio, que en 1600 Sebald de West, holandés, las avistó y señaló su posición.

El Gobierno de Mrs. Thatcher ha pretendido dar por sentado (10) que el primero en poner pie en las islas fue el inglés Strong, que les dio su nombre inglés en 1690. No obstante todo este debate sobre el descubrimiento o la primera ocupación (probablemente de balleneros no identificados) debe inscribirse en el marco jurídico de la soberanía española sobre las islas. En efecto, Madrid luchó reiteradamente por hacer respetar sus derechos sobre las tierras americanas no portuque-

(7) Informes de *Overseas Development Administration. British Aid Statistics*, 1976-80; Tb. GREÑO VELASCO, J. E.: «El informe Shackleton sobre las islas Malvinas», *R.P.I.* n.º 153, 1977, pp. 31-56.

(8) GOEBEL, J.: *The Struggle for the Falkland Islands*. Yale, 1927, reeditado en 1982.

(9) BARCIA TRELLES, C.: *El asunto de las Malvinas*. Madrid, 1943. Señala que la bula alude tanto a tierras firmes como a islas.

(10) BRITISH FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE: *The Falkland Islands: The facts*. Londres, 1982.

sas, y lo logró de Francia y del Reino Unido tanto en la paz de Westfalia de 1648 como en la paz de Utrecht de 1713. Para reforzar su postura, España logró imponer el *mare clausum* en América del Sur en todos los Tratados con París y Londres desde 1667 hasta la Revolución Francesa, declarando ilegítimas las adquisiciones de colonias por estos países en tiempos de paz dentro de la esfera española de influencia en América del Sur. No obstante, tales Tratados, Londres y París permitían (y a menudo alentaban) las actividades a veces semipiráticas de mercaderes que eludían las leyes españolas o de pescadores que se establecían en la temporada de la ballena en islas españolas, sin establecimientos fijos.

Fue Francia la primera que efectuó, en 1764 con M. de Bougainville un desembarco para asegurar una presencia constante en la Malvina Oriental (el nombre de Malvinas deriva de St. Malo-Malouines—por los pescadores que allí iban desde esta localidad francesa desde 1701). Gran Bretaña, inmediatamente imitó a su enemigo tradicional y fijó una guarnición en la población, creada a este fin, de Port Egmont, en la Malvina Occidental, en 1765. España reclamó enérgicamente su soberanía sobre las islas, y gracias al Pacto de Familia con Francia, pudo obtener su retirada de la Malvina Oriental a cambio de una fuerte suma. Pero fracasó en su intento armado de desalojar la guarnición británica en 1770 y por ello se efectuó un tratado en 1771 (Rochford-Masserano) entre Madrid y Londres. Ésta es quizás una de las piezas claves de la madeja histórica-jurídica de la controversia: en efecto, el Reino Unido ha sostenido que en él se reconoce la soberanía británica. En concreto, Lord Palmerston en 1834 tras la ocupación definitiva británica del archipiélago, afirmó en una carta a M. Moreno, embajador argentino en Londres que en el Acuerdo había un reconocimiento de la soberanía del Reino Unido por parte de España; Moreno replicó que ello no era cierto, y que además el tratado incluía una cláusula secreta que preveía la retirada posterior de la Malvina Occidental, a cambio de beneficios y concesiones comerciales. La cláusula invocada por Moreno no ha sido hallada nunca, pero en la práctica, los británicos se retiraron de Port Egmont en 1774, tras tres años de ocupación efectiva de la isla.

España recuperó su soberanía, al menos nominal sobre el archipiélago hasta 1816, año de la total independencia argentina. El nuevo país reclamó sus derechos soberanos sobre las Malvinas-Falkland basándose en la sucesión en todos los territorios del anterior Virreinato del Río de la Plata del Estado español. En 1820 tomó posesión formal y efectiva de estas islas, en nombre de Argentina el comandante D. Jewitt y en 1829 se creó la Comandancia política y militar del archipiélago con sede en Puerto Soledad. En 1825 se efectúa un tratado de amistad, comercio y cooperación entre Argentina y Reino Unido sin reserva de ningún tipo por Londres respecto a las Malvinas-Falkland.

Ante la actuación del Comandante militar Luis Vernet, en nombre del Gobierno argentino, que detuvo a tres balleneros estadounidenses por infracción de las regulaciones de pesca en aquella zona, en 1829, hay protestas británicas posteriores y en 1833 el Gobierno británico efectúa un desembarco que expulsó a los argentinos allí residentes y a la guarnición, instalando en cambio un destacamento inglés.

Desde aquella fecha y a pesar de las reiteradas protestas de Buenos Aires, Londres ha desempeñado todo tipo de acciones de administración y de ejercicio de su autoridad efectiva sobre el archipiélago.

Ante estos hechos, cabe plantearse una diversa valoración de los mismos, y ello integra precisamente la controversia Londres-Buenos Aires sobre sus títulos respectivos sobre la islas. Examinemos (muy someramente) las dos posiciones.

La postura de Londres presenta diferentes alternativas, según se admita o no la premisa inicial. Inicialmente arguye el descubrimiento; la ocupación en 1765-74 que le dio el título definitivo, y su posterior abandono en 1774 no implicaba el *animus derelinquendi* (voluntad de abandonar su posesión) lo que hacía imposible la posterior usurpación primero española y luego argentina, tras 1820. En todo caso, y ello se repite en todos los argumentos, el ejercicio continuo y efectivo de actos de administración y dominio sobre las islas durante 150 años prueba sus derechos soberanos (11).

No obstante, cabe observar que estas afirmaciones pueden ser contrastadas con otras, también británicas, pero no oficiales, de reputados juristas o diplomáticos. Así, en 1910 Gastón de Bernhard efectuó un resumen sobre el tema, adoptado luego por Sidney Spice en 1910 (12) como Jefe de la Sección americana del Foreign Office y que dice:

«Es difícil evitar la conclusión de que la actitud del Gobierno argentino no es totalmente injustificada y que nuestra actuación ha abusado algo del poder militar» (13).

No es casual que varios documentos del Public Record Office de Londres, antes de consulta pública, hayan sido declarados secretos por orden expresa de Mrs. Thatcher tras el 2 de abril de 1982, y que ésta haya ordenado una encuesta sobre la actitud del Foreign Office sobre el tema de las Malvinas antes de 1982. Pese a esta laguna, cabe indicar que el joven Fitzmaurice en febrero de 1936, entonces asesor legal del

(11) Ver *Notes et Etudes Documentaires*. 13 de mayo de 1968, n.º 3490. Problèmes de la Amérique Latine, La Documentation Française, Paris, 1968, sobre la postura británica. Sin embargo, se ha discutido la validez de la prescripción adquisitiva, indicando que no es un medio autónomo de adquisición de soberanía, sino un elemento de prueba de que existe el *animus occupandi* y la ocupación efectiva. DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. T. I. 5.ª ed. Madrid, 1979, p. 267.

(12) LATIN AMERICAN BUREAU: *Falkland Whose crisis?* London, 1982, pág. 35.

(13) BECK, P.: «The Falkland's Case»: *Journal of Inter-American Studies and Law Affairs*. Feb. 1982, pp. 364-389.

Foreign Office, afirmó que la postura de su Gobierno era débil jurídicamente y por ello nunca había sometido a arbitraje internacional la cuestión. Adelantaba que tan sólo el argumento de la prescripción adquisitiva era sólido aunque moralmente muy poco atractivo. En 1936 también John Troutbeck, jefe del Departamento Americano del Foreign Office declaró que era imposible definir la posesión británica en otros términos más que en los de la más arbitraria conquista. Por esta convicción creciente se sugirió primero a fines de los treinta por Sir Neville Henderson, y en los cuarenta por Lord Willingdon que se podría solucionar el tema mediante soluciones de tipo arrendamiento por 99 años como el efectuado en los Nuevos Territorios en Hong Kong. La serie de documentos titulados «Proposed-Offer by His Majesty's Government to reunite Falkland Islands with Argentina and acceptance of lease» (1940) está cerrado oficialmente hasta el año 2015, pero su mismo título «indica una consideración sería de la reclamación argentina» (14). La frase concreta de Troutbeck en 1936 fue de este tenor: «La dificultad de nuestra postura es que la toma de las islas Falkland en 1833 fuese un procedimiento tan arbitrario juzgado desde la ideología actual. No es fácil explicar nuestra posesión sin declararnos casi bandidos internacionales» (15).

Parece pues muy defendible la postura argentina, que señala que la conquista de las Malvinas-Falkland fue una mera demostración de poder, con muy débiles títulos jurídicos. No obstante, hay que recordar que han existido casos semejantes como la toma de Adén desde las posesión británica de Hyderabad en el siglo XIX y que en estos casos ha funcionado como institución jurídica la prescripción adquisitiva. En la fecha crítica de 1833 el uso de la fuerza estaba en principio permitido como método de *self-help* en defensa de los alegados (y muy discutibles) derechos británicos (16).

Con respecto a la argumentación argentina, se basa en que España tenía derechos soberanos sobre las islas desde el Tratado de Tor-desillas; que tales derechos fueron reconocidos por el Reino Unido; que, tras el reconocimiento del principio, reiteradamente utilizado por España del *uti possidetis* por Londres, ésta ratificó la Convención del Estrecho de Nootka en 1790 (tras su breve ocupación de las Malvinas-Falkland en 1771 y posterior abandono en 1774) por el que se comprometían ambas partes a no establecer nuevas colonias en el Atlántico Sur: lo ocupado en aquel momento debía quedar en posesión del ocupante; que en aquella época desde 1774, ya las Malvinas-Falkland habían sido objeto de atención por España, que había nombrado gobernadores y efectuó actos de administración; que, por sucesión de

(14) Latin Am. Ibid., p. 36.

(15) BECK: op. cit., p. 385.

(16) Pero las reiteradas protestas de Argentina ante lo que consideró conquista por la fuerza implican su no reconocimiento de la situación de hecho. Vide MORENO, J. C.: *La recuperación de las Malvinas*, Buenos Aires, 1973, pp. 25 y ss.

España Argentina tenía derechos soberanos sobre el archipiélago y ejerció allí por 13 años pacíficamente esta soberanía y que finalmente la invasión británica, tras 55 años de demostrar su falta de interés en ellas no eran más que un acto de fuerza, sin validez jurídica; alude finalmente a la contigüidad de las islas a su territorio, y a que emergen de su plataforma continental, según su interpretación.

Respecto a la postura argentina, cabe indicar que presenta una serie de problemas sumamente complejos en derecho internacional: la cuestión del *uti possidetis*; el problema de si «*ex iniuria oritur ius*» o no; y la cuestión del derecho intertemporal aplicable al caso de las Falkland-Malvinas y de la fecha crítica. En cuanto a la otra argumentación presentada, la de la regla de la contigüidad, es mucho más difícil aceptarla por dos razones: primero, la distancia entre las islas y Argentina es considerable, muy en especial en el caso de Georgia del Sur o Sandwich del Sur; además, sobre todo, el argumento de la contigüidad nunca ha sido aceptado por la práctica internacional ni tampoco por la jurisprudencia arbitral (17). La postura de Argentina ha sido constante; Buenos Aires ha reclamado en todo momento las Malvinas y su soberanía sobre ellas; v. g. en una declaración incluida en el Acta Final del Tratado de Asistencia Mutua de Petrópolis o de Río de 1947 (por estar incluida en el área del Tratado las islas); pero en cambio no aceptó (como por otro lado tampoco lo hizo el Reino Unido) el someter la controversia a sentencia del T.I.J. como se propuso en 1947.

Dado que no es el eje central del artículo, tan sólo se va a indicar que América Latina ha defendido siempre el principio de la integridad territorial y de la inviolabilidad de las fronteras frente a la amenaza de la intervención europea en el XIX o de los Estados Unidos, como lo ratificó solemnemente en el Congreso de Angostura de 1819 (y mucho más tarde en la 9.ª Conferencia Internacional de Estados americanos de 1948), así como el principio «*uti possidetis iuris*» que se refiere en principio a las delimitaciones territoriales previamente existentes a 1810 entre los Virreinos de España, o en su seno, sin aplicar, salvo casos aislados como el de la delimitación de fronteras entre Brasil y Bolivia en 1867, el *uti possidetis de facto*.

Tanto el *uti possidetis de iure* como el *de facto* parecen coincidir, en el caso de las Malvinas-Falkland. No parece sostenible en derecho la argumentación británica de que efectuó una ocupación inicial en 1765; que sus derechos no fueron afectados por su abandono en 1774 pues es necesario el *animus derelinquendi* (y citan en su apoyo el caso de la Isla de Clipperton) que ellos nunca tuvieron. En efecto, la falta de reacción británica a los actos de administración española tras 1774, su firma de tratados con España y luego con Argentina sin expresar re-

(17) *N.U. Rec. des Sentences Arbitrales*. VII pp. 829 y ss. *Affaire de l'Île de Palmas*. El árbitro, Maax Huber declaró que aplicar la contigüidad puede llevar a resultados arbitrarios.

servas sobre la soberanía de las islas, parecen reflejar su aceptación de la soberanía, primero española y luego argentina, hasta 1833.

El cambio de valores en el sistema internacional: la descolonización

En cuanto al segundo problema jurídico, si *ex iniuria oritur ius*, debe recordarse que todo el fenómeno colonialista e imperialista fue clara expresión de la estrecha conexión del derecho internacional durante el siglo XIX con los deseos de los Estados europeos, muy en particular con el Reino Unido y sus intereses marítimos. Los tratados desiguales, la ocupación de territorios en todo el mundo, especialmente en el mundo «no civilizado» que fue convertido, con escasas excepciones en colonia o protectorado europeo, pero también en América Latina en casos aislados, como Belice o las Malvinas-Falkland, son una entre muchas de las manifestaciones de la política de poder europea que utilizó como instrumento eficaz el derecho internacional para jurisdicar situaciones de fuerza, culminando este designio con el Congreso de Berlín. En el caso americano, diversos factores: políticos (la Doctrina Monroe, la competencia entre Estados europeos) y fundamentalmente económicos (la comprensión por Londres de que era preferible en la inmensa mayoría de los casos mantener una independencia nominal, con un total control económico de los recursos de los países sudamericanos, evitándose así expediciones de castigo, mantenimiento de guarniciones, gastos administrativos de funcionarios, etc.) coadyuvaron a que el número de ocupaciones fuese limitado en este continente. Las Malvinas-Falkland proporcionaban una base de control sobre la vía comercial con Australia por el Estrecho de Magallanes, un centro ballenero y una base militar para presionar a Buenos Aires en caso de conflicto, y por ello fueron tomadas y no por títulos jurídicos, desinhumados rápidamente ante las reclamaciones argentinas tras un olvido de 55 años. Los autores británicos alegan, como última defensa de sus títulos que, con el uso de la fuerza armada, no se daba *iniuria*: el derecho internacional en 1833 permitía este tipo de actuaciones, y las sancionaba como válidas (18). Precisamente uno de los argumentos esgrimidos (no oficialmente) por el Reino Unido implica que si se efectuase una revisión de todos los Tratados desiguales o se revisasen las ocupaciones europeas, el sistema podría ser violentamente amenazado por guerras basadas en reclamaciones territoriales (19).

(18) Pero se parte de una premisa incorrecta; las ocupaciones de tierras en África o en Asia se efectuaban sobre la base de la presunción de que eran *terra nullius*; y ello no podía afirmarse de las Malvinas, tras 55 años de ocupación efectiva de España.

(19) YOUNG: op. cit., p. 327, que indica además que la mayor legitimidad de España en América Latina se basaría en todo caso en un mayor tiempo de ocupación tras una conquista previa anterior sobre los indios.

No obstante (y como se ha observado en las declaraciones de diplomáticos británicos citadas) el derecho internacional ha ido adaptándose al cambio de valores que ha representado el lento crepúsculo del sistema colonial, que se ha roto, pese a las resistencias en especial de Francia y el Reino Unido, en su práctica totalidad entre 1945-76 (20). Sin embargo, han quedado pendientes una serie de situaciones específicas y complejas que han sido agrupadas por la doctrina con el nombre de «enclaves coloniales» (21) y que por su valor estratégico y la especificidad diferencial de sus habitantes no han sido abandonados por su potencia colonial.

La defensa de ésta se basa en primer lugar en sus derechos soberanos sobre las mismas, conseguidos por tratados: Macao, Hong Kong o Gibraltar, bien por ocupación militar (como estimo ocurrió en el caso de las Malvinas-Falkland), envuelta en títulos jurídicos. Otros casos anteriores fueron solucionados en forma unilateral, y mediante el uso de la fuerza por los Estados descolonizados recientemente, anexionándose el enclave que consideraban parte integrante de su territorio sin consultar a sus habitantes y sin negociar con la Potencia colonial, o en lucha con ésta. Cabe observar de que se trataba de Potencias menores (como Portugal, al que se ocupó San Joao de Ajuda por Dahomey, o Goa, Damao i Diu (22) enclaves portugueses tomados por India) y ello explica que el uso de la fuerza no tuviese consecuencias.

El hecho de no consultar a la población del enclave que se repitió en casos más complejos, como el de Hyderabad (23) absorbido por la India, el de Indian Occidental y en forma más flagrante aún el de Timor Oriental, anexionado contra los deseos expresos o presuntos de la población por parte de Indonesia (24) plantea el problema de la coordinación de dos principios fundamentales en el derecho internacional contemporáneo, y que ha sido uno de los ejes centrales en la negociación sobre las islas Falkland-Malvinas: el de integridad territorial y el de libre determinación de los pueblos.

Como señala Rigo Sureda (25) el colonialismo, y la consiguiente descolonización han sido identificados exclusivamente con el imperialismo europeo; y no se ha hablado del imperialismo etíope sobre Somalia o Eritrea desde la época medieval, o el expansionismo ruso en

(20) MORENO LÓPEZ, A.: *Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, principio eje del d.i. contemporáneo*, Granada, 1977.

(21) MATHY, D.: «L'autodetermination des petits territoires revendiqués par des Etats tiers», *R.B.D.I.* 1974. I. pp. 167-205 y 1975-I pp. 129-160. Vide tb. CALOGEROPOULOS-STRAITIS, S.: *Le droit des peuples à disposer d'eux mêmes*. Bruselas, 1973, pp. 324 y ss. sobre el tema.

(22) WRIGHT, Q.: «The Goa incident», *A.J.T.L.* Vol. 56, 1962, pp. 626 y ss.

(23) Hyderabad no formaba parte de la India Británica y fue anexionada sin consulta de sus habitantes. EAGLETON, C.: «The case of Hyderabad before the Security Council», *A.J.I.L.* Vol. 44, 1950, pp. 277-302.

(24) Contra las Resoluciones de la A.G. 3485 (XXX) de 12-12-75; 31/53 1-12-76, 32/34 28-11-77, etc.

(25) RIGO SUREDA, A.: *The Evolution of the Right of Self-Determination: A study of U.N. Practice*. Leiden, 1973, p. 237.

Asia Central o sobre China, entre otros muchos casos. Se plantearía entonces problemas de autodeterminación en concreto: ¿debe primar la voluntad de vg. la población de Taiwán en ser parte de China continental, o la integridad territorial china; la de Belice o la integridad guatemalteca, etc.? (26). Gros Espiell dice textualmente: «El principio de autodeterminación posee necesariamente el carácter de *ius cogens*» (27) pero los mismos latinoamericanos señalaron, en su voto afirmativo a la Res. 1514 (la llamada Carta Magna de la descolonización) que la autodeterminación no debe servir para justificar situaciones ilegítimas. Gros Espiell señala que hay casos en que «el arreglo final puede levantar problemas muy espinosos, como por ejemplo cómo reconciliar la integridad territorial de un Estado con el derecho de un pueblo a la autodeterminación» (28). Y este caso se da plenamente en la controversia sobre las Falkland-Malvinas teniendo en cuenta la formulación de la Resolución 1541 (XVI) de la Asamblea General.

En efecto, el Reino Unido siempre ha proclamado que según el art. 73 de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados administradores deben con respecto a los territorios no autónomos (como lo es claramente el archipiélago en disputa) «desarrollar el gobierno propio, tener en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus estructuras políticas», y que ha llevado a cabo tal tarea en el caso de las Falkland. Los intereses de los *kelpers* han sido siempre respetados, siguiendo las indicaciones de la Res. 2625 (XXV) y de la Res. 1514 (XV) de la A. G. Los isleños han demostrado siempre, que libremente desean continuar integrados en una u otra forma al Reino Unido, y no desean la integración de las islas en Argentina. Los derechos de los *kelpers* son fundamentales (*paramount*) en la resolución del conflicto.

Cabe indicar que esta noble determinación no ha sido seguida con tanto rigor por parte de Londres, al menos cuando se trataba de habitantes de territorios autónomos bajo administración inglesa que no fuesen de origen británico. Así, 1.200 habitantes de la isla de Diego García fueron sacados de su isla (previa indemnización) para poder instalar allí una base conjunta Estados Unidos-Gran Bretaña. Y lo mismo ocurrió en 1948 en la isla de Banaba, cuyos habitantes fueron trasladados a Fiji, para permitir la explotación masiva de fosfatos (los primitivos habitantes no percibieron jamás *royalties* sobre los fosfatos a cambio de su expulsión).

Por otro lado, la práctica de las Naciones Unidas no parece sostener la posición británica en las Malvinas-Falkland. Como señala Po-

(26) POMERANCE, M.: *Self-Determination in Law and Practice*. Den Haag, 1982, p. 27.

(27) GROS ESPIELL, H.: «Implementation of the U.N. Resolution relating to the Right of Peoples under Colonial and Alien Domination to Self-Determination» U.N. Doc E/CN 4/Sub 2/390 y corr. 1 y A dd. 1 de 22 de junio de 1977 para. 63.

(28) GROS: *Ibid.*, p. 95 parar. 232.

merance (29), el carácter de pueblo en casos de poblaciones de aluvión instaladas por la metrópolis, previa expulsión de los anteriores habitantes, no ha sido reconocido ni a los gibraltareños ni a otros casos similares. Dada la extensión territorial y el número de los habitantes de las Malvinas-Falkland, no se pueden aplicar soluciones como en el caso de Belice, en que hay 120.000 habitantes, originarios además de aquella zona en buena parte. En el caso concreto de Gibraltar, la Asamblea General declaró en su Res. 2353 (XXII) de 19 de diciembre de 1967 que debía aplicarse el párrafo 6 de la Res. 1514, referido a la prohibición de disrupciones de la integridad territorial de los Estados, haciendo primar ésta sobre los deseos de los 30.000 gibraltareños, aunque sus intereses (no sus derechos) deberían ser respetados (30).

El párrafo 7 de esta Resolución insiste también en el «respeto por los derechos soberanos de todos los pueblos y su integridad territorial». Las contradicciones latentes en la Res. 1514 (XV) han dado lugar a dos interpretaciones diferentes. La primera sostiene que los párrafos 6 y 7 iban dirigidos hacia situaciones *futuras* (prevenir nuevos Biafras o Katangas) no hacia situaciones pasadas, pues ello podría tener por consecuencia graves problemas territoriales (las reclamaciones de Marruecos sobre Mauritania, de Irak sobre Kuwait, de China sobre territorios indios y de la URSS). No cabría contemplar reversiones a otra soberanía anterior y preexistente, que fue quebrada por la conquista del poder colonial actual. La segunda mantiene que la práctica de las N. U. demuestra que en casos concretos es legal y moralmente justificable la reversión a una soberanía anterior (31).

La Res. 2625 también es ambigua, al manifestar que el principio de igualdad soberana incluye la independencia política y la integridad territorial de los Estados, que son inviolables. Y la definición consensuada de agresión (Res. 3314 (XXIX)) afirma «el deber de los Estados de no utilizar la fuerza armada para privar a los pueblos de su derecho a la autodeterminación, libertad e independencia o atentar contra su integridad territorial».

Y ello enlaza plenamente con el empleo del uso de la fuerza en este caso concreto examinado por el artículo. Argentina ha proclamado repetidamente que el Reino Unido había cometido un acto continuado de agresión con su ilegítima ocupación del archipiélago de las Malvinas. De ello puede desprenderse que considera un acto de legítima defensa el responder por la fuerza a tal agresión.

Naturalmente, esta interpretación llevaría, si fuese aceptada, a un extraordinario incremento de la inseguridad internacional, y rompería absolutamente el sistema de seguridad colectiva contemplado por la

(29) POMERANCE, *op. cit.*, p. 16.

(30) Ver tb. las A.G. Res. 2229 (XXI) de 20-12-66; A.G. 2231 (XXI) 20-23-66 en que se señala que hay que respetar los intereses de la población, así como la Res. 2353 (XXII) de 19-12-67 que dice que hay que «salvaguardar los intereses de la población» ... «una vez concluida la situación colonial».

(31) Ver los argumentos de Vedel en las demandas orales de Marruecos en el caso del Sahara Occidental CR/75/26 de 24 de julio de 1975.

Carta de las Naciones Unidas. Las ocupaciones mediante el uso de la fuerza armada, como la anexión de Timor Oriental por Indonesia, el intento de tomar Cachemira por la India (y la invasión de la provincia de Sind en 1971 por este mismo país, tomando 1.200 km² de territorio pakistaní, que consideraba parte de la integridad territorial india) han existido, y no ha habido una clara reacción internacional, como no lo hubo tampoco en el caso de los enclaves citados. El principio de efectividad parece haber triunfado sobre el principio de la Res. 2625 (XXV), la regla por la que no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada del uso de la fuerza (una derivación de la originaria Doctrina Stimson surgida ante el caso del Estado de Manchukuo, creado artificialmente por Japón en territorio chino).

No obstante tales precedentes, la actuación de Argentina no deja de ser una clara violación de varios Principios de la Carta de las Naciones Unidas; la prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza de la fuerza y el de arreglo pacífico de las diferencias. Sólo puede alegarse para comprender, no justificar, la actuación argentina que el Reino Unido obstaculizó y retrasó las negociaciones, alegando el derecho de autodeterminación de los isleños (cuando en ocasión anterior ante el referéndum eventual sobre la reversión a Francia de Alsacia, Londres declaró que efectuar un plebiscito en 1918, por una población formada en buena parte por gente que emigró desde Alemania después de 1870 a esta región era «insultantemente ilegítimo» (32) y que se debía considerar tan sólo la legitimidad soberana anterior de Francia) una de cuyas formas según admite la Asamblea General es sin duda el permanecer en el *statu quo* anterior. Obviamente, el deseo de los *kelpers*, dados sus hábitos y forma de vida (33) era continuar unidos a Londres; y se podría quizá sostener que con tal pretexto, el Reino Unido incumplía el principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones dimanantes tanto de los tratados, como de los principios y normas del derecho internacional generalmente reconocido, estipulado por la Carta.

Pasemos a examinar el funcionamiento en esta controversia del método alternativo al uso de la fuerza armada, propuesto por la Carta.

La solución pacífica de controversias en el caso de las Falkland-Malvinas

Como se ha señalado, Argentina nunca aceptó la ocupación británica de las Malvinas-Falkland, y efectuó protestas periódicas durante

(32) TILLMAN, S.: *Anglo-american Relations at the Paris Peace-Conference of 1919*. Princeton, 1961, p. 193.

(33) DEUTSCH, K. W.: *Nationalism and its alternatives*. Nueva York, 1969. Define el nacionalismo en función de los «interlocking habits of communication», p. 14, que se daban plenamente en el caso.

los siglos XIX y XX. No obstante, fue en especial a partir del Gobierno del General Perón en que el tema de las Malvinas-Falkland, como parte indisoluble del suelo argentino se convirtió en un lema repetido en las escuelas y la prensa continuamente, alimentado por el ultranacionalismo del régimen peronista. Argentina se negó a aceptar la presentación del caso ante el T. I. J. en 1947, por presumir que éste podría pronunciarse en favor de los derechos soberanos británicos, dada la composición del Tribunal y su «conservadurismo» (posición compartida *expressis verbis* o en forma velada por varios Estados del Tercer Mundo). No obstante, en 1964, año en que Londres concede un Estatuto de Autonomía limitado a las Falkland, Argentina el 13 de noviembre lleva el tema a la Asamblea General de las Naciones Unidas (34).

El Comité Especial sobre descolonización estudió el informe del Sub-Comité III que se reunió del 8 al 10 de septiembre (35) y en diciembre de 1965 la Asamblea General efectuó la Resolución 2065 (XX) por la que se instaba a Argentina y al Reino Unido a proceder sin demora a negociaciones, según lo recomendado por el Comité Especial. En los años 1966-67 las negociaciones se llevaron a término a paso lento y con el escollo fundamental de la voluntad de Londres de hacer primar en todo momento el derecho de autodeterminación de los *kel-pers*, Argentina opuso a esta argumentación que tal principio abstracto debe someterse en este caso concreto al principio prioritario, según los párrafos 6 y 7 de la Res. 1514, de la integridad territorial de los Estados y además prometió respetar los intereses de los isleños, si se reconocía su soberanía sobre el archipiélago. Argentina además se comprometió a establecer las condiciones para poder unificar en el futuro a su territorio nacional las Malvinas, restaurando los canales normales de comunicación marítima (36).

Las conversaciones entre 1970 y 1971 llevaron a un acuerdo sobre comunicaciones. En 1973, la A. G. insistió, con la Res. 3160 (XXIII), en que se acelerasen las negociaciones. En 1974 Buenos Aires consintió en proporcionar petróleo argentino al archipiélago al precio (muy inferior al del mercado internacional) del país. No hubo en cambio acuerdo

(34) R.G.D.I.P.: «L'Argentine. Etat actuel du problème des Falkland». Jan-Mars, 1965, pp. 111-119. PEREYRA, E.: *Las islas Malvinas, soberanía argentina. Antecedentes históricos. Gestiones diplomáticas*. Buenos Aires, 1969. MARTÍNEZ MORENO, R.: *La cuestión de las Malvinas*. S. Miguel de Tucumán, 1965; Vide tb. ZORRAQUIN BECU: *Inglaterra prometió abandonar las Malvinas*. Buenos Aires, 1975; HIDALGO NIETO, M.: *La cuestión de las Malvinas*. Madrid, 1947. DÍAZ CISNEROS: *La soberanía de la República Argentina en las Malvinas ante el Derecho Internacional*. La Plata, 1965.

(35) ROUSSEAU, Ch.: «Chronique des faits internationaux», R.G.D.I.P. 1967, p. 173.

(36) A. G. 21.ª sesión p. 23 A/6300 Add. 10 Ver tb. A/6700 Add. 14 1.ª parte y 2.ª parte de 29 de nov. y 1 de dic. de 1967; y también los cuatro consensos de 1966, 67, 69 y 71 reconociendo explícitamente que se trata de un caso de integridad territorial y que era imposible aplicar el principio de libre determinación.

alguno sobre temas de soberanía. Mientras Argentina iba radicalizando sus posturas: en 1966 ocurrió la operación Cóndor, que consistió en un asalto a la mansión en que estaba alojado el Duque de Edimburgo, en visita oficial a Argentina (37). Esta intransigencia estaba alentada por las señales contradictorias emitidas desde Londres, muy en especial el Foreign Office. Lord Chalfont, muy cercano al Consejo Hispano-Luso-Brasileño (Canning House) por conexiones financieras, deseaba, a fines de los sesenta, llegar a un arreglo, dado que esta controversia envenenaba las relaciones comerciales de Reino Unido y América Latina, dificultando las inversiones británicas en estos países; no obstante, sus iniciativas nunca fueron respaldadas por el Parlamento en el que la intolerancia sobre cualquier discusión sobre las Malvinas-Falkland aunaba extrañamente a nostálgicos defensores de los restos del Imperio, que proclamaban sin «la sombra de una duda» la soberanía británica sobre el archipiélago y a los izquierdistas del Partido Laborista, que defendían la autodeterminación de los *kelpers* a ultranza (con una cierta dosis de racismo hacia unos argentinos incapaces de sacudirse el «yugo militar») (38). Las eficaces presiones del *lobby* defensor de los intereses de la Falkland Island Company y un cierto patriotismo británico anularon los deseos de solución pacífica y de compromiso del Foreign Office, a pesar de que Lord Chalfont ya auguró en 1968: «A menos que se negocie seriamente la soberanía de las islas y, a largo plazo, se ceda ésta, vamos a acabar problemente en guerra con Argentina».

Las noticias de un posible gran yacimiento petrolífero en la plataforma continental del archipiélago, en 1975, ralentizaron aún más las negociaciones. James Callaghan ha declarado que en el período 1976-79 hubo intentos argentinos de recuperar las islas que se conjuraron tras una demostración naval británica a 400 millas de las Malvinas-Falkland. No obstante, la nueva Administración *tory* emitió señales más conciliadoras. Así, en 1980, el Viceministro británico de A.A.E.E. Nicholas Ridley intentó hacer aprobar la cesión de soberanía a Argentina, a cambio de un arrendamiento por 99 años, del tipo utilizado para los Nuevos Territorios, en Hong Kong; su iniciativa fue rechazada airadamente por la Cámara de los Comunes. No obstante, los funcionarios del Foreign Office continuaron entendiendo que esta controversia perjudicaba a la larga los intereses globales británicos y entrevistados por la BBC dieron la evidente impresión de que Gran Bretaña estaba «dispuesta a abandonar su última posesión en el continente americano» (39), y el Ministro de A.A.E.E. británico, Sir Francis Pym declaró que cabían negociaciones futuras sobre el *status* de las Falkland (40). En 1980 Nicholas Ridley, Junior Minister (Viceministro) del Foreign

(37) FERNS, H.: *Argentina*. Nueva York, 1969, p. 345.

(38) PEARCE, J.: «The Falkland Islands Dispute» *The World To-day*. Marzo de 1982, pp. 161-165.

(39) *América Latina. Informe Político*. 30 de octubre de 1981.

(40) PEARCE, J.: *op. cit.*, p. 163 y ROUSSEAU, C. *Chronique, op. cit.*, 1981, t. 85 p. 539.

Office visitó en noviembre de 1980 las islas, manifestando a sus habitantes que la explotación de las pesquerías, el petróleo y gas natural existentes estaba condicionada por la estabilidad política futura de la zona, y ello pasaba necesariamente por la colaboración británico-argentina. Presentó cuatro alternativas: transferencia inmediata de soberanía a Argentina; transferencia y arrendamiento posterior a Londres; congelación por 25 años del *statu quo* y ruptura de negociaciones inmediata con Argentina (lo que, añadió, implicaría probablemente la guerra). Los *kelpers* optaron, ante la amenaza de guerra, por la congelación de la situación.

En febrero de 1981, las conversaciones en Nueva York entre Argentina, el Reino Unido y los representantes de los isleños fueron poco fructíferas, al mostrar la primera su insistencia en que se transfiriese la soberanía a su país, si bien admitía un período de transición. En febrero de 1982, se efectuaron, sin avances, nuevas reuniones y en marzo de 1982, el Ministro de A.A.E.E. argentino, Costa Méndez amenazó a Londres diciendo que si no había pronta resolución, se escogería «el procedimiento que mejor conviene a los intereses de su gobierno».

El 19 de marzo de 1982 el incidente de los marinos argentinos (contratados por Davidoff un empresario de origen griego) que izaron una bandera argentina en las Georgias del Sur y se negaron a abandonarlas, fue el pretexto para la invasión, al declarar el Ministro británico de A.A.E.E. Lord Carrington, que era inaceptable su estancia en territorio británico. El 2 de abril Argentina invadió las Malvinas-Falkland y las Georgias del Sur.

Ya al día siguiente de la invasión, prevista por Londres desde el 26 de marzo y augurada por Lord Carrington en su declaración de 30 de marzo ante la Cámara de los Lores, surgió una nueva posibilidad de negociación, sobre la base de la urgencia y del lento (voluntariamente) avance de 2/3 de la Armada británica hacia el archipiélago para entablar batalla. Haig, Secretario de Estado norteamericano, cumplió una función de buenos oficios que pretendía conseguir un acuerdo por vías diplomáticas que evitase la guerra abierta. Las soluciones aportadas por las dos partes y transmitidas por Haig no representaban una variación sustancial sobre las posiciones anteriores respectivas, sin concesión alguna argentina sobre la cuestión de la soberanía (ni obviamente, por parte británica). Buenos Aires admitió la solución del arrendamiento, previa fase transitoria de zona desmilitarizada del archipiélago, con supervisión internacional, o sustitución de las tropas argentinas por una fuerza de paz de las Naciones Unidas (41) o de la O.E.A.; las posiciones de ambas partes no llegaron al acuerdo mínimo y Haig dejó de ejercer sus buenos oficios el 23 de abril. El 30 de abril, Estados Unidos impuso sanciones económicas a Argentina, que acusó a Haig

(41) En concreto, el plan de Haig de 19 de abril proponía una administración multinacional con fuerzas de los U.S.A. y el 20 de abril Argentina ofrece la retirada mutua de fuerzas y admite la administración conjunta.

de haber sido parcial en su papel de intermediario y de transmisor de propuestas a uno y otro país.

Tras el fracaso de los buenos oficios, el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, propuso su mediación, que fue aceptada. Su propuesta de paz, que consistía en la retirada simultánea de la flota británica y las tropas argentinas, la suspensión de sanciones económicas y comerciales contra Buenos Aires; el alto el fuego inmediato, una administración interina dirigida por funcionarios de las N. U. con bandera de las N. U. e inicio de negociaciones que fijasen el definitivo futuro sobre el *status* del archipiélago no fue satisfactoria, especialmente para el Gobierno británico, pues se especificaba que los derechos de los *kelpers* no eran el tema esencial. Asimismo, fue ofrecido otro plan, el peruano-norteamericano de Belaunde-Terry y Haig, que fue rechazado como el anterior. El 20 de mayo el Secretario General de las N. U. anunció que sus esfuerzos habían fracasado. Inmediatamente después, el Gobierno británico dio la iniciativa para el desembarco en las Malvinas al comandante de la flota, General J. Moore. El 15 de junio, las tropas argentinas se rindieron.

El uso de la fuerza por las dos partes en el conflicto y la reacción de la comunidad internacional

A pesar de las alegaciones argentinas, su tesis de que la invasión de las Malvinas-Falkland implica un acto de legítima defensa contra la agresión continuada que implica la presencia británica en las mismas es insostenible en el derecho internacional actual. Aunque el uso de la fuerza para recuperar un territorio que se estima forma parte indisoluble de la integridad territorial se haya dado en varios casos y se haya utilizado la fuerza para retener territorios que claramente no forman parte de un país, justificándose con la legítima defensa y la necesidad de supervivencia (caso de la ocupación continuada de los altos del Golán por Israel), se trata de infracciones a una norma del *ius cogens* y han creado auténticas y continuadas amenazas a la paz y la seguridad internacionales. El caso de la agresión irakí sobre el Irán para invadir territorios que consideraban suyos a pesar de haber renunciado a ellos por tratado de 1975 es otra muestra del peligro de continuar utilizando, a pesar del art. 2,4 de la Carta, la guerra como instrumento de la política nacional de los Estados.

La calificación de agresión a la toma por la fuerza de las Malvinas puede encuadrarse fácilmente en la Res. 3314 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974 de la A. G. Sin embargo según Lloyd Brown (42) ésta no

(42) LLOYD-BROWN-JOHN, C.: «The 1974 Definition of Aggression: A Query», *The Canadian Y.I.L.* Vol. XV 1977, pp. 301 ss.

constituye más que una *recomendación* dirigida al Consejo de Seguridad, que decidirá «teniendo en cuenta otras circunstancias pertinentes» (art. 2 de la Resolución). Por ello, las resoluciones del Consejo para evitar el veto, recurren a fórmulas menos condenatorias, pues en la inmensa mayoría de los conflictos una u otra (y normalmente las dos) de las partes están protegidas por una Superpotencia o son una Superpotencia y la URSS probablemente en el caso de las Malvinas, hubiese vetado una calificación de agresión. Es por tal razón que la Res. 502 del Consejo de Seguridad, de 3 de abril de 1982, se limitó a exigir la retirada inmediata de las fuerzas argentinas de las islas Falkland-Malvinas y una solución diplomática de acuerdo con la Carta R-S/502 (1982). Tal resolución fue precedida por la discusión efectuada en las sesiones de 1 de abril a petición del Reino Unido, que concluyó con una petición de máxima moderación y de abstención del uso o amenaza de uso de la fuerza. Ante la infracción argentina de tal petición, se adoptó el texto citado por diez votos a favor (U.S.A., Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Japón, Jordania, Togo, Uganda, Guayana y Zaire), uno en contra (Panamá), que previamente había presentado un proyecto de resolución (S/14950) que pedía al Reino Unido poner fin a su conducta hostil y abstenerse de la fuerza o de la amenaza de la fuerza) y cuatro abstenciones (China, URSS, España y Polonia). Es significativo observar que cinco países descolonizados recientemente (y también Irlanda no siempre conforme con la política de Londres) condenaran la acción argentina. Este país rehusó acatar la resolución indicando que la ocupación británica de las islas sí constituía un factor de perturbación de la paz y la seguridad internacionales (43).

La condena de la invasión fue inmediata por parte de los diez miembros de la C.E.E., que pidieron al Gobierno argentino el 3 de abril que retirase inmediatamente sus fuerzas. El 13 de abril los mismos países aplicaron un embargo de armas y equipo militar a Argentina y declararon que tomarían las medidas necesarias para prohibir las importaciones de este país. España se pronunció contra el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, estimó necesario resolver el conflicto por vías pacíficas pero indicó a su vez que la descolonización de las Malvinas debía implicar el restablecimiento de la integridad territorial argentina. El Parlamento Europeo condenó al Gobierno de Buenos Aires el 22 de abril de 1982. El caso de Estados Unidos presenta características especiales, dada la amistad que mantenía con los dos Gobiernos parte del conflicto, y los buenos oficios que desempeñó Haig por breve período. No obstante, las presiones para alinearse inmediatamente con Londres fueron grandes, y prácticamente toda la clase política norteamericana desde Nixon a Carter, de Ford al Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso, Percy, y senadores influyentes como Mohiniyan o H. Jackson, pidió el apoyo a Mrs. Thatcher. Tras el 23 de abril, Estados Unidos condenó la invasión de

(43) ONU. *Crónica*. Vol. XIX, Mayo, 1982, n.º 5 pp. 5-9.

las Malvinas-Falkand. Japón el 26 de abril, se limitó a desear una solución pacífica.

Las medidas decididas a partir del 2 de abril, fueron iniciadas obviamente por Londres, que rompió las relaciones diplomáticas el 3 de abril con Argentina, paralizó su exportación de artículos militares a este país y prohibió la importación de todo tipo de bienes desde Argentina, retiró los seguros para créditos a la exportación y congeló los depósitos bancarios argentinos en el Reino Unido. Canadá, Australia y Nueva Zelanda dejaron de importar bienes argentinos y lo mismo hizo Hong Kong (salvo los que estuviesen destinados a la República Popular China). La C.E.E. tomó idéntica decisión, pese a las reticencias de Irlanda e Italia (lo que implicó un duro golpe a la economía argentina con más del 30 % de sus exportaciones dirigidas hacia Europa occidental) el 16 de abril de 1982.

Los apoyos a Buenos Aires han sido escasos. La URSS le ha proporcionado información militar, pero no ha defendido como legítima su acción inicial de invasión. Perú, el 12 de abril propuso una tregua de 72 horas para poder llevar a cabo la misión de buenos oficios de Haig y si bien simpatizó con la reivindicación argentina de las Malvinas, no hizo otro tanto con los métodos empleados. Tan sólo Panamá, el 14 de abril en carta al Consejo de Seguridad (S/14798) reafirmó su apoyo al ejército efectivo de la soberanía territorial argentina en el archipiélago y condenó la apertura de hostilidades contra este país por parte de Gran Bretaña. Venezuela (que mantiene un contencioso semejante con respecto a territorios actualmente de Guayana) también ha apoyado a Buenos Aires, así como Cuba.

Argentina consiguió, en cambio un triunfo diplomático al conseguir que el Consejo Permanente de la O.E.A. el 13 de abril, adoptase la resolución de reunir la 20.^a reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que sin embargo se limitó a la petición de 28 de abril, de que el Reino Unido cesase inmediatamente en las actividades hostiles que desarrollaba en la región de seguridad definida en el artículo 4.^o del Tratado de Río y se abstuviese de toda acción que pudiese afectar la paz y seguridad americanas, pero también que el gobierno argentino se abstuviese de efectuar hechos que agravasen la situación; pidió finalmente una tregua que permitiese reemprender las negociaciones para un arreglo pacífico del conflicto.

Las razones de este tibio apoyo a la postura argentina se deben a muy diversos factores, como señala Connell-Smith (44). Chile tiene sus propios conflictos en el estrecho de Beagle con Argentina y se opone al uso de la fuerza armada en la solución de controversias, temiendo el precedente. Y los demás países, si bien en su práctica totalidad defienden la soberanía argentina sobre las Malvinas, estiman, dirigidos por México, en especial Brasil y Colombia, que debería haberse

(44) CONNELL-SMITH, G.: «The O.A.S. and the Falklands conflict» *The World Today*. Sept. 1982, pp. 344 ss.

resuelto esta controversia en el seno de las Naciones Unidas. Por todas estas razones, la O.E.A. no accedió a los deseos de Argentina de que se solicitase la retirada de la flota británica de la zona, aunque sí se lamentaron de las sanciones impuestas a Argentina y se pidió su retirada.

El 29 de mayo, ante el avance británico en el archipiélago, la O.E.A. adoptó una resolución por la que se condenaba el *injustificado y desproporcionado* ataque del Reino Unido y pedía que los miembros de la Organización prestasen ayuda a Argentina en la forma que considerasen conveniente. En las dos resoluciones citadas hubo una votación favorable de 17 Estados y cuatro abstenciones (Chile, Colombia, Trinidad-Tobago y Estados Unidos).

Así pues, la condena en los medios utilizados ha sido prácticamente unánime en la comunidad internacional con respecto a Argentina, si bien en varios casos se ha proclamado su derecho soberano sobre las Falkland-Malvinas. Ni siquiera los Estados de la O.E.A. han considerado una «agresión», como pretendía Argentina, la respuesta militar británica.

No obstante, se pueden plantear consideraciones jurídicas sobre esta última, en relación con la acusación incluida en la Resolución de la O.E.A. de 29 de mayo. En efecto, el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los Estados el derecho inmanente de legítima defensa contra un ataque armado efectivo:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.»

Este artículo fue concebido inicialmente como una medida totalmente provisional hasta que no se pusiese en marcha la autodefensa colectiva prevista por el capítulo VII de la Carta. Sin embargo, la parálisis del Consejo de Seguridad por la rivalidad entre la URSS y los USA y el uso abusivo del veto han vaciado de sentido la idea inicial. Por ello, varios autores, en especial americanos, han intentado ampliar extraordinariamente la legítima defensa (v.g. hablando de legítima defensa «preventiva» o de legítima defensa equivalente a la primitiva *auto-ayuda* en protección del derecho. No obstante, en la Res. 2625 (XXV) y siguiendo las directrices del Comité especial sobre los principios relativos a la amistad y a la cooperación entre los Estados (45), se ha adoptado una definición muy restrictiva: sólo cabe legítima defensa inmediata, proporcionada y hasta que tome medidas de paz el Consejo de Seguridad.

La utilización por Londres de 2 grupos antisubmarinos, un buque-transporte de helicópteros, un grupo anfíbio ligero, dos cruceros lige-

(45) Ver N.U. Doc. A/6799 para. 98.

ros, un destructor y nueve fragatas, amén de cuatro submarinos de propulsión nuclear, puede considerarse apropiado y proporcional, a mi juicio, dadas las características logísticas, sobre todo la distancia a las Falkland-Malvinas desde Londres, a los medios utilizados por los argentinos (o de fácil utilización dada su cercanía al teatro de operaciones). Más discutible parece, en derecho internacional, la decisión del Reino Unido de establecer, a partir del 12 de abril de 1982, una zona marítima de exclusión, delimitada por 200 millas marítimas, exponiendo a los ataques británicos a todo buque argentino que esté en aquella zona. Fawcett (46) ha intentado justificar esta medida, que fue objeto inmediatamente de protesta por parte de Buenos Aires que la calificó de bloqueo y agresión, señalando que la Convención sobre la Alta Mar de 1958 no habla sobre el derecho de legítima defensa en alta mar, y especifica tan sólo que la libertad en ella se ejercería en las condiciones de estos artículos y otras reglas del derecho internacional.

Sin embargo, la comunicación enviada el 23 de abril por el Gobierno británico a Buenos Aires precisando que todo movimiento de buques de guerra argentinos o aviones militares que puedan ser considerados como amenaza para las fuerzas británicas, y el subsiguiente hundimiento del General Belgrano no parece ajustarse a las leyes de la guerra en el mar, por lo que Londres quizá se ha excedido en algún momento en su derecho de legítima defensa.

Esta última observación tan solo pudiese tener efectos con respecto a la responsabilidad argentina por el hecho ilícito efectuado en contra del Reino Unido, aminorando (aun cuando sea mínimamente) el coste total de la reparación debida. Asimismo, se puede observar que las Res. 502 y 505 del Consejo de Seguridad, que imponían la retirada inmediata de los soldados argentinos, pedían una solución diplomática, y que, en parte por la intransigencia del gabinete de Mrs. Thatcher no se llegó a tal solución, llegando a ocupar las Georgias del Sur en el momento en que Mr. Haig aún continuaba con su misión de buenos oficios.

Las razones profundas de la acción argentina y la reacción británica

Existen al menos dos variantes, a mi conocimiento, de teorías «conspirativas» sobre las Malvinas-Falkland. Según la primera, la extraordinaria importancia estratégica actual y futura de éstas en el Atlántico Sur, pues los nuevos portaviones norteamericanos en proyecto no pueden circular, dado su tamaño, por el canal de Panamá y

(46) FAWCETT, J.: «The Falklands and the Law» *The World To-Day*. Vol. 38, n.º 6, pp. 203-207.

deberán hacerlo por las rutas del Sur (además el tratado con Panamá expira en 1999), ha hecho que el gobierno de Reagan se haya fijado como objetivo importante la militarización del archipiélago, tras el fracaso de su proyecto de crear una O.T.A.S. (Organización del Tratado Atlántico Sur) por la oposición de Brasil y la fría acogida del proyecto por parte de Chile. Por ello ha sugerido a Londres (47) crear una nueva base gigantesca, en condominio U.S.A.-Reino Unido, al estilo de la de Diego García en el Índico. Los servicios secretos argentinos, al conocer el plan, se apresuraron a informar al Gobierno que si éste se cumplía, jamás se podrían recuperar las Malvinas-Falkland; y Galtieri optó por adelantarse y ocuparlas.

Esta versión nos parece altamente improbable, por el escaso interés demostrado por el Foreign Office en el archipiélago en los últimos tres años y por cuestiones de índole financiera (48). Más visos de verosimilitud tendría la proporcionada por *El País* (49), según el cual Galtieri, que es un hombre de Washington en Buenos Aires, llegó a una entente secreta con Haig (que demostró una independencia de criterio y una autonomía respecto a Reagan muy considerable vg. en el caso de la invasión del Líbano por Israel y en parte por ello fue destituido). Éste le dio luz verde para actuar en las Malvinas-Falkland, estimando que la reacción de Londres, dadas las circunstancias militares y el enorme gasto que representaría la defensa de las islas, sería de llegar a un compromiso, estableciendo una administración conjunta Argentina-Estados Unidos-Reino Unido y una base militar de mando coordinado. La obstinación de Mrs. Thatcher, que no había sido informada de la decisión y la explosión del nacionalismo en la Prensa, que le proporcionó un gran apoyo a la política «dura» de recuperar las Malvinas-Falkland, hizo que su gestión interesada de buenos oficios fracasase.

No parece que sea necesario acudir a ninguna de estas dos versiones para explicar una guerra absurda, que ha costado la vida a más de mil personas, ha hecho más de 13.000 prisioneros argentinos, ha costado dos mil millones de libras al Reino Unido, que deberá además invertir millones para la futura defensa del archipiélago y que ha disgustado profundamente al sector financiero del país, que cree que ha sido una explosión de nacionalismo, sin intereses vitales ni estratégicos (50).

Las razones son de carácter interno, tanto desde la perspectiva argentina, británica, como internacional. El fracaso de Mrs. Thatcher en la línea económica que ha comprometido su popularidad, no ha restado en cambio fuerza a su figura de «Dama de hierro». Una

(47) *Mientras tanto*. Nota editorial, n.º 12, pp. 5 y ss.

(48) FREEDMAN, L.: «British defence policy after the Falklands» *The World Today*, sept. 1982. Vol. 38, n.º 9, pp. 331-340.

(49) *El País*, 4 de octubre de 1982.

(50) *Financial Times* de 7 de abril de 1982 (representante de los intereses de la Bolsa londinense).

actuación vacilante (como la que tuvo inicialmente, por lo menos hasta el 11 de abril) hubiera destruido su imagen y hubiese arruinado su posibilidad futura de triunfar en las elecciones, y una retirada o un compromiso tras la ola de nacionalismo fomentada por la prensa hubiese sido un suicidio político (cabe recordar que la prensa *amarilla* dirigida por Hearst fue de hecho quien provocó la guerra de 1898 entre Estados Unidos y España, no deseada ni por el Presidente McKinley ni por Wall Street, ni mucho menos por España, que se avino a casi todas las condiciones para evitarla). Era una lucha por un «trozo de patria, unos pobres compatriotas que iban a ser sometidos al dominio de un Gobierno fascista», es decir una causa absolutamente popular; los tímidos esfuerzos de los laboristas para detener la guerra no hicieron sino incrementar los deseos belicistas del Gabinete, que logró rehacer así su alianza con los sectores más reaccionarios del partido *Tory*. Desde el punto de vista internacional, si la aventura de Galtieri tenía éxito, se creaba un precedente muy peligroso para el sistema internacional: Gibraltar, Ceuta y Melilla, Kuwait, etc. podrían ser incorporados mediante la fuerza armada a los países vecinos, como podría ocurrir con Belice o una gran zona de Guayana. La teoría del dominio, que ha fascinado a Occidente desde 1945 ha jugado un gran papel en la decisión, y quizá también ha pasado por la mente de los dirigentes de la N.A.T.O. la posibilidad de una acción armada soviética o de la R.D.A. en Berlín.

En el caso argentino el factor predominante para la invasión de las islas es el interno. Debe recordarse que la mayor manifestación contra la Junta Militar desde 1976 fue el 28 de marzo de 1982; tres días antes del asalto a las Falkland-Malvinas; el saldo fue de más de mil detenidos. Sin embargo, tras la invasión, hubo una explosión de nacionalismo, provocando el fenómeno de «arropar en la bandera» al Gobierno de Galtieri. Todo el espectro social y político argentino apoyó la acción, desde los montoneros (51) hasta los movimientos cristianos (52) y desde los peronistas de todas las tendencias (53) hasta el P.C. argentino, que no obstante critica el uso de la fuerza armada, habiendo sugerido una «marcha verde» del tipo emprendido por Marruecos sobre el Sahara (54). La crisis económica, la deuda exterior de más de 27.000 millones de dólares fueron momentáneamente olvidadas. Y desde el punto de vista internacional, Galtieri creyó posible la llegada a una solución de compromiso con Gran Bretaña, bajo el manto de los Estados Unidos.

(51) Comunicado de Mario Eduardo Firmenich en Madrid y la Habana de 14 de abril de 1982.

(52) AMADEO, M.: «Reflexiones sobre política exterior», *Criterio*, 1981, número de diciembre, pp. 733-740.

(53) Revista *Informe* de 25 de mayo de 1982. Buenos Aires.

(54) «La recuperación de las islas Malvinas y la posición de los comunistas» *Revista Internacional*. Abril 1982, pp. 47-54.

Conclusiones

1) El uso de la fuerza armada continúa siendo utilizado como instrumento de política nacional, si se espera que la otra parte en una controversia jurídica no vaya a reaccionar ante él (expectativa creída posible por Argentina en el caso de las Malvinas) o puede ser derrotada en una acción relámpago (caso del Irak al invadir Irán, fracasando o de Israel al ocupar el Líbano, con éxito) a pesar de la prohibición del art. 2,4 de la Carta, y alegando actuar en defensa del derecho, en una reactualización *sui generis* de la «guerra justa». Los esfuerzos para reforzar este Principio, como los del Comité Especial creado en 1977 a propuesta de la URSS que aspiraba a elaborar un tratado multilateral de renuncia a la fuerza tan solo pueden reforzar el consenso teórico sobre el Principio aceptado por todos los Estados, pero si no se ofrecen métodos alternativos (como los propuestos por el Documento de trabajo de Francia, Reino Unido, Bélgica, R. F. A. e Italia, Doc. 81 A/AC 193 U O/R1) reforzando la autoridad del Consejo de Seguridad hoy prácticamente inoperante y mejorando los procedimientos de solución pacífica de diferencias, continuará el recurso a la fuerza y es de temer, dada la anarquía creciente del sistema internacional, que aumente.

2) Puesto que el peligro del uso de la fuerza es especialmente grave en áreas periféricas al centro del sistema internacional, en especial por disputas territoriales, dada la fragilidad de las fronteras postcoloniales, se debe llegar a un procedimiento efectivo específico para lograr hacer respetar el acuerdo colectivo del Tercer Mundo, de revigorización del principio *uti possidetis*. El problema reside en que la seguridad colectiva y la paz mundial pueden reposar entonces sobre múltiples absurdos morales (como la división de pueblos por las fronteras artificiales, etc.). La Declaración de la O.E.A. en junio de 1964 o la Declaración Final de Países no alineados de 10 de octubre de 1964 parecen fijar bien claro la opción tomada; estatalista y legalista.

3) En el caso concreto de las Malvinas, la controversia existente tiene dos aspectos. Los títulos de Gran Bretaña, en nuestra opinión, derivan fundamentalmente de una prescripción adquisitiva, tras la conquista del archipiélago por la fuerza armada en 1833, título perfectamente válido según el derecho internacional de la época. Los derechos argentinos sobre las islas provienen de la sucesión de la Corona española y del ejercicio por 13 años de competencias administrativas y militares en éstas. Al efectuarse un cambio en el sistema de valores de la comunidad internacional a partir de 1945, los eventuales títulos británicos son aún más discutibles; y según ha reconocido el derecho internacional una de las legítimas posibilidades para la descolonización es el retorno a la situación jurídica *ex ante* (55).

(55) En el caso del Sahara Occidental, el T.I.J. así como las opiniones individuales no excluyeron que la solución hubiese podido ser el reconocimiento de la soberanía de Marruecos o Mauritania, pero no consideraron que en el caso

4) Otro aspecto del tema era la correcta elección entre dos principios de la Res. 2625 (XXV): el principio de la libre determinación de los pueblos frente al de integridad territorial. La práctica de las N. U. ha hecho siempre primar el primero frente a los Estados coloniales *européos* (exclusivamente); pero para evitar que éstos pudiesen utilizar en su ventaja el principio de la libre determinación en casos muy concretos, los enclaves coloniales, con población importada, ha declarado que debe atenderse primariamente a los derechos del Estado vecino, que tan sólo debe atender a los *intereses* de los pobladores del enclave cuando se haya extinguido la situación colonial (y aún cuando se hubiese celebrado un referéndum, como en Gibraltar en 1967) y atendiendo a la Resolución 1541 (XVI) de la Asamblea General.

5) El sistema de solución pacífica de controversias fracasó en este caso, antes de la invasión argentina, por el obstruccionismo de Londres y la intransigencia de Buenos Aires. Tras el 2 de abril, los buenos oficios y la mediación fueron inútiles por las fortísimas presiones hipernacionalistas de los dos países.

6) Las razones estratégicas y económicas parecen haber jugado un papel relativamente menor en las actuaciones respectivas de las dos partes, siendo más significativos los factores de carácter interno (81).

7) La impredecibilidad del uso de la fuerza armada y la irracionalidad de acogerse a términos como «la dignidad nacional que es innegociable», han tenido como consecuencia paradójica que una reclamación que parecía estar en vía de arreglo más o menos rápido para Argentina no tenga ahora muchas esperanzas de éxito; y que el Gobierno británico, que no deseaba invertir dinero en la economía de las islas, deba hipotecar su futura política de defensa para asegurar la posición del archipiélago, pudiendo haber llegado a un acuerdo satisfactorio de base militar conjunta con Argentina.

8) La postura de los Estados Unidos, que han tenido que apoyar a su aliado el Reino Unido frente al uso de la fuerza armada por parte de Galtieri, es ambigua; y ante las presiones de los «latinoamericanistas» en su gabinete —o como Mrs. Kirkpratnick en la delegación de Estados Unidos en las Naciones Unidas— intentará una fórmula de compromiso que garantice sus claros intereses estratégicos en el archipiélago en disputa.

concreto hubiesen títulos suficientes para exigir la reversión a una soberanía anterior.

(56) Sin embargo, el valor estratégico del archipiélago en caso de guerra nuclear, dada la gran vulnerabilidad del Canal de Panamá, es muy alta. Para Argentina se consideró en varios estudios que su conquista era un imperativo geopolítico como etapa en la «marcha hacia el Sur» del país. En este sentido GREÑO VELASCO, J. E., op. cit., p. 56 señaló en 1977 el peligro de guerra por la intransigencia de Gran Bretaña: «A ambos lados de ello se abren las otras dos opiniones. Una negociación que significaría esta vez renuncia. O una acción que traería consigo, de manera implícita o explícita el recurso a la fuerza».

México: Crisis y nuevo Gobierno

JOSÉ A. DÉNIZ ESPINÓS *

El 1 de diciembre de 1982 asume la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado. Le tocará vivir una de las transiciones históricas más complejas y de mayor alcance del México contemporáneo. La sociedad mexicana vive una profunda crisis de su modelo o esquema de desarrollo, del patrón de acumulación de capital existente. Crisis que se enmarca en la crítica situación del sistema capitalista mundial del que forma parte, como país periférico de capitalismo dependiente.

El citado esquema de desarrollo se organiza alrededor de las siguientes pautas: «a) una creciente dominación oligopólica de la producción, y en particular, el predominio del gran capital bancario; b) un proceso de acumulación de capital —y por tanto de desarrollo económico— férreamente dependiente del exterior; y c) un esquema de dominación política centrado en la incorporación subordinada al aparato burocrático estatal de las organizaciones de masas, en particular de los trabajadores del campo y la ciudad» (1).

Partiendo de esta situación estructural, someramente podemos ubicarnos en el problema de la actual coyuntura, donde intervienen en forma interrelacionada factores —internos y externos— económicos, sociales y políticos. Haciendo referencias concretas a ellos podremos comprender algo mejor el proceso que vive el país en este agitado año 1982, inédito en tantos fenómenos y tendencias. Año de elecciones presidenciales y legislativas, de devaluaciones, de nacionalizaciones bancarias... A su vez, de todo este conjunto de elementos de análisis, podremos desprender algunas perspectivas que, desde ahora, podemos visualizar de reformulación del modelo existente, esto es, de redefi-

* Sociólogo. Profesor en varias universidades mexicanas y en la Universidad de Barcelona.

(1) José Ayala y otros: La crisis económica: evolución y perspectivas, en «México, hoy», Siglo XXI, Ed., México, agosto de 1979, p. 36.

nición de los patrones de acumulación y de dominación, en términos de la continuidad de la «modernización» y reproducción del sistema capitalista.

1. *Modelo de acumulación diferenciador*

Como ha dicho el economista Carlos Tello, hacia 1970 México «era para muchos el país subdesarrollado que en ciertos aspectos podía compararse con los desarrollados en sus mejores épocas: dinámico, moneda sólida, buen pagador y “todo controlado”. Pero esa imagen (...) sólo correspondía a una parte de la verdad» (2). La industrialización que se impulsa desde los años cincuenta en adelante se logra sacrificando el bienestar de los trabajadores. La tasa media de crecimiento de los salarios es menor a la tasa de crecimiento de la productividad general de la economía; no aumenta la tasa de empleo productivo; la no ampliación de la demanda lleva a que no se utilice o se subutilice la capacidad instalada productiva; la riqueza se concentra en una minoría. La política implementada se basa en el principio de que mientras mayor sea el excedente social mayor será el ritmo de acumulación. Este modelo de acumulación de capital tan diferenciador y desequilibrado, en un país de las características de México, lleva inevitablemente a una profunda crisis.

En los últimos años, el proceso de desarrollo económico pasa de un estancamiento inflacionario a una recuperación económica parcial pero con fuerte presión inflacionaria. En el siguiente cuadro (3) puede observarse, a través de las tasas de crecimiento, el comportamiento general de la economía y de los precios en particular, comprobándose que, en el período 1975-79, el crecimiento real del PIB es de 5,2 % al año y la inflación promedio anual del 20 %.

Cuadro 1. Porcentaje de las tasas de crecimiento (a precios de 1976)

	1975	1976	1977	1978	1979*
Producto interior bruto (PIB)	4,1	2,1	3,3	7,3	8,0
PIB por habitante	0,7	—1,2	0,0	4,0	4,6
Índice de precios al consumidor:					
promedio anual	15,2	15,8	28,9	17,5	18,5
diciembre a diciembre	11,4	29,2	20,7	16,2	20,0

Fuente: Banco de México, S. A.

* Cifras estimadas.

(2) TELLO, C.: «La política económica en México, 1970-1976», Siglo XXI, Ed., México, 1979, p. 13.

(3) CORDERA, R. y TELLO, C.: «México, la disputa por la nación», Siglo XXI, Ed., México, 1981, p. 58.

Por otra parte, México, a diferencia de muchos países periféricos, posee una variedad y cantidad de recursos muy estimable. Está entre los diez primeros países productores en minerales tales como la plata, el grafito, el plomo, el antimonio, el selenio, el manganeso, etc. En cuanto a los hidrocarburos ocupa el quinto lugar en el mundo en reservas probadas, duplicando su producción en los últimos tres años. Su riqueza en gas natural también es muy importante. Sus recursos marinos son explotables en sus diez mil kilómetros de costas en una zona económica exclusiva de 200 millas marinas de ancho, ocupando el noveno lugar en el mundo entre los países costeros. El potencial pesquero existente es enorme pero todavía con una baja explotación de la riqueza. Su superficie forestal comercial es la décima primera en el mundo, pese a la enorme depredación sufrida.

Su territorio es tan sólo subhúmedo y húmedo en un 33 %, siendo la superficie semiárida de un 36 % y la de desierto y árida de un 31 % del país. De los 26,3 millones de hectáreas de superficie agrícola disponible (con y sin agua asegurada) sólo algo más de 5 millones disponen de riego y son 15,1 millones las hectáreas cosechadas como promedio en el período 1973-1976. De otro lado, hay casi 25 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería en suelos potencialmente aptos para la agricultura. No obstante esta pobreza de recursos hidráulicos y de tierras naturalmente aptas para el cultivo, México está en condiciones de producir agrícola y pecuariamente por encima de su presente producción (4).

Cuadro 2. Composición sectorial de la inversión extranjera directa, 1940-74 (porcentajes)

	1940	1960	1970-1974
Agricultura	1,9	1,8	1,2
Minería	23,9	15,6	5,0
Sector industrial	38,8	59,9	76,1
petróleo	0,3	2,0	0,3
manufacturas	7,1	55,7	75,5
construcción	—	0,8	0,2
electricidad	31,4	1,4	0,1
Comercio	3,5	18,1	14,9
Transportes	31,6	2,8	0,3
Otros	0,2	1,7	2,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(4) Id., pp. 44-53.

(5) Id., p. 34.

La rápida tasa de crecimiento industrial, sector que representaba el 26 % del producto total del país en 1950 y el 40 % en la actualidad, siguiendo criterios de imitación conforma una estructura industrial inadecuada a las necesidades del país, a la vez que el capital extranjero va teniendo creciente presencia. El cuadro 2 (5) ilustra claramente cómo se distribuye sectorialmente la inversión extranjera directa y cómo se ha desplazado hacia las manufacturas, subsector industrial donde se obtienen los más altos beneficios.

A inicios de esta década más de la tercera parte de la producción industrial tiene su origen en las empresas transnacionales asentadas en México, siendo en la rama de bienes de capital de alrededor del 40 % y en la de bienes de consumo durable más del 60 %. Hay ramas manufactureras donde es altamente dominante la participación de las empresas extranjeras en el valor de la producción. Por ejemplo en 1970: en el hule más del 80 %, en el tabaco y maquinaria eléctrica casi el 80 %, en productos químicos cerca del 70 %, etc. De otro lado, casi el 80 % de la inversión extranjera en el sector manufacturero procede de los Estados Unidos (años 1970-74) (6). Con la penetración del capital extranjero el proceso de concentración de la propiedad aumenta considerablemente hasta altos grados de oligopolio y dependencia, tendencia que continúa hasta nuestros días.

No obstante el ritmo de crecimiento del país y la recuperación económica parcial de los últimos años, fundamentalmente explicable por el impulso productor y exportador de los hidrocarburos, el desequilibrio externo se agrava. El cuadro 3 revela inequívocamente lo señalado.

Cuadro 3. Déficit comercial de México, 1975-1980 (millones de dólares)

<i>Años</i>	<i>Déficit</i>
1975	3.692,9
1976	3.068,6
1977	1.625,2
1978	2.342,3
1979	4.856,4
1980	6.596,6

Fuente: E. Padilla Aragón, «México. Desarrollo con pobreza», Siglo XXI Ed., 10.^a edición, México, 1981.

(6) SEPÚLVEDA, B. y CHUMACERO, A.: «La inversión extranjera en México», FCE, 1977; y Banco de México, S.A., «Información Económica. Sector Externo», Cuaderno Mensual, 17-8-79. Cf. FAJNZYLBER, F. y MARTÍNEZ TARRAGÓ, T.: «Las empresas transnacionales...», FCE, 1976.

Pese a este déficit comercial, las exportaciones petroleras fueron también crecientes: en 1978 representan, en valor, casi el 30 % de las exportaciones totales, en 1979 significan el 43 % y en 1980 cerca del 63 %. Pero, el volumen de importaciones crece también aceleradamente. México se ve obligado a obtener ingresos para financiar el déficit y cumplir con otras obligaciones, y para ello se endeuda más.

Aunque cansemos al lector, no podemos dejar de constatar unos cálculos que son irrefutables del intercambio mundial desfavorable para países periféricos como México. Así es como, de cada cien dólares que en 1979 entraron en el país como préstamo, salieron por pago de rendimiento 83,5 dólares, esto es, quedaron tan sólo 16,5 dólares para los fines estipulados en los programas de desarrollo mexicanos, a la vez que la deuda externa se incrementó, respecto a 1978, en un 38 %. Para que el volumen crediticio que quede en el país sea mayor, México prácticamente duplicó, en 1980, el volumen de sus créditos, lo que generó, en definitiva, mayores rendimientos a los prestatarios. A mayor endeudamiento mayor descapitalización.

Agréguese a esta sangría de capital, el que sale en concepto de regalías, dividendos, utilidades, etc., por las inversiones extranjeras directas. Además, la balanza turística tradicionalmente favorable a México, en 1981 por primera vez es deficitaria al crecer el turismo mexicano hacia los EE.UU. en 1980 en un 25 %, vistos los índices de precios favorables para el consumidor mexicano (7).

El costo social del modelo de desarrollo que indicamos, se manifiesta en los más importantes indicadores de las necesidades vitales de la población. Hay una marcada desigual distribución de los bienes y servicios. Algunos datos ilustran lo que afirmamos. Importantes sectores de la población, particularmente en el medio rural y en los cordones urbanos, no satisfacen sus necesidades alimenticias mínimas, en un país donde más que faltar alimentos están mal repartidos. Así es como «de los 3 millones de niños que nacen al año, por lo menos dos y medio lo hacen en un medio ecológico propicio a la desnutrición y la infección» (8). Según datos oficiales, en el año 1975 alrededor del 60 % de la población no disponía de una dieta mínima para su nutrición. Enfermedades sociales y alta mortalidad son sus efectos más inmediatos. A su vez, en 1977, más del 64 % de la población no tenía acceso a los servicios de seguridad social.

En cuanto a la vivienda, en 1978, sólo el 65 % de la población total tenía agua potable y el 51 % drenaje. En lo referente a la educación, si bien relativamente disminuyó la población que no alcanza el mínimo educativo de seis años de primaria, en términos absolutos aumentó entre 1970 y 1978 en algo más de dos millones de personas (9). Los

(7) TORO VÁZQUEZ, J. J.: «A propósito de... deuda pública», Puntos de Vista, n.º 23, revista de la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, octubre-diciembre de 1981, pp. 31-34.

(8) CHÁVEZ, A.: Nutrición: problemas y alternativas, en «México, hoy», op. cit., p. 226.

(9) CORDERA, R., TELLO, C.: op. cit., pp. 23-29.

datos correspondientes a los indicadores del bienestar enunciados, están desigualmente distribuidos entre el campo y la ciudad y entre las distintas regiones del país, por lo que, en muchos casos, la realidad es más grave de lo que indica la media nacional.

El costo real del trabajo disminuye en los años inmediatos anteriores. Mientras en 1978 la productividad del trabajo sube en un 3,9 %, los salarios por hora de trabajo (a precios de 1975) disminuyen en un 3,8 % y la jornada de trabajo aumenta por persona ocupada en un 1,3 %. Como contrapartida, las ganancias de los capitalistas aumentan considerablemente. Simultáneamente las tasas de desempleo abierto persisten o aumentan en las más importantes áreas metropolitanas (México, Guadalajara, Monterrey) (10). Por lo que, en la lógica del sistema, la reanimación económica se logra con la depresión del nivel de vida de los asalariados.

2. *Proyectos opuestos*

Este modelo de desarrollo capitalista se fue fortaleciendo e hizo ganar espacio social y político a los empresarios. Durante décadas estuvieron alejados de la administración pública y de cualquier puesto de injerencia política directa. Se dedicaron de lleno a su actividad central: multiplicar su capital. La naturaleza del proceso de crecimiento económico del país fue haciendo prevalecer los intereses de los grupos monopolísticos del capital financiero. En los últimos años, y más todavía en el sexenio presidido por José López Portillo (1976-1982), se da una fuerte ofensiva de aproximación a la esfera política y de control hegemónico de la sociedad toda (en los valores, en los gustos, en lo ideológico, en lo cultural, en el control de los medios masivos de comunicación, etc.).

En mayo de 1975 se constituye el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que agrupa a las principales organizaciones empresariales de la industria, el comercio, la banca, etc. De una posición defensiva de negociación en la preservación de sus intereses particulares, se pasa a la acción ofensiva desde planteamientos generales y globales. Varios factores como la profundización de la crisis, la permeabilidad de una administración pública heterogénea en su política, el repliegue y la debilidad de las organizaciones obreras y campesinas subordinadas al aparato burocrático estatal en su inmensa mayoría, hacen que en la coyuntura la correlación de fuerzas le sea ampliamente favorable al empresariado. Y éste no pierde la oportunidad.

La burguesía plantea un verdadero proyecto de desarrollo que asu-

(10) BLANCO, J.: «La economía mexicana en 1978», Nexos n.º 15, México, marzo de 1979, pp. 35, 36 y 37.

me e intenta llevar a la práctica. Su concepción es la conocida en otras partes y la emparenta con sus mismos intereses de clase y su misma ideología, hoy dominante en muchos países de Occidente. La Declaración de Principios del CCE testimonia lo que expresamos (11):

El concepto de la empresa privada:	«la célula básica de la economía»;
El papel del Estado en la economía:	«la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares»;
La planeación económica:	«la planeación no deberá pervertir su finalidad convirtiéndose en un instrumento de presión política y económica»;
Sobre las organizaciones:	«la lucha de clases es un elemento antisocial; su armonía y su coordinación, por el contrario, es el único camino para alcanzar el bien de cada empresa, de sus integrantes y de toda la nación»;
Las relaciones obrero-patronales:	«trato humano y justo al trabajador»;
Los medios de comunicación:	«se considera imprescindible que se preserve la propiedad privada»;
Los sistemas de control de precios:	«son causa del estancamiento de la actividad económica»;
La pequeña propiedad:	«columna vertebral de la economía agrícola»;
La educación:	«es conveniente que el Estado propicie un clima de libertad que facilite la participación del sector privado».

Los años 1980 y 1981 fueron también prolíferos en declaraciones, en muchos casos encubiertas de un velo técnico. Distintos dirigentes empresariales, en formulaciones a la prensa, declaran cosas tales como: «existe en el país una conspiración que busca subvertir el estado de cosas que preconiza la Constitución»; se califica al anterior sexenio del presidente Echeverría de «socialista-comunista» y al actual de López Portillo de «socialdemócrata», pero «ambos totalitarios»; «el Estado debe dedicarse a crear obras de infraestructura en lugar de competir con el sector privado»; «el sistema fiscal jamás podrá dar un ingreso digno a la población»; se exhorta a los empresarios a «salir de su "apatía política"»; y en las cercanías de la sucesión presidencial se

(11) CORDERA, R. y TELLO, C., op. cit., pp. 65-66.

dice que se «deben garantizar la paz y el orden social que necesitamos» (12).

Las organizaciones de los trabajadores mexicanos son lo opuesto a las organizaciones empresariales: bajo índice de agremiados, multitud de sindicatos de empresa desvinculados entre sí, burocratización y control oficial, etc. Desde hace cuarenta años los sectores dominantes del movimiento obrero viven supeditados a un acuerdo con el gobierno, por el cual la dirección sindical se inscribe en el apoyo al proyecto en el poder del Estado, burocratizándose y desviándose de los principios y las prácticas de la época cardenista (1934-40), de ascenso del movimiento popular.

La organización campesina es débil y no tiene una presencia nacional. La Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Campesina Independiente (CCI), ambas oficialistas, han caído en un proceso de deterioro muy marcado. A su lado han ido creciendo grupos cada vez más dinámicos en la defensa de las reivindicaciones de los distintos sectores del campo (trabajadores sin tierra, agricultores pobres, asalariados, etc.).

Por parte de las organizaciones obreras, mayoritariamente el grueso organizado del movimiento lo está en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), tan oficialista como las citadas anteriormente, pero con un peso organizativo más poderoso y una capacidad de incidencia muy superior en las esferas del poder político. A su lado, en los últimos años, han ido expresándose otras corrientes sindicales, no oficialistas, y a su izquierda Tendencia Democrática, sindicatos universitarios, etc. También recientemente, en un afán de renovar la alianza con el gobierno, se constituye el Congreso del Trabajo (CT) que agrupa a otras organizaciones no integrantes de la CTM pero junto con ella.

La tasa de sindicalización de los trabajadores no llega ni a la tercera parte de los asalariados del país, a la vez que hay enormes diferencias en la proporción de los trabajadores organizados por rama de actividad económica. Mientras que, con datos del año 1970, en el sector primario y en el sector comercio la tasa de sindicalización es del 3 % respectivamente, en la industria es de casi el 39 % (destacándose el sector extractivo, incluyendo petróleo, con casi el 79 % y el sector eléctrico con el 98 %) (13).

Como dice un estudioso del tema (14) «el nivel de sindicalización se corresponde habitualmente con mejores salarios, prestaciones y un mayor grado de capacitación y educación». Respecto al nivel de instrucción, alrededor del 70 % de los trabajadores no ha cubierto ni la instrucción primaria, reflejando el grado de cualificación de la fuerza de trabajo. Pero, a su vez, estos niveles de sindicalización no deben dar idea, necesariamente, del grado de conciencia de los trabajadores, pues,

(12) Id., p. 67.

(13) TREJO DELARBRE, R.: El movimiento obrero: situación y perspectivas, en «México, hoy», op. cit., p. 125.

(14) Id., p. 126.

como se decía, mayoritariamente están formando parte de sindicatos oficiales y en casos la afiliación es masiva y compulsiva. Sobre esto, finalmente, piénsese, lo que significa sociológicamente la presencia numerosísima de desocupados y subocupados como fuerza no organizada.

No es posible mencionar los distintos proyectos que en el seno del movimiento trabajador se discuten. Si podemos, brevemente, indicar los rasgos más sobresalientes del proyecto que enuncia el sector laboral más próximo al gobierno y que incluso, en su mayoría, forma parte del mismo partido. Esto ya indica que dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder político desde hace más de medio siglo, hay proyectos contradictorios entre sí y de uno de ellos (por lo menos en su discurso) con el proyecto empresarial, aunque luego la política económica favorezca principalmente a estos últimos.

Claramente, en 1979, en el desfile del primero de mayo, ante el presidente de México, el máximo dirigente del Congreso del Trabajo expone que éste como «representativo del movimiento obrero organizado mexicano, no puede ser entendido actualmente como una fuerza social que se expresa sólo a la hora de las reivindicaciones salariales, porque pensamos que los aumentos salariales y los contratos de trabajo, aunque son actuaciones políticas, no modifican las estructuras sociales. Pero el Estado, con el concurso de los trabajadores, sí puede hacerlo...».

En otros documentos obreros se levanta un proyecto de desarrollo de carácter «democrático, nacionalista y popular», se alerta ante el «ascenso del capital monopólico» y la ofensiva de «fuerzas oligárquicas», que no se siga favoreciendo con la política económica «la acumulación privada de capital», que el Estado imponga a la propiedad modalidades en función del interés público, que la acumulación de capital sea en favor de los trabajadores y del Estado, que los trabajadores participen en la conducción de la economía, que se reconstituya el pacto social entre el Estado y los trabajadores tras el objetivo de un Estado nacional más vigoroso.

En este vínculo entre el Estado y los sindicatos dominantes en el movimiento obrero, seguramente está una de las claves exitosas del modelo de desarrollo que se ha venido formulando en México. Aunque podamos discrepar en la valoración de esta alianza y en sus reales efectos, como en el pretendido «consenso» de la misma, este vínculo estrecho le permite al Estado un control político, una frontera a la acción y a la difusión de fuerzas e ideologías contrarias en el movimiento obrero. Ello hace posible, a la vez, como contrapartida, medidas gubernamentales de contenido popular.

En definitiva, el proyecto empresarial tiende a ser un proyecto neoliberal que plantea la participación mínima del Estado en la economía, con una política económica basada más en instrumentos monetarios que en una política fiscal, liberalización del intercambio de mercancías y capitales, seguridad en la tenencia de la tierra, etc. Por el contrario, el citado proyecto de sectores del movimiento obrero y sus

aliados —calificado de «nacionalista», no por derivar «del sustantivo "nación"... sino del verbo "nacionalizar"» (15)— plantea un aumento de la intervención del Estado con un incremento del gasto público que aumente la producción y el empleo, una reforma fiscal, un mayor control de precios, una profundización de la reforma agraria, etc. Como lo han proclamado en un libro común, de polémica aparición a mediados de 1981, dos prestigiosos economistas, Cordera y Tello (16): es «una disputa por la nación».

3. *Reforma política y elecciones: de 1977 a 1982*

Las particulares características del Estado mexicano se ven también cuestionadas por la crisis de los años recientes. Para algún especialista «al terminar 1976 ya era indudable que el Estado fuerte mexicano había dejado de serlo. Colocado a la defensiva y obligado a restablecer el "clima de confianza", atado por los compromisos con el FMI y sometido a la presión de crisis económica...» (17). Así es que el Estado se ve ante la necesidad de continuar en su función de control sobre los sectores sociales a la vez que necesita la legitimación de esos mismos sectores. Hay que reajustar, una vez más, los procedimientos que el sistema necesita de control y legitimación.

Por ello, a principios de 1977, el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, presenta un proyecto de reforma política que culmina a fines de ese año con una modificación a la Constitución y con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Lo que se pretende queda claro en un discurso (18) del propio secretario de Estado que vale la pena transcribir en algunos de sus párrafos: «El país se enfrenta a una situación económica difícil... Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a

(15) CÓRDOVA, A.: «La cuestión del nacionalismo», *Solidaridad*, n.º 197, México, febrero de 1980, p. 5, citado por R. Cordera y C. Tello, op. cit., p. 107.

(16) Ver nota 3. CORDERA es jefe de bancada en el parlamento mexicano de reciente elección por el PSUM, la oposición de izquierda; y TELLO es el nuevo director general del Banco de México desde septiembre de 1982. Son cosas del sistema político mexicano...

(17) PEREYRA, C.: Estado y sociedad, en «México, hoy», op. cit., p. 301. Como resultado de la crisis y la devaluación a fines del sexenio 1970-76, se convino un acuerdo con el FMI por un período de tres años a partir de septiembre de 1982, que ató al nuevo presidente que asumió el 1.º de diciembre. Cf. CÓRDOVA, A.: «La formación del poder político en México», Era, México, 1972.

(18) Pronunciado en Chilpancingo, Guerrero, el 1-4-77, en «Reforma Política», gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, abril-agosto de 1977, T. I. pp. XII y XII. Citado por L. VILLORO. La reforma política y las perspectivas de democracia, en «México, hoy», op. cit., pp. 353-354.

nuevas realidades... El sistema... reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas... Es la prédica de un autoritarismo sin freno y sin barreras... Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política...».

En los Considerandos al proyecto de reforma de la Constitución se reiteran los mismos propósitos no del cambio del sistema sino de reformarlo interiormente y refortalecerlo. Se observa la intención de «conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones e impulsar institucionalmente los cambios sociales... Así, buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar» (19).

Creemos muy lúcido el análisis de P. González Casanova (20) al considerar que esta reforma no tiene un afán sólo de legitimación, sino que también busca otros efectos, como ser: el alejamiento de una posible «ruptura del régimen constitucional»; el canalizar las «presiones» por la vía de los partidos políticos e impedir que las luchas se manifiesten fuera de los mismos; repercutir en los aparatos políticos e impedir que las luchas se manifiesten fuera de los mismos; repercutir en los aparatos políticos del gobierno para que se reformen y sean más eficaces en su función; que los dirigentes de izquierda se aparten de la base social al entrar en las reglas de una «democracia limitada»; abrir una «tregua» hasta la llegada del «auge petrolero» a mediados de 1979. Habría que comentar a esto último, que el auge del petróleo llegó y se fue, y que la pretensión de la «tregua» ha tenido mayor vigencia. Por lo demás, pensamos, que esta reforma que introduce cambios en el poder legislativo, deja incólume al poder ejecutivo que en México por el alto centralismo y concentración que posee es decisivo, más cuando el legislativo es tradicionalmente en México un poder sin mayor fuerza propia.

La reforma ha sido para muchos más electoral que política, aunque sus pretensiones vayan en esa dirección. En lo sustancial, entre otras medidas, se reconocen a los partidos políticos como «entidades de interés público». Se reemplaza al anterior sistema de representación mayoritaria por un sistema «mixto con dominante mayoritaria»: de un total de cuatrocientos diputados, 300 se elegirán por mayoría y 100 por representación proporcional. Se permite un registro provisional de los partidos que está condicionado al resultado electoral donde deben obtener más del 1,5 % de los votos, de lo contrario se pierde el registro, y en consecuencia los derechos obtenidos ante la ley. En lo referente al senado, son 64 los escaños en disputa.

Si bien con las elecciones para diputados federales en 1979 se estrena la LOPPE, es con las elecciones presidenciales, al senado y a dipu-

(19) Diario «El Día», México, 7-10-77

(20) Las alternativas de la democracia, en «México, hoy», op. cit., p. 363.

tados, del 4 de julio de 1982, que por primera vez el nuevo sistema político-electoral entra plenamente en juego. Además, la crisis ya había entrado en su fase de agudización y se había producido la devaluación de febrero.

Los partidos políticos oficialmente registrados son nueve: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1929 y desde entonces en el gobierno; el Partido de Acción Nacional (PAN), surgido en 1939, vinculado a sectores empresariales monopólicos y a sectores conservadores de la jerarquía de la Iglesia católica; el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), constituido meses antes de las elecciones como resultado de un proceso que en lo inmediato se inicia en agosto de 1981, fusionando al tradicional Partido Comunista, fundado en 1919, con otras fuerzas minoritarias de izquierda marxista; el Partido Demócrata Mexicano (PDM), fundado en 1971, continuador de la Unión Nacional Sinarquista, movimiento católico muy conservador, aunque con inquietudes y reivindicaciones semejantes al PAN puede ubicársele más a la derecha por su carácter más acendradamente tradicional; el Partido Popular Socialista (PPS), constituido en 1948, aunque se define marxista-leninista y sostiene posiciones semejantes a las del Partido Comunista de la URSS, desde 1964 respalda a los candidatos a la presidencia del PRI y en el parlamento vota con la mayoría oficialista; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), fundado en 1974, definido como marxista, desde su origen apoya al gobierno aunque esta vez tuvo candidato propio a la presidencia, un ex presidente municipal del PRI; el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), constituido en 1976, trotskista, postula una candidata a la presidencia no afiliada al partido y líder del Frente Nacional contra la Represión; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), fundado en 1954, integrado por veteranos que participaron en la Revolución de 1910, apoya siempre a los candidatos presidenciales priístas; el Partido Social Demócrata (PSD), de reciente creación y registro y sin ninguna implantación, presenta como candidato a la presidencia a un ex senador del PRI.

La votación total emitida (ver cuadro 4) es de 23.592.888, esto es, el 74,8 % de los empadronados. La abstención llega a casi ocho millones de personas, un poco más del 25 %. Importante reducción respecto a otras elecciones anteriores. El candidato a la presidencia Miguel de la Madrid (MMH) obtuvo la mayor votación, en términos absolutos, de la historia, aunque porcentualmente fue menor a la de los últimos presidentes electos. Mientras de la Madrid obtiene algo más del 70 %, de sus antecesores el que obtiene menos es un 85 % (Luis Echeverría, en 1970). La oposición logra en la elección presidencial conjuntamente algo más del 25 % de los sufragios emitidos, lo que significa el mayor porcentaje obtenido en los últimos treinta años, casi seis millones de votos. Sin embargo, el PRI avanzó, recuperó posiciones perdidas. De

otro lado, como tituló una revista, «la oposición ganó votos, pero no poder ni representatividad» (21). La LOPPE cumplió con su cometido.

En lo que hace a la abstención es el segundo resultado electoral, inmediatamente después de los votos al PRI. A la abstención de los empadronados habría que sumarle la población de mexicanos en edad de votar, que no se empadronó, por lo que la abstención real es superior a la estadística electoral. De otro lado, es observable los dispares resultados, en la mayoría de los casos, entre la votación a la presidencia y la votación legislativa, absteniéndose de votar muchos electores al candidato presidencial que su propia organización postula, pese a que las votaciones presidenciales son siempre más copiosas que las trienales a diputados. Por su lado, las elecciones a los gobiernos estatales y municipales, contrariamente al supuesto de que a mayor cercanía entre candidato y votante aumenta la votación, suelen tener abstenciones considerablemente superiores a las elecciones nacionales. Materia para el análisis más detenido del sistema político mexicano, mucho más complejo de lo que una primera lectura podría indicar.

En la disminución del abstencionismo probablemente incidió, no sólo la intensa campaña antiabstencionista, sino la participación más activa de fuerzas políticas de oposición, generando un mayor interés en el votante. Sin embargo, creemos, que tiene una incidencia determinante en la abstención el elevado grado de despolitización de la sociedad civil, el reconocimiento de métodos fraudulentos en el proceso electoral, la absoluta falta de rotación de los partidos en el Gobierno (siempre gana el PRI), lo que lleva a muchos al convencimiento o al reconocimiento empírico de la inutilidad del voto. Pese al intenso dinamismo de la sociedad mexicana y a las condiciones objetivas para la movilización social, las «ideas-motores» que aglutinen y organicen a los sectores sociales tienen baja incidencia. Quizás en esto encontremos otra de las claves del funcionamiento del «modelo mexicano», donde se observa la combinación de la desarticulación política con la articulación a través de los partidos y sus organizaciones en la base social.

En el cuadro 4 se registran los resultados electorales, conjuntando en el mismo los votos al ejecutivo y al legislativo, a fin de facilitar el análisis. El PRI, confirmando su poder, de los 295 diputados por mayoría que tenía pasa a tener 299. La totalidad del senado le corresponde. Ese único diputado por mayoría de la oposición lo obtuvo el PAN, quien antes tenía cuatro. Conserva el segundo lugar y aumenta su participación. En la anterior legislatura este partido ocupaba 41 curules de diputados federales, 40 diputados locales (en los legislativos estatales) y 18 presidencias municipales. El PSUM redujo su porcentaje de votos en alrededor de un punto (sólo el PCM, en las elecciones para diputados federales en 1979, obtuvo el 5,10 % de los votos), aunque aumenta en términos absolutos la votación. Anteriormente tenía 19 diputados federales, 16 diputados locales, 5 alcaldías. Pensamos que su resultado está por debajo de lo que se esperaba.

(21) «Proceso», n.º 298, México, 19-7-82, p. 6.

El PDM aumenta unas décimas y del séptimo lugar pasa al cuarto. En la legislatura anterior tuvo 10 diputados federales, 7 diputados locales, una presidencia municipal. El PPS baja un lugar, al quinto puesto, aunque en votos presidenciales le supera el PRT. El PST baja del quinto al sexto lugar. Estos últimos dos partidos confirman su declinación, respecto a las elecciones de 1979, donde el PPS ya había bajado otro lugar. El PRT, no alcanza el 1,5 % mínimo requerido para tener diputados plurinominales, aunque obtuvo registro definitivo gracias a los votos a la presidencia, cuya candidata aglutina votos per sé, probablemente de nuevos votantes. El PARM pierde su registro como partido político. En la anterior legislatura tuvo un diputado por mayoría. El PSD pierde su registro obtenido meses antes.

En definitiva quedan siete partidos con registro y seis con representación parlamentaria. Se cambió algo... para que todo siguiera como el sistema lo exige.

4. *Petróleo y crisis hoy*

Las contradicciones en el modelo de crecimiento de México se agudizan con la caída del mercado petrolero, en junio de 1981, cuando el país había basado su crecimiento precisamente en el petróleo. Se incrementa la extracción y la exportación. De noviembre de 1977 a noviembre de 1978 el gas natural aumenta su extracción un 25.3 % y el petróleo un 22.6 %. Las exportaciones de crudo se incrementan en un 67.3 %. En año y medio (enero de 1979) las reservas públicamente conocidas de petróleo aumentan en un 175 % (22). El país crece y gasta confiado en su petróleo. En el año 1981 el gasto público es casi 16 % mayor que el presupuesto autorizado y casi 59 % más que el del año 1980. El déficit presupuestario crece hasta cifras impresionantes: casi un 400 % más que el de 1980. Igual a la suma de los déficits de los cuatro años anteriores. El gobierno recibe menos ingresos de los previstos pero gasta más, como si el «boom» petrolero siguiera. La Cuenta Pública Federal de 1981 muestra, para algunos, unas finanzas públicas «técnicamente quebradas» en diciembre de 1981.

El informe de la Cuenta Pública, para explicar los saldos en rojo, culpa a la recesión internacional, señalando que «los países desarrollados frenaron su actividad económica mediante la aplicación de políticas contractivas que incidieron en un bajo crecimiento de la producción con tasas de desocupación crecientes, mayor nivel de inflación, ejecución de prácticas (comerciales) contraccionistas y un nivel excesivamente elevado de las tasas de interés, lo que provocó el deterioro de la economía mundial y el estrechamiento de los mercados internacionales» (23).

(22) BLANCO, J.: op. cit., p. 34.

(23) Citado en HINOJOSA, O. y RAMÍREZ, C.: «Crecer sin tener con qué, fondo del desastre», Proceso, México, 30-8-82, p. 11.

Ciertamente, la crítica situación actual en el contexto internacional hace que los países centrales, como EE.UU., exporten sus crisis a los países dependientes. En esa medida tenía también razón el presidente López Portillo (24) cuando señalaba la existencia de una «pinza nefasta que está castigando los precios de las materias primas —incluido el petróleo— y está alzando las tasas de interés, en beneficio de una solución a los problemas de una economía poderosa que está distorsionando las del resto del mundo», en obvia referencia a los EE.UU.

Sin duda que los indicados factores externos son verdaderos. Tanto como los factores internos antes expuestos que confluyen con aquéllos. La política económica que el gobierno del presente sexenio promueve entrega, de hecho, la orientación de la misma al gran capital bancario y a la especulación (en la mayoría de los casos, los mismos). La actual situación es resultado de un proceso puntualmente conocido. No hay sorpresas.

Es ya un axioma decir que el petróleo altera la historia contemporánea de México. En 1938, cuando el gobierno de Lázaro Cárdenas nacionaliza el petróleo o en 1982, cuando el país es una potencia petrolera mundial con reservas superiores a los 70.000 millones de barriles y con una capacidad de producción de alrededor de cinco millones de barriles diarios (25).

Geopolíticamente su situación fronteriza con el mayor centro capitalista del mundo siempre ha sido delicada. Hoy lo es más. Con irónico cinismo afirma *The New York Times* (26): «Aun con todo, el petróleo de Texas y el encanto de California parece que la parte más atractiva de México se encuentra más al sur. Hay evidencia en el sentido de que los depósitos más grandes de petróleo descubiertos hasta ahora se encuentran en las tierras y aguas de México. Ese país tiene petróleo suficiente para proveer a los Estados Unidos durante cuarenta años... Es evidente que se impone un esfuerzo para asegurarnos que nuestra relación con México sea buena...».

Es la banca la principal beneficiada de la actividad petrolera. La feliz luna de miel entre ésta y el gobierno de este sexenio, tiene su manifestación institucional más evidente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en particular en la gestión del secretario David Ibarra) y en el Banco de México (en la dirección de Miguel Mancera). En ambos organismos una parte significativa de funcionarios están inscritos en la corriente monetarista de la Escuela de Chicago. Por ejemplo, en la Dirección General de Política Fiscal de Hacienda, dirigida en su momento por un ex alumno de Friedman, fue asesor el economista norteamericano Arnold Harberger, responsable con el propio

(24) Discurso presidencial, diario *Uno Más Uno*, México, 8-8-82, p. 11.

(25) CASTILLO, H.: «¿Último informe en paz?», *Proceso*, México, 30-8-82, p. 33.

(26) Editorial del 25-12-78 titulado «Mexican oil and US policy», citado por PELLICER DE BRODY, O.: *Relaciones exteriores: interdependencia con Estados Unidos o proyecto nacional*, en «México, hoy», op. cit., p. 375.

Friedman del programa económico del gobierno de Chile entre 1973-1976 (27), lo que evidencia el peso de los «Chicago boy's» en áreas básicas de la política económica de este gobierno.

Los beneficios de la banca son contundentes. En 1977 (año en que se inicia la oligopolización bancaria) sus utilidades son de 2,800 millones de pesos mexicanos, mientras en 1981 llegan a los 15.000 millones, a un cambio de un dólar igual a 23 pesos (hoy hay dos tipos de cambio, el preferencial, fijado en 50 pesos por dólar, y el ordinario, establecido en 70 pesos por dólar; en el mercado negro el dólar fluctúa en los 90-100 pesos). Por otro lado, esta riqueza está superconcentrada: dos bancos controlan la mitad del poder bancario; cuatro acaparan casi el 70 % del activo.

Asimismo, el crédito es otro de sus instrumentos económicos de poder. De los recursos que necesita el sector público el 64 % se los presta la banca. Los dos principales bancos le hacen préstamos en dólares al gobierno a través de grupos bancarios internacionales. Hay tres bancos mexicanos (Bancomer, Banamex, Serfin) insertos en la cadena transnacional integrando consorcios o grupos conjuntamente con bancos cuyas matrices están en países centrales, como son: el Bank of America, el Chasse Manhattan, el Deutsche Bank, etc.

Además (concentración-oligopolización e internacionalización bancaria) el país está «dolarizado». Una sustancial parte de los depósitos bancarios están en dólares: 12.000 millones al 1 de septiembre de 1982.

La crisis lleva al gobierno a dejar el peso de la financiación a los préstamos, sobre todo cuando con la caída de los precios petroleros las divisas provenientes del mismo no son suficientes. Y México se convierte en el país más endeudado del mundo. Su deuda externa (pública y privada) supera los ochenta mil millones de dólares, alrededor del 70 % del PIB. Exportando petróleo se pagan los intereses. Precisamente la empresa pública Petróleos Mexicanos (PEMEX) debe el 38 % de la deuda del sector público. El conjunto de las empresas paraestatales acaparan el 71 % de los créditos que se obtienen en 1981. A veces son mayores los intereses y las amortizaciones que los créditos contratados, poniendo al desnudo los mecanismos descapitalizadores de la deuda (28).

México se va quedando sin reservas. La libertad cambiaría y la banca privada son los medios idóneos para este verdadero saqueo de los que más tienen. El propio presidente de la República ha denunciado que las cuentas bancarias recientes en el exterior de los mexicanos representan unos 14.000 millones de dólares y que los inmuebles propiedad de mexicanos en los EE.UU. tienen un valor de unos 30.000 millones más. Los «sacadólares» actúan con total inmunidad: el Banco de Cédulas Hipotecarias (BCH) saca del país 300 millones de dólares

(27) RAMÍREZ, C.: Trabaja en Hacienda, uno de los autores del «genocidio económico» en Chile, Proceso, México, 17-9-79, pp. 7-8.

(28) Datos extraídos de diferentes artículos de la revista Proceso, México, del 30-8-82 y 6-9-82.

en un día; Bancomer envía al exterior otro día 5 millones de dólares; otro día salen 4 millones en monedas de oro, enviadas por un matrimonio estadounidense; etc. Como ha dicho un calificado columnista (29): «Hora tras hora, inevitablemente, sale de México la riqueza de los funcionarios privados y públicos que han obtenido negocio tras negocio, fraude tras fraude, truco tras truco», concluyendo no sin cierto dramatismo: «Es legal, aunque sea inmoral, antinacional».

El 17 de febrero de 1982 se produce la primera devaluación del peso en el año, con el retiro del Banco de México del mercado de cambios. Pero la presión continúa. El Estado queda arrinconado y debilitado. La especulación y la dolarización amenazan la estabilidad del propio sistema. El 5 de agosto se produce la segunda devaluación. Pero no es suficiente. El presidente hace lo imposible para no tomar las medidas que finalmente se ve obligado a tomar. Nacionalizar la banca y establecer el control generalizado de cambios, el 1 de septiembre pasado, es la única y última alternativa que le queda para evitar un desplome total. Además, poco después, se resuelve que la banca nacionalizada tenga rango constitucional. El Estado recobra la iniciativa y asume su participación directa en el sector oligopólico más importante y moderno de la economía mexicana. Por otra parte, el sector bancario tiene su poder económico extendido a prácticamente todos los sectores de la economía, no obstante el gobierno no tiene la voluntad de quedarse con las empresas propiedad de la banca y pondrá a la venta las correspondientes acciones.

Los hechos y las medidas económicas tomadas ahora evidencian el fracaso de una política, asumida hasta la fecha. Al romper con estas prácticas se demuestra el fracaso de la línea inspirada en la Escuela de Chicago. Sin embargo, no deben echarse las campanas al vuelo, México no está solo en el concierto internacional y la correlación de fuerzas en su interior y en el exterior no posibilitan cambios radicales. Ingenuidad sería creerlo.

Como se ha visto, es evidente el interés de los medios financieros internacionales en solucionar esta crisis. La mayoría de los bancos estadounidenses han considerado la nacionalización como una medida necesaria. Como ha dicho un portavoz del Bank of America: «Esta es una medida positiva, ya que coloca al gobierno mexicano claramente detrás de su sistema bancario» (30). Es decir, ello permitirá que México pague su deuda externa, que no se desestabilice y con la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que posibilite la concesión de créditos, siga siendo un espacio que permita continuar con la obtención de utilidades suculentas para el capital. Por último, dada la importancia que México le ha dado a su política exterior y el peso real que tiene entre los países del área centroamericana y del Caribe, en general contradictoria con la política de EE.UU. en la región, su actual crisis le puede llevar a una revisión de su po-

(29) LÓPEZ NARVÁEZ, F.: «Otro ocaso más», Proceso, México, 30-8-82, p. 29.

(30) Proceso, México, 6-9-82, p. 28.

lítica cuyo alcance habría que ver. Algunos sectores estadounidenses así lo registran: «La crisis económica hará que México sea menos aventurero en su política exterior y menos crítico de la nuestra» (The New York Times, 14-8-82). Por su lado y por lo pronto, en estos momentos —según informa la prensa— el gobierno mexicano abandona su postura de incondicional apoyo al régimen sandinista de Nicaragua, al considerar que el armamentismo de este país es uno de los factores principales de la tensión en Centroamérica y propone un acuerdo global para concertar la paz en esa zona.

5. *Perspectivas*

Dentro de poco se conocerán las primeras medidas económicas y políticas del nuevo gobierno mexicano presidido por Miguel de la Madrid y quienes serán con certeza sus colaboradores desde la Administración Pública. Aunque no es disparatado pensar que las principales medidas tomadas al fin del sexenio de López Portillo han tenido en el nuevo presidente un interlocutor participativo aunque necesariamente discreto.

Creemos sí que en este México de profunda mutación en el nuevo sexenio se acelerará la transición de la sociedad hacia formas más «modernizantes» en la estructura económica, revitalizándose el todo social, siempre y cuando la crisis no lleve a la estructura social y política a «endurecerse» y adquirir una mayor rigidez. Hay que reformular el modelo existente para preservar el sistema. Habrá seguramente una mayor «racionalidad» en la administración del poder. Quizá el régimen tenga que moverse en sus primeros años entre la administración de la crisis económica y la administración del conflicto social, sin que el uno o el otro le hagan perder legitimidad al sistema. La «argentinización» es siempre un peligro latente en esta América Latina de hoy, sin olvidar que México tiene una tradición muy específica que le ha permitido hasta la fecha sortear situaciones que otros países del hemisferio no han podido.

El propio Miguel de la Madrid es un ejemplo de la innovación en el aparato político mexicano. En los años setenta se rompió con el modelo tradicional de la carrera política. Él es el tercer presidente consecutivo que llega a ese cargo sin haber ocupado anteriormente ninguno por elección popular. Es por completo ajeno al «estrato político» (aunque necesita el aparato del partido) y por ello las resistencias y los desgarramientos que tuvo su postulación en esa instancia. Proviene del aparato de la administración pública federal. Es un administrador y un técnico que ejerce la función política. Fue secretario de Programación y Presupuesto e impulsor del Plan Global de Desarrollo en el gobierno de López Portillo.

Integra una generación joven (tiene 47 años) y calificada profesionalmente (abogado con posgrado en economía en Harvard) que cree en la planificación del crecimiento económico y el desarrollo social. No obstante su inexperiencia política concreta, proviene de la «familia revolucionaria» que participó en la Revolución de 1910 y aunque él es de una rama familiar modesta entre sus antepasados hay varios ex gobernadores, habiendo hecho carrera en el sector público con el apoyo de un tío carnal, ex director del Banco de México.

En su círculo más íntimo de colaboradores nos encontramos también con otros descendientes de la «familia revolucionaria» que tendrán —seguramente— puestos relevantes en la nueva administración. Entre otros se pueden citar (31): Manuel Bartlet, actual secretario general del PRI, hijo de un ex gobernador; Carlos Salinas de Gortari, actual director del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, hijo de un encumbrado político; Adolfo Lugo Verduzco, actual oficial mayor del PRI, miembro de una familia de profesionales de la política que por dos generaciones han dominado en un estado; José Ramón López Portillo, director de Documentación y Evaluación de la campaña electoral de Miguel de la Madrid, hijo de presidente; Bernardo Sepúlveda Amor, hijo de médico de presidentes y funcionario de la política exterior mexicana, hoy embajador en EE.UU.; Alfredo del Mazo, gobernador, hijo de ex secretario de Estado; etc.

Después de las medidas tomadas por su antecesor, de la Madrid no ha dejado de señalar su convencimiento en la vigencia de los «principios políticos de la revolución mexicana» para esta hora en que el país está en una situación «llena de riesgos y de retos con la crisis económica», rechazando cualquier «proceso de socialización» y afirmando que «la esencia de nuestra economía mixta sigue vigente», para luego tranquilizar a los empresarios al decir: «La empresa privada, aunque sujeta a las leyes, sigue teniendo en México amplios campos para desarrollar su iniciativa». Asegura que encabezará un gobierno fuerte («porque México es un país fuerte») y que no permitirá ni luchas ni odios que debiliten a la nación.

En los primeros días de octubre se entrevistó en California con el presidente Ronald Reagan, en circunstancias difíciles para negociar. Unos treinta congresistas conservadores de EE.UU. le escriben a Reagan solicitándole presione a de la Madrid para que evite que México derive hacia el socialismo.

En sectores de la administración de los EE.UU. se teme que una crisis profunda en su vecino del sur pueda desencadenar «un proceso a la centroamericana». El informe que elaboró William Clark, director del Consejo Nacional de Seguridad de los EE.UU., luego de una visita a México, es de tono pesimista para su país. No obstante, más de cien congresistas se dirigen también al presidente Reagan pidiéndole que

(31) AGUILAR CAMÍN, H.: «La transición política», Nexos, México, marzo 1982, pág. 13.

se abra un diálogo para solucionar los problemas de Centroamérica en los términos propuestos por los gobiernos de México y Venezuela. En un contexto de temores y presiones la Casa Blanca ratifica la «alta prioridad» que E.E.UU. le concede a sus relaciones con México. Según parece, en esa entrevista, Reagan le ofrece a de la Madrid su cooperación. Y se concerta una próxima y oficial entrevista.

Por fin, el gobierno de México envía una carta de intención al FMI, lo que permite firmar un convenio de tres años para poder tener acceso a dos líneas de crédito que el país necesita en lo inmediato. En dicha carta (y con las tradicionales condiciones o exigencias que establece el Fondo) las autoridades mexicanas se comprometen a un rígido programa de austeridad, con una drástica reducción del déficit presupuestario, y una gradual eliminación del control de cambios (una de las medidas claves tomadas por López Portillo en septiembre cuando nacionaliza la banca). Los créditos solicitados son por un total de 5,300 millones de dólares (uno de cuatro mil millones y otro de 1.300 millones).

México entrará en los años próximos atado a sus compromisos con el FMI, teniendo que cubrir la indemnización a los banqueros nacionalizados en un plazo de 10 años, necesitando ayuda financiera externa mientras tiene que cubrir una deuda externa gigantesca a la que tendrá que fijarle un tope, eliminar barreras comerciales, ajustar el sistema fiscal, eliminar los subsidios, establecer topes salariales, etc., todo un plan de estabilización que costará llevar a la práctica. De enero a agosto de 1982 la inflación ha sido del 53 % (solamente en agosto fue de más del 11 %) y el aumento salarial de emergencia es del 7 %. La izquierda y los sindicatos se oponen, obviamente, a los términos del convenio, incluyendo a la oficialista CTM, uno de los pilares del PRI y de todo el sistema político mexicano (32).

Este es el gran desafío del pueblo mexicano cara a su futuro inmediato. Está naciendo un nuevo México.

Barcelona, octubre de 1982

(32) CEBERIO, J.: El País, varias notas del mes de octubre.

Cuadro 4. Resultados preliminares de las elecciones, 1982

Partidos (Candidatos a la presidencia)	PRESIDENCIA			SENADO				DIPUTADOS			
	Votación total	% so- bre vo- tación	% so- bre el padrón	Fórmula 1		Fórmula 2		Por mayoría relativa (300)		Plurinomial (Representación proporcional) (100)	
1. PRI (Miguel de la Madrid) *	16.145.254	71,63	51,23	14,5	(70,1)	13,9	(70,3)	14,5	(69,1)		
2. PAN (Pablo E. Madero)	3.700.045	16,41	11,74	3,45	(17,4)	3,45	(17,4)	3,7	(17,5)	3,7	(17,98)
3. PSUM (A. Martínez Verdugo)	821.995	3,65	2,61	897.000	(4,3)	841.000	(4,25)	923.572	(4,38)	915.370	(4,37)
4. PDM (I. González Gollaz)	433.886	1,93	1,38	460.107	(2,2)	431.485	(2,18)	493.940	(2,34)	522.444	(2,49)
5. PPS (MMH) *	360.565	1,60	1,14	381.563	(1,8)	361.096	(1,82)	395.068	(1,88)	450.665	(2,15)
6. PST (C. Díaz Cerecedo)	342.005	1,52	1,09	332.000	(1,6)	318.369	(1,61)	372.572	(1,77)	420.281	(2,01)
7. PRT (Rosario Ibarra)	416.448	1,85	1,32	241.274	(1,1)	222.952	(1,12)	279.072	(1,32)	307.853	(1,47)
8. PARM (MMH) *	242.187	1,07	0,77						(1,4)		
9. PSD (M. Moreno Sánchez)	48.413	0,21	0,15							53.314	(0,25)
OTROS (No registrados)	28.474	0,13	0,09								
TOTAL	22.539.272	100,00	71,52								
ANULADOS	1.053.616		3,34								
ABSTENCIÓN	7.923.482		25,14								
TOTAL	31.516.370		100,00								

Fuente: Cuadro elaborado por el autor a partir de datos proporcionados por la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, citado por Comercio Exterior, México, agosto de 1982, pp. 807 y ss.

Notas: El PRI, el PPS y el PARM tienen como candidato común a la presidencia al Lic. Miguel de la Madrid, lo que hace que su candidatura tenga 16.748.006 votos, 74,30 % y 53,14 %, respectivamente, del porcentaje sobre votación y sobre el padrón.

El dictamen final de las elecciones ajustan porcentualmente los datos sobre votación en muy pequeños márgenes y siempre a menos.

Los espacios en blanco: sin datos.

Europa, en la conquista del espacio (I)

AUGUST PUNCERNAU *

«Recuerda a algo sacado de "El corazón de las tinieblas" de Joseph Conrad, un lugar donde ocurren cosas misteriosas y prohibidas, y su ambiente ecuatorial cuadra perfectamente con la imagen. La jungla se desliza hasta el mismo umbral de Kourou, una población de siete mil habitantes, en la Guayana francesa. No lejos de la costa se halla la Isla del Diablo, en su tiempo una de las más infames colonias penales, y un poco más allá el río Kourou, cuyas aguas están habitadas por caimanes y fieras pirañas, y gentes apenas salidas de la Edad de Piedra.»

«Algo sin duda fuera de lo común está ocurriendo en Kourou: desde este enclave francés en la bochornosa costa noreste de Sudamérica, Europa Occidental está dando su primer gran paso hacia el cosmos. Fuera de la selva tropical se alza un bien acabado complejo de lanzamiento del siglo XX para uno de los más nuevos y más poderosos cohetes en el mundo, Ariane, el lanzasatélites de tres fases y 48 metros de altura con el

cual Europa Occidental espera desafiarse la ya larga dominación soviética y norteamericana del espacio.»

Con estas palabras iniciaba el semanario norteamericano «Time» en febrero de este año (1) un informe dedicado a la irrupción de Europa Occidental en la aventura del espacio. Bajo el título *«Aquí vienen los europeos. Ariane pone fin a la dominación norteamericana y soviética del espacio»* la prestigiosa revista dedicaba al acontecimiento su portada. Después de cuatro lanzamientos, tres de los cuales sin ningún problema, el cohete Ariane se disponía a efectuar su primer vuelo comercial por cuenta de la Agencia Europea del Espacio (ESA). El cohete, con su capacidad para poner en órbita dos satélites simultáneamente, representaba una notable competencia para los lanzadores soviéticos y norteamericanos e incluso para el mismo transbordador espacial (Space Shuttle) que está poniendo a punto Estados Unidos.

(1) «Time» Atlantic Edition, 8 de febrero de 1982.

* Periodista experto en temas internacionales.

Un fallo de última hora

El fracaso posterior de este primer lanzamiento comercial, efectuado el pasado 10 de septiembre, ha ensombrecido las perspectivas del Ariane. El fallo registrado en la tercera fase del cohete, cuando ya se hallaba a punto de colocar su carga en órbita, obligará a un examen detenido de sus componentes y retrasará el programa de lanzamientos de la agencia europea hasta la segunda quincena de abril de 1983 (2).

No obstante este contratiempo las realizaciones europeas en materia espacial están ahí. La ESA (European Space Agency), fundada en 1975, ha completado, pendiente de las últimas correcciones, el programa Ariane-1. La realización de las versiones más potentes Ariane-2 y Ariane-3 está en curso. Así como la definitiva aprobación del cohete Ariane-4, un potente ingenio que podrá colocar cargas de más de cuatro toneladas (4.300 kg) en órbita. Entre tanto ha sido entregado ya a la NASA el primer Spacelab, el laboratorio espacial que deberá viajar en uno de los próximos vuelos de la Space Shuttle y que será utilizado conjuntamente, a partir de 1983, por astronautas europeos y norteamericanos (3).

La agencia espacial europea ha colocado en órbita a partir de 1977 dos satélites meteorológicos (Meteosat 1 y 2), un satélite de telecomunicaciones experimental (OTS 2) y ha cumplido una parte del encargo recibido de la International Maritime Satellite Organization (IMSO), organización creada a par-

tir de las Naciones Unidas para el desarrollo de las comunicaciones marítimas vía satélite, colocando en órbita al satélite Marecs-A. El primer Marecs quedó situado sobre el Atlántico el pasado 20 de diciembre de 1981, tras ser lanzado utilizando el último vuelo de prueba del cohete Ariane.

Paralelamente la ESA ha continuado el programa de lanzamientos iniciado por su antecesora ESRO, llevando a más de diez el número de satélites científicos colocados en órbita y ha aprobado ya dos importantes proyectos en el campo de la astronomía como son el envío de la sonda Giotto hacia el cometa Halley (4) y el lanzamiento del satélite Hipparcos que registrará las posiciones y las velocidades de cerca de 100.000 estrellas con mucha mayor precisión de la que se puede lograr mediante telescopios instalados en la Tierra (5).

La labor de la ESA, y la de los once países que la integran, representa, como reconoce «Time», el mayor desafío al condominio soviético-norteamericano sobre el espacio. Por encima de otros trabajos importantes, pero todavía embrionarios, realizados por países como Japón, China y la India (6).

La distancia entre Europa Occidental y las dos superpotencias del espacio es todavía inmensa en lo que hace referencia a la gran exploración espacial (vuelos tripulados, sondas interplanetarias, etc.) y en la utilización militar del espacio. Pero las distancias tienden a reducirse en el aprovechamiento científico del espacio más inmediato a la Tierra y en el importante

(2) «Le Monde», 24 de octubre de 1982.

(3) «Le Monde», 17 de marzo de 1982.

(4) KOHLE, Pierre: «L'home dans le cosmos», París, 1982.

(5) «Time» Atlantic Edition, 8 de febrero de 1982.

(6) *Ibid.*, pág. 42.

capítulo de los satélites de aplicación (meteorológicos, de comunicaciones, etc.). El hecho de que Europa Occidental pueda disponer hoy de un lanzador propio, con capacidad para cumplir estas misiones, es un factor notable de cara a reforzar la independencia europea frente a las superpotencias del espacio.

Dos décadas de esfuerzos

El nivel adquirido por la tecnología espacial europea es fruto de más de dos décadas de esfuerzos, de iniciativas dispersas que poco a poco se han ido armonizando, y de notables éxitos pero también de estrepitosos fracasos.

Según señala Colliard (7) la cooperación espacial aparece primero a nivel mundial, en el marco de las Naciones Unidas y del Consejo Internacional de las Uniones Científicas, en segundo lugar a nivel europeo y finalmente dentro del marco geográficamente mundial de las telecomunicaciones.

«La cooperación intergubernamental en materia espacial —afirma— se manifestó en Europa con la creación de dos organizaciones particulares (...). Estas organizaciones tienen el objeto de obtener mediante la cooperación internacional logros que hasta la fecha sólo pudieron resultar de los esfuerzos financieros, científicos y técnicos de los dos "grandes", Estados Unidos y la URSS» (8).

La primera de estas organizaciones, la ESRO (European Spatial Research Organization), tuvo un origen puramente científico. Poco más de tres años después del ini-

cio de la era espacial, marcado por el lanzamiento del Sputnik en octubre de 1957, se reunía en París la Comisión Preparatoria Europea de Investigaciones Espaciales (CO-PERS). La Comisión, que inició sus sesiones el primero de diciembre de 1960, quedaba constituida oficialmente el 27 de febrero siguiente con el encargo de poner en pie las estructuras para una cooperación espacial a escala europea.

Los éxitos de ESRO

Los acuerdos constitutivos de la ESRO se firman en París el 14 de junio de 1962 y entran en vigor dos años más tarde, el 20 de marzo de 1964. La organización tiene como objetivo la colaboración entre los Estados europeos en el campo de la investigación y de la tecnología espacial utilizada con fines pacíficos. Diez países forman parte de la ESRO (Francia, República Federal Alemana, Gran Bretaña, Italia, España, Suecia, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca y Suiza) y otros tres figuran como observadores (Austria, Islandia y Noruega).

La sede de la organización espacial europea queda establecida en París y utiliza, entre otras, una base de lanzamiento en Kiruna (Suecia) así como tres centros de investigación y análisis en Delft (Holanda), Darmstadt (RFA) e Italia.

La ESRO inicia pronto sus actividades y así el 6 de julio de 1964 lanza ya un pequeño cohete sonda desde la base de Salto di Quirra, en Cerdeña. Una larga serie de éxitos jalona su labor. Desde 1964 a 1972, en que desaparece para fusionarse en la ESA, son puestos en órbita hasta siete satélites científ-

(7) COLLIARD, Claude-Albert: «Institutions des relations internationales», París, 1974. Edición española de Fondo de Cultura Económica.

(8) *Ibid.*, pág. 776.

ficos que utilizan como lanzadores cohetes norteamericanos.

El primero de ellos es el satélite Iris, enviado al espacio en mayo de 1968, para estudiar las emisiones de rayos X y rayos cósmicos. El último el Esro-4, lanzado en diciembre de 1972, con el fin de proporcionar datos sobre la ionosfera y la magnetosfera terrestres (9).

ELDO, una cadena de fracasos

La vida de la segunda organización europea, la ELDO (European Launcher Development Organization), resulta mucho más agitada, llena de problemas y concluye en fracaso.

La ELDO nace de la Conferencia de Países de Europa Occidental (Europa Cósmica), convocada a iniciativa de Gran Bretaña, y en la que se decide desarrollar la tecnología espacial propia y diseñar nuevos satélites artificiales de la Tierra. Los países participantes deciden promover una organización europea dedicada al desarrollo y lanzamiento de vehículos espaciales y el 29 de marzo de 1962 se firma una convención por la que se crea un Consejo a tal efecto (CECLES). El acuerdo es firmado por seis países europeos (Gran Bretaña, Francia, R. F. Alemana, Italia, Bélgica y Holanda) a los que se añade Australia que proporciona su base de lanzamientos de Woomera.

El 9 de mayo se firma en Londres un protocolo por el que se establece un grupo preparatorio con el fin de poner en marcha la organización. Las instituciones entran definitivamente en funcionamiento el primero de mayo de

1964 y su sede se establece, como para la ESRO, en París.

La convención firmada en Londres se fija como objetivo la construcción y puesta a punto de lanzadores espaciales y de sus equipos. A tal efecto se procede a una distribución de las tareas entre los países firmantes de forma que se confía a Italia la dirección de la construcción de satélites experimentales, a Holanda el sistema de telemediciones, a Bélgica la conducción por radio de los ingenios y Australia, como se ha señalado, proporciona la base de lanzamiento (10). Francia, Alemania y Gran Bretaña se hacen cargo de la fabricación y puesta a punto de los cohetes propiamente dichos.

Procedencias diversas

El programa inicial prevé la construcción de un cohete de tres fases, al que se denomina Europa I, y que se halla formado por ingenios procedentes de diferentes países. Así el primer piso está formado por el misil británico Blue Streak, cuya puesta a punto había interrumpido Gran Bretaña en abril de 1960. La segunda fase está formada por el cohete francés Coralie y la tercera por el misil alemán Astris. El cohete resultante debía poner en órbita baja (200 kilómetros) un satélite de una tonelada.

Las pruebas se iniciaron en junio de 1964 y en agosto de 1967 el cohete fue probado ya con sus dos primeras fases activas y la tercera todavía simulada. Fue un fracaso ya que la segunda fase no se encendió. En el lanzamiento siguiente, en noviembre de 1968, y ya con el

(9) KOHLER, Pierre: «L'homme dans le cosmos», pág. 171.

(10) COLLIARD, Claude-Albert: Op. cit., pág. 776.

cohete completo, volvió a producirse un nuevo fracaso. Las dos primeras etapas funcionaron perfectamente pero fue la tercera la que no llegó a encenderse.

Tras el noveno ensayo, en junio de 1970, y que constituyó el quinto fracaso consecutivo, se decidió introducir importantes modificaciones en el cohete que pasó a llamarse Europa 2. El primer ensayo del nuevo cohete se efectuó ya desde la base de Kourou en la Guayana francesa y volvió a fallar (11).

Entretanto surgen dificultades internas en la misma organización. Dificultades de todo tipo: jurídicas, políticas y financieras. Desde un punto de vista jurídico el ELDO se revela demasiado débil para poder poner en pie una política espacial verdaderamente común, dado su carácter de simple órgano de coordinación. Por otra parte la oposición de De Gaulle al ingreso de Gran Bretaña en las Comunidades Europeas crea en Londres un creciente malestar que repercute en la actitud británica en el ELDO.

Gran Bretaña se retira

En enero de 1966 Gran Bretaña exige una reducción de su aportación financiera, alegando que es demasiado cuantiosa, y finalmente se llega al acuerdo de hacerla descender del 39 al 27 por ciento. Francia, que va asumiendo progresivamente el papel impulsor que abandona Gran Bretaña, hace admitir la base de Kourou en Guayana como nueva base de lanzamiento.

Las dificultades financieras crecen y finalmente Gran Bretaña e Italia deciden abandonar la organización. La explosión en vuelo del Europa II, el 5 de noviembre de 1971, transforma en irreversible la

crisis de la organización.

Las divergencias surgidas en el seno de ELDO y la misma incapacidad de la organización de establecer una política especial común llevaron a los ministros de los países representados en ella a crear en 1966 una nueva instancia de cooperación: la Conferencia Espacial Europea.

La primera reunión se celebró en París el 13 de diciembre de 1966 y desde entonces la Conferencia se fue reuniendo regularmente para lograr una mejor coordinación de los esfuerzos.

La Conferencia de Bruselas

Tras la crisis definitiva de ELDO y el fracaso del cohete Europa II la Conferencia Espacial Europea se reunió en Bruselas el 20 de diciembre de 1972 para analizar todos los problemas planteados a la cooperación espacial en el ámbito del viejo continente. Los problemas a estudiar eran muchos. Por una parte la limitación de los recursos económicos que obligaba a dejar de lado un buen número de proyectos. Por otro, las propuestas de cooperación planteadas por Estados Unidos y que para una parte de los países participantes eran la mejor salida ante las dificultades europeas. Por último, aquellos países, como Francia, que insistían en la necesidad de desarrollar toda una tecnología europea del espacio, incluida las de los cohetes. El proyecto de un nuevo y más potente cohete fue puesto por Francia sobre la mesa.

La Conferencia fue aplazada hasta el 12 de julio de 1973. Abierta la nueva sesión y tras arduas decisiones, el 31 de julio de este año fue

(11) KOHLER, Pierre: Op. cit., pág. 51.

adoptado un programa que con justicia puede considerarse el inicio de una nueva y sólida etapa en la conquista europea del espacio.

Nace la Agencia Espacial Europea

El programa adoptado en la Conferencia Espacial Europea de 1973 preveía lo siguiente:

- La unificación de las dos organizaciones espaciales europeas (ESRO y ELDO) en una única Agencia Espacial Europea (ESA). La Agencia debe lograr la cooperación espacial europea elaborando una política a largo plazo, adoptando y poniendo en práctica un programa común, y coordinando los programas nacionales de cada país con el programa espacial europeo (12).

- Poner en marcha un programa de satélites científicos obligatorio para todos los países miembros de la ESA.

- Aceptar, como proyecto común, la realización del cohete pro-

puesto por Francia (Futuro cohete Ariane). El Gobierno de París correría con un 60 por ciento de los gastos y el resto de los países con el 40 por ciento.

- Aceptar participar en el proyecto espacial norteamericano Post-Apolo y, en concreto, contribuir con el laboratorio espacial Spacelab. (El acuerdo entre los países europeos y Estados Unidos fue firmado el 24 de septiembre de 1973).

- Poner en marcha un programa de satélites de aplicación no obligatorio y asumir el proyecto británico destinado a las comunicaciones marítimas vía satélite (Marots).

La Agencia Europea del Espacio fue fundada en París el 31 de mayo de 1975 por los Gobiernos de diez países (Francia, R. F. Alemania, Gran Bretaña, Italia, España, Suecia, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca y Suiza). Irlanda se sumó posteriormente elevando a once el número de países miembros.

Barcelona, octubre de 1982.

(12) COLLIARD, Claude-Albert: Op. cit., pág. 779.

HISTORIA. — *Análisis del pasado y proyecto social*. JOSEP FONTANA. Editorial: CRÍTICA. Grupo Editorial Grijalbo. Barcelona, 1982.

En su libro Fontana propone la historia como técnica. Técnica que debe emplearse para comprender nuestro momento presente como resultado del trabajo realizado para entender los hechos y sucesos ocurridos en pasado de forma global: «Nuestro objetivo difícilmente puede ser el de convertir la historia en una "ciencia" —en un cuerpo de conocimientos y métodos cerrado y autosuficiente, que se cultiva por sí mismo—, sino, por el contrario, el de arrancarla a la fosilización cientifista para volver a convertirla en una "técnica": en una herramienta para la tarea del cambio social.» «Así la historia dejará de ser conocimiento libresco para recuperar su legítima función de herramienta para la construcción del futuro.»

Con esta idea nos explica cómo fue nuestra historia reciente y cómo fueron sus historiadores en los orígenes, en el renacimiento, durante la ilustración, la revolución francesa y la contrarrevolución... y en otros momentos y escuelas. Examina cuáles eran las ideas sociales de cada época, situación o escuela, y qué pensamiento utilizaba el historiador para orientar su trabajo, cómo con todo ello examinaba el pasado con el fin conscien-

te, o no de justificar/explicar el presente en donde él se encuentra inscrito. Sistema social presente («economía política» le llama Fontana) que posee su propio proyecto social expresado en propuestas políticas concretas, que se nos legitima con una coherente descripción unívoca del pretérito, su «historia».

En palabras del propio Josep Fontana: «Lo que se ha pretendido es, simplemente, aplicar a la historia los métodos de análisis de la propia historia: estudiar la genealogía de nuestras concepciones del pasado para poner en claro el papel que desempeñan en nuestra comprensión de la sociedad actual y en nuestros proyectos para el futuro. Nos encontramos en un momento en que es evidente que el capitalismo se halla en una crisis estructural. Sus promesas de progreso y de felicidad para todos no sólo no se han cumplido, sino que hemos descubierto que son irrealizables. Pero lo malo es que no parece existir un proyecto alternativo válido, que pueda resolver el conjunto de los problemas a que nos enfrentamos, y comenzamos a advertir que lo que habíamos tomado por tal está contaminado con demasiados elementos del viejo proyecto capitalista como para escapar a su quiebra. Es necesario, por consiguiente, desmontar... el proyecto de un futuro en que los logros de la industrialización habrán de resolver todos los problemas de los

hombres, sea por el camino de la libertad de mercado, sea por el de una economía con planificación centralizada. Hay que comenzar a construir, a un tiempo, la nueva historia y el nuevo proyecto social, asentados en una comprensión crítica de la realidad presente.»

Es un libro que nos propone dejar de racionalizar, en este caso históricamente, de una vez por todas nuestro presente o nuestra ideología. Y entender la causa de estas justificaciones: los intereses de las capas sociales que las determinan. Con este talante hemos de «re pensar la historia para replantear el futuro» como así titula Fontana el capítulo que cierra su obra.

Y cuando se replantea el futuro, Fontana, se encuentra con el problema más grave de nuestro tiempo, sorprendido e indignado nos dice: «A doscientos años de *La riqueza de las naciones* la mentira de sus previsiones de una prosperidad universal es evidente: dos siglos de industrialización no han sido capaces ni de garantizar a una gran parte de la humanidad el mínimo de alimentación requerido para su supervivencia.» Nadie sabe realmente cómo resolver este problema, a lo sumo lo «explican», cuando no se desconectaron de su realidad. Para avanzar, para proyectar realmente nuestro futuro, es preciso encontrarnos a nosotros mismos tal como somos y sin mistificaciones. En el plano individual existen técnicas introspectivas, de origen psicológico o no. Desde el punto de vista colectivo, social, la herramienta puede ser la «nueva historia» que nos propone en este libro Josep Fontana.

Francesc Joan

Le dilemme américain: suprématie ou ordre mondial. HOFFMAN, S. Ed. Económica. París, 1982, 391 pp.

Este libro es la traducción francesa de *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*. McGraw-Hill Book Co. New York, 1978, al que se ha añadido un artículo de Hoffman sobre la política exterior de Carter, aparecido en los EE.UU. en 1981. S. Hoffman es un conocido comentarista de temas internacionales con obras importantes de análisis como *Los problemas de Gulliver*, o el establecimiento de la política exterior de los Estados Unidos, de 1968, abundantes colaboraciones en «Foreign Affairs» y «Foreign Policy», y ha efectuado una buena recopilación de textos de diferentes escuelas: *Contemporary Theory in International Relations*. N. Jersey, 1960, traducido al español como *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Trad. M. D. López Martínez, Tecnos, Madrid, 1963.

El autor se inscribe en el área «liberal» de análisis, en el sentido estadounidense, tan distinto del europeo, del liberalismo. Siempre ha efectuado una crítica bastante acertada de la política exterior de las diferentes Administraciones en Washington y el hecho de no haber nacido en los EE.UU. y no pertenecer a ningún grupo de teorías concreto, a ninguna escuela, le ha permitido mantener una posición de franco-tirador intelectual de prestigio reconocido por todos. La intención principal del libro parece ser una exégesis crítica a la corriente «realista» norteamericana, cuyos inicios podrían indicarse en el campo teórico con Morgenthau, y continuados por Niehbur y Kissinger; y, ya en la práctica diplomática, por G. Kennen, inspirador en parte de la guerra fría, Du-

lies, Acheson o Rostow, máximos exponentes de la idea del *containment* de la URSS en los años 1947-1968. Hoffman se alinea, en cambio, con los intentos relativamente renovadores del Council on Foreign Relations para establecer un marco conceptual más amplio, destinado a ser operativo para la cúpula del poder en EE.UU., que desborde el esquemático bipolarismo prevaliente en Washington en aquella época de los años 64-76 y que ha revivido hoy con el equipo del presidente Reagan.

Si bien no puede negarse la influencia del transnacionalismo (en su vertiente más conservadora: Keohane, Nye, Camps) en Hoffman, éste no juzga, como veremos, con excesiva indulgencia, la política «trilateralista» de Carter. Hay que observar que el autor no es un purista de la teoría, y prefiere elaborar doctrinas eclécticas en caso necesario, aunque preste evidente atención al funcionalismo, la interdependencia y la elaboración de estructuras teóricas globales.

La obra se divide en 3 partes: la primera hace un balance de la política exterior de los EE.UU. desde 1945 a 1980, con especial atención a la «era Kissinger». En la segunda indica los problemas en presencia para alcanzar un orden mundial estable (en la que se puede señalar un cierto confusiónismo y repeticiones evidentes) y una tercera, más interesante, quizás en que se ocupa de la estrategia ideal que debería llevar a los Estados Unidos a establecer un futuro orden mundial. ¿Cuáles son las líneas clave para poder analizar el análisis? Su distinción entre problemas tácticos y estratégicos es el *leit motiv* del libro. Hoffman recrimina a todos los autores de la política exterior norteamericana su falta de visión global, y con mayor acritud aún a Kissinger y Brzezinski, los dos teó-

ricos importantes que, en la práctica del poder, no supieron llevar a cabo sus previsiones, dejándose atrapar por los problemas diplomáticos cotidianos.

También es básica la noción hoffmaniana de sistema mundial. La interdependencia «asimétrica», con ventaja de los Estados Unidos, tanto a nivel estratégico-nuclear (en el que hay un auténtico juego de espejos por el que cualquier movimiento de una parte *debe* ser repetido por la otra) como económico, etcétera, es cada día mayor, como fuerza centrípeta hacia el establecimiento del orden mundial, pero se opone a la fuerza centrífuga del interés nacional de las Potencias. Por tanto las líneas globales de actuación futura de los EE.UU. deben ser el reforzamiento de los elementos moderadores y fortalecedores de un sistema mundial emergente, mediante una aplicación global de la teoría de la «red», en que todo está intercomunicado. Debe potenciarse el papel de las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, pero en especial las agencias técnicas, como el F.M.I., el B.I.R.D. o el G.A.T.T., para facilitar el establecimiento de estándares mínimos de conducta para todos los Estados.

En el aspecto económico, sugiere mantener a ultranza la capilaridad, para evitar el *crack* de 1929 y las políticas posteriores de las Potencias creando zonas del marco, la libra o el dólar. En el campo estratégico, paralizar la carrera de armamentos, renegociando con los soviéticos una nueva S.A.L.T.

Lo esencial, en política exterior, es para Hoffman el globalismo: atender a las reclamaciones del Tercer Mundo, pero no para captar a los más industrializados (Brasil, México, Corea del Sur o Taiwán) como intentó hacer la Trilateral, sino para efectuar una planificación

planetaria de tipo funcionalista, pero a la vez politizada (en clara contradicción con las ideas originales de Mitrany), y flexible, dejando la posibilidad abierta a los EE.UU. de retirada en caso de fracaso.

Desde el punto de vista táctico, hay que integrar toda acción en un código operacional sin contradicciones internas, que evite las presiones que han conformado el estilo de la política exterior de EE.UU.: hay que abandonar la doctrina del «interés nacional» entendida como equivalente a los contrapuestos intereses de los grupos industriales, agrícolas, los diferentes *lobbies* en el Congreso, etc. En el regateo con otros países, debe primarse la no obstinación en posturas fijas, de «prestigio nacional» y evitar a toda costa la intervención en favor de grupos concretos en otros países pues, a largo plazo, puede presentarse el fenómeno pendular de antiamericanismo (caso de Irán); debe aceptarse una creciente delegación de atribuciones en grupos aliados y coherentes. Por último, no imponer las soluciones, según el maniqueísmo típicamente americano, sino establecer bases mínimas de *consensus*.

El componente crítico del libro es quizá (como ocurre a menudo en este campo de las relaciones internacionales) más interesante que las aportaciones personales de Hoffman. Éste ataca a Kissinger por su concepción bipolarista, la excesiva fragmentación de sus directrices, el conductismo esquemático con que trató a la URSS, sus *volte-face* diplomáticos, la desconfianza que sus iniciativas basadas en el interés americano puro y duro sembraron entre sus aliados, en especial Japón y la C.E.E., la escasa atención prestada, hasta 1973 a los problemas Norte-Sur, y su obsesión

por la creación de un triángulo estratégico Washington-Moscú-Pekín.

Con respecto a Carter, se trasluce las simpatías que sus intenciones le despertaron: así señala que su idealismo al afirmar los derechos humanos permitieron salir a los Estados Unidos de su posición a la defensiva en el tablero mundial, y pasar a la ofensiva contra la URSS, aprovechando el tema afgano, con lo que se ganó la batalla ideológica; aplaude también el sistema de consultas con sus aliados, la atención prestada a la proliferación nuclear y la contaminación, y sobre todo el haber puesto en marcha los programas que han permitido la recuperación de la ventaja tecnológica de los Estados Unidos en materia nuclear bajo la Administración Reagan, así como haber negociado con Europa occidental el fortalecimiento en armas nucleares y convencionales de la NATO. Sin embargo, reconoce que la estrategia utilizada era incoherente; que ante la URSS no se emplearon tácticas ni señales claras de descontento o aprobación y sobre todo la vacilación de Carter entre la política de Vance y de Brzezinski, que engendró una serie de yuxtaposiciones contradictorias que empeoraron las relaciones con la URSS sin un objetivo definido.

Para finalizar, entre los componentes esenciales del libro se puede advertir una disyuntiva necesaria, que ha sido eludida por Hoffman: la relación poder-influencia de los EE.UU. y la definición (por quién) de los intereses colectivos. El autor no clarifica en ningún momento aquellos valores en que debe fundarse un orden mundial. Se constata que el intento nostálgico de recobrar la hegemonía norteamericana es de orden más mítico-ideológico que real, pero no se analiza el por qué de este fenómeno. Por ello, el tono general es algo

anticuado; un retorno a los temas que han sido caros a Hoffman desde 1960, sin tener en cuenta los nuevos enfoques: no se menciona siquiera la doctrina de los bienes colectivos, la teoría de los juegos o el haz de opiniones bien diversas agrupadas recientemente bajo el nombre de regímenes internacionales. En cuanto al fondo, existe una evidente aceptación del *statu quo* con los necesarios retoques indispensables para su supervivencia, aderezado todo ello en tonos morales muy norteamericanos.

Joan Piñol

La Organización para la Unidad Africana. Un sueño político para un continente dividido. JOSÉ LUIS CORTÉS. Ed. C.I.D.A.F. Madrid, 1982. 326 pp.

«La Organización para la Unidad Africana», es el título del primer libro publicado por el Centro de Información y Documentación Africanas (CIDAF), y cuyo autor es José Luis Cortés.

Dos grandes razones me han impulsado a escribir un comentario sobre el libro. La primera de ellas es el desconocimiento que en nuestro país existe sobre el continente africano, la segunda la importancia evidente de la OUA en África, tanto por sus éxitos, los menos, como por sus fracasos. La historia de la OUA es un capítulo, el más reciente, de la historia de África y, lo que es más importante, es aún un capítulo abierto.

Sólo por esos motivos deberíamos felicitarnos de la aparición de esta obra, de alguna manera pionera, en nuestro país.

José Luis Cortés, ha dividido su libro en diez capítulos, que podrían ser esquematizados en tres grandes apartados: una introducción al concepto de «panafricanismo» y de «unidad africana», un estudio pormenorizado y esencialmente histórico de la OUA, y finalmente una exposición del problema de la africanidad de las islas Canarias, así como de la política española en el continente africano.

El lenguaje utilizado es fundamentalmente descriptivo y como he mencionado ya, histórico. Cortés, deja que sean los propios protagonistas, los que expliquen los problemas y en general el proceso de construcción y desarrollo de la OUA. A mi modo de ver, lo más positivo del libro radica precisamente en sus citas y en los numerosos datos que el autor aporta. La relación, que se establece entre el desarrollo de la OUA y los principales acontecimientos de la historia de África, ayudan al lector a situarse en el contexto africano y a comprender los problemas que padece la OUA. Es pues una obra de referencia interesante que deberían leer todos aquellos interesados en las relaciones internacionales, y más concretamente en la problemática africana.

Sin embargo, y quizá debido a su calidad de «pionero» —vuelvo a señalar el desierto cultural que existe en nuestro país sobre el continente africano, con algunas excepciones como las de Mestre, o aquel «Revolución y tradición en África negra» de Fernando Morán— el libro de José Luis Cortés, tiene algunos desaciertos, que considero importante señalar.

Erróneamente se denomina en nuestro país a la OUA, como «Organización para la Unidad Africana», cuando su denominación correcta, es la de: «Organización de la Unidad Africana». El cambio de prepo-

siciones, que a algunos puede parecer banal, cobra una importancia evidente, en el momento en que se discute el problema de la unidad africana, y el papel que la OUA juega en este proceso. Desgraciadamente José Luis Cortés ha caído en ese error, porque la Carta de la OUA es suficientemente explícita al respecto. Así el artículo I, de la versión inglesa de la Carta (una de las tres lenguas oficiales es el inglés, las otras son el francés y el árabe), dice lo siguiente:

«The High Contracting Parties do by the present Charter establish an organization to be known as the "Organization of African Unity".»

Creo que el capítulo introductorio sobre el concepto de «Panafricanismo», puede inducir a error, al no diferenciar claramente el panafricanismo del pannegrismo. De manera que el panafricanismo, no es la evolución del pannegrismo, sino precisamente la ruptura con el pannegrismo. El pannegrismo, que nace primero como sentimiento y después como ideología entre los Afroamericanos, se definiría fundamentalmente por dos características propias:

1. La idea del retorno al África, al pasado cultural e histórico de la raza, como solución a la situación de humillación y opresión que sufren en la sociedad blanca americana.
2. Una consciencia de salvación y civilización del continente africano, bajo la creencia de que es una tarea propia de los Afroamericanos, como grupo civilizado, la transmisión a los africanos de esta civilización.

Contrariamente, el panafricanismo podría definirse como la ideología de lucha del nacionalismo africano por su liberación. Padmore, citado en la obra de José

Luis Cortés, define el panafricanismo, en base a tres elementos: el nacionalismo, la democracia política y el socialismo. Otros autores, hablarán de independencia, unidad africana y personalidad africana. En base a estos elementos, Garvey, no sería un panafricanista, sino un pannegrista, y Du Bois uno de los precursores del panafricanismo. Autores como Langley, Woddis, el mismo Padmore o Mazrui, ofrecen elementos interesantes de análisis y discusión al respecto.

Creo que es un error calificar a la «Negritud», de expresión literaria del Panafricanismo. En primer lugar porque la «Negritud» de Senghor, y la «Negritud» de Aimé Césaire, son diferentes, tanto política como ideológicamente. En segundo lugar, porque la «Negritud», es un fenómeno que procede del África francesa, y que se ve caracterizado, por esta misma dominación francesa. Así, las colonias inglesas expresan bajo el concepto de «Personalidad Africana», algunas de las ideas de Césaire, y otras que les son propias. De manera que si bien la «Negritud» y el «Panafricanismo», tienen muchos elementos comunes, tienen también diferencias importantes. Desgraciadamente no podemos aquí desarrollar como sería necesario este aspecto, y citaré simplemente el libro de V. Bakpetu Thompson.

A nivel más general, la unidad africana está tratada desde planteamientos excesivamente descriptivos, falta a mi modo de ver un análisis interpretativo, capaz de ofrecer los elementos necesarios para comprender el conflicto que se establece entre los partidarios de la unidad política y los partidarios de lo que yo denominaría como «agrupaciones económicas regionales». Este conflicto, no es tanto una lucha de personalidades, sino la expresión de modelos de

sociedad diferente. El personalismo africano, no debe hacernos olvidar, que en definitiva, los líderes del continente, no se representan a sí mismos, sino que lo hacen en nombre de concepciones políticas y económicas diferentes. La unidad africana no se realiza pues, por el temor de otros líderes africanos al personalismo y dirigismo de Nkrumah, sino porque esta unidad está en contra de los intereses de las clases dominantes de casi todos los Estados africanos, incluido Ghana. José Luis Cortés, debería haber intentado responder de esa manera a la pregunta de: ¿Por qué no se realiza la unidad?

El gran olvidado del problema de la unidad es el aspecto económico. Nkrumah basa sus demandas de unidad africana, en razones económicas, en la lucha contra el subdesarrollo. El estudio de Nkrumah sobre la «viabilidad» de los nuevos Estados africanos, le llevará a definir el concepto de «zona óptima de desarrollo» (Revolutionary Path, Londres, Panaf books, 1973, p. 292), y a partir de ella definirá al África unida, como el elemento necesario e inevitable para el desarrollo del continente. De esta manera, la ausencia de una estructura económica africana, no es como dice José Luis Cortés, un obstáculo a la realización de la Unidad Africana, sino precisamente una de las mayores razones para construirla.

El gran problema de la Unidad Africana, en esos años, es que ni las grandes potencias occidentales, ni las burguesías africanas (preocupadas en el proceso de construcción de la Nación, base de su consolidación como clases dominantes), se hallaban interesadas en un proceso de unidad política, único que hubiera permitido la integración y la unidad económica.

Del mismo modo que con respecto a la Unidad Africana, creo que

José Luis Cortés hubiera debido realizar un esfuerzo de interpretación sobre la realidad y los problemas de la OUA. Esfuerzo de interpretación que si existe, en cambio, en el problema de la africanidad de las Canarias, y en el capítulo sobre la política española en África, todo y que considero que es excesivamente optimista sobre este último punto. Sólo un pequeño reparo, es una lástima que el autor no haya expuesto el problema de Ceuta y Melilla con mayor profundidad, aunque comprendemos los problemas políticos que este tema comporta en nuestro país.

Algunas cuestiones de detalle finalmente. Es como mínimo algo aventurado, afirmar que: «el problema del Chad es el problema del expansionismo libio» (p. 222), todo y que algunos líderes africanos sostengan este punto de vista, que responde a sus propios intereses políticos. También lo es afirmar que el problema del Sahara sea esencialmente un problema político debido a la «lucha entre el expansionismo marroquí y el hegemonismo argelino» (p. 226).

El libro de José Luis Cortés, constituye sin embargo, un instrumento imprescindible para todo estudioso de la OUA, y esperamos que la labor del CIDAF, no se acabe en esta obra, sino que continúe, con la colaboración de todos, estudiando y dando a conocer la realidad de este continente tan próximo y al mismo tiempo tan lejano a nosotros como es África.

No quisiera acabar, sin felicitar al CIDAF, por la idea, de poner al final del libro un índice de nombres propios y otro analítico, en la más pura tradición anglosajona, así como pedir que en futuras publicaciones, se incluya una pequeña biografía o presentación del autor.

Albert Moreno

España y la OTAN. La problemática europea en materia de seguridad. BARBE, E. Barcelona (Laia), 1981; 215 pp. + mapas.

A partir de 1979, la crispació del marc polític internacional i el trencament dels usos «consensuals» en la política espanyola van obligar a un replantejament de la situació d'Espanya en l'ordre mundial. Pel seu caràcter d'opció *global* (ideològica, política, estratègica, financera, tecnològica, ...) un element esdevenia central: la qüestió de la integració d'Espanya a l'OTAN.

Es de simple justícia dir que el debat que va precedir l'adhesió a l'OTAN fou poc satisfactori: sorpren constatar la rellevància concedida a qüestions com la defensa del «model de societat» o de l'espanyolitat de Ceuta i Melilla que, al menys a curt i mig termini, no semblen les fonamentals (i si no, prengueu, respectivament, a suïssos i xipriotes). En aquest sentit, l'obra d'Esther Barbé constitueix una excepció i una important contribució.

Basada en la tesi de llicenciatura de l'autora presentada el 1979 (retingueu aquesta data), l'obra constitueix una aproximació a la matèria que, mirada retrospectivament, permet veure la ineluctabilitat de l'opció final.

Una breu introducció sobre la història de l'organització atlàntica condueix al capítol primer, dedicat a estudiar l'organigrama polític i militar de l'aliança. Per a un no-especialista com el signant, constitueix un rar plaer poder orientar-se a través de realitats enigmàtiques com el NDAC, el DPC, el SACLANT i altres STANAVFORLANT.

El capítol segon es consagra a l'anàlisi de la política exterior espanyola durant el franquisme, prenent com a fil conductor els lligams amb el món «atlàntic» i, per tant, les relacions Espanya-USA. Des de

l'acord «de les bases» de 1953 fins al tractat «d'amistat i cooperació», es dibuixa amb claretat la pressió americana per a la integració d'Espanya en els mecanismes atlàntics, dificultada per l'absència d'una política exterior espanyola clarament definida i per l'impacte de factors externs (Gibraltar, les bombes de Palomares, l'oposició d'alguns governs membres de l'aliança o la tímida mobilització d'algun sector de l'opinió espanyola).

Aquests processos no es donen, però, «en el buit», sinó en un marc travessat per grans vectors geoestratègics. L'estructuració d'aquest camp és l'objecte del capítol tercer: quin és l'interès d'Espanya per a l'OTAN? A partir de l'anàlisi del paper del Mediterrani en el marc global de la contraposició entre els blocs, l'autora caracteritza de manera rigorosa la polivalència geoestratègica del territori espanyol (amb certes especificitats pel que fa a les illes Canàries): base allunyada del teatre d'operacions centre-europeu, reraguarda profunda del front atlàntic, situació privilegiada sobre importants vies de comunicació aèries i navals (com la sortida a l'Atlàntic o el «passadís» aeri saharià), etc.

Ara bé, la decisió de l'ingrés no podia ser presa només per l'OTAN. Així, el capítol quart es dedica a examinar les posicions dels possibles «decididors» espanyols: s'analitza l'orientació dels governs UCD entre 1977 i 1979 (orientació, com a mínim, incoherent) i les posicions oficials dels quatre principals partits (UCD, PSOE, PCE i AP). L'exposició és precedida per una interessant discussió metodològica sobre les relacions entre política exterior i definicions programàtiques dels partits polítics.

L'anàlisi s'ocupa essencialment del període constituent 1977-1979. Però entre aquest moment i la pu-

blicació del llibre, el govern Calvo Sotelo va decidir accelerar el procés, eliminant les anteriors incògnites. L'obra es clou doncs amb una conclusió posterior que, més que actualitzar l'anàlisi prèvia (anàlisi impecable, que s'aguanta per ella mateixa, fora de qüestions d'actualitat) permet comprendre algunes de les claus de «passió» (o de «virtú») de l'anàlisi de l'autora.

Es tracta en resum, d'un treball de nivell infreqüent entre nosaltres: una documentació exhaustiva i una metodologia rigorosa dedicades a l'estudi d'una qüestió d'importància essencial. *España y la OTAN* està a les antípodes de l'ideologisme o de la palafangada usuals. Certament, un ànim crític podria suggerir alguna matisació metodològica (com un cert formalisme a l'hora de definir els «decididors») o terminològica (les «facilities» saxones no són «facilidades» en castellà), però es tracta d'observacions molt menors en relació a la qualitat del llibre.

L'obra d'Esther Barbé és, a més, important en un altre sentit: com a fe de vida. En efecte, un conjunt d'iniciatives sorgides en els últims anys poden constituir l'inici del que podria denominar-se («passez le mot») un discurs català sobre política internacional. La manca de tradició d'aquesta temàtica entre

nosaltres, les dificultats institucionals (com la llunyania dels centres de decisió o la inexistència de centres universitaris especialitzats) o les limitacions de l'autonomia en aquest terreny no han estat obstacle per a una confluència d'esforços intel·lectuals i de «pública pedagogia», que ja s'estan traduint en cursets, publicacions, etc.

I el fet que aquest discurs es faci des de Catalunya no comporta només limitacions. Al contrari: pot senyalar-se la relació entre les nostres condicions jurídicopolítiques actuals i algunes de les notes més característiques d'aquest discurs, com l'obertura a les realitats extra-europees, l'atenció a les realitats supra-estatsals o l'èmfasi posat sobre el paper dels protagonistes «privats» de la política internacional (partits, organismes no governamentals, agents econòmics i sindicals, moviments d'opinió internacional, etc.).

Està per veure si aquest discurs esdevindrà o no una escola. Es segur, però, que el treball d'E. Barbé en constitueix una sòlida primera pedra, i que estableix uns «standards» teòrics i metodològics ben alts per a d'altres que, esperem-ho, apareixin en el futur.

J. Botella

Estatutos del Tribunal Permanente de los Pueblos y Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos.

El Tribunal Permanente de los Pueblos se constituyó oficialmente el 24 de junio de 1979. Surge de la experiencia de los Tribunales Russeel sobre Vietnam durante los años sesenta y sobre América Latina en los años setenta.

El Tribunal Permanente de los Pueblos posee como referencia los principios de la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos*, promulgada en Argel el 4 de julio de 1976. El Tribunal fundamenta su trabajo también sobre documentos aceptados universalmente, como los archivos del proceso de Nüremberg, los Acuerdos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Declaración y el Programa de Acción por un nuevo orden económico y otros documentos de las Naciones Unidas.

El Tribunal se basa en la premisa que, más allá de la legislación de cada Estado soberano que define los derechos y deberes de los ciudadanos, y más allá de la legis-

lación internacional oficial que regula las relaciones entre los estados, es necesario un nuevo código internacional para el mundo moderno: una legislación que proteja los derechos de los pueblos en cuanto tales.

El Tribunal está compuesto de abogados, juristas, estudiosos, escritores, expertos en legislación internacional, eclesiásticos, y algunos premios Nobel de varios países.

Las causas que el Tribunal ha tratado ahora son: Sahara Occidental (noviembre 1979, en Bruselas); Argentina (mayo 1980, Ginebra); Eritrea (mayo 1980, Milán); Filipinas (noviembre 1980, Antwerp), El Salvador (febrero 1981, México); Afganistán (mayo 1981, Estocolmo); Timor-Este (julio 1981, Lisboa).

En este número reproducimos los Estatutos del Tribunal y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos. En los próximos reproduciremos las resoluciones de cada una de las sesiones del Tribunal.

1. Estatuto del Tribunal Permanente de los Pueblos

Preámbulo

Considerando que los pueblos, las minorías y los individuos están cada vez más expuestos a violaciones flagrantes y sistemáticas de sus derechos fundamentales, en virtud de la proliferación de regímenes militares dictatoriales fundados sobre la represión policial, de la presencia siempre más penetrante de los grupos neocolonialistas en vastas zonas del mundo, de la existencia de ideologías y de prácticas políticas que desconocen u olvidan las exigencias y los derechos de los pueblos, de las minorías y de los individuos;

Considerando que estas violaciones de las reglas esenciales de la Comunidad Internacional, y particularmente los crímenes de genocidio y de apartheid, la explotación neocolonialista de los pueblos y de las minorías, la opresión sistemática de los pueblos y de otros grupos humanos, son perpetrados sin que la Comunidad Internacional organizada esté en condiciones a tales crímenes y violaciones y de ponerles fin;

Considerando, en particular, que si bien los órganos de la Comuni-

dad Internacional organizada han logrado elaborar reglas fundamentales de conducta destinadas a preservar los derechos fundamentales de los pueblos, de las minorías y de los individuos, no están todavía en condiciones de poner tales reglas en vigencia, especialmente por la falta de mecanismos internacionales que pudiesen garantizar su respeto por parte de los gobiernos y de los grupos privados;

Considerando que es igualmente necesario profundizar las causas económicas, políticas y sociales de los crímenes contra los pueblos, las minorías y los individuos;

Considerando que hasta que la Comunidad Internacional acepte e instituya organismos internacionales aptos para hacer cesar los referidos fenómenos, incumbe a los grupos políticos y sindicales comprometidos en la promoción de los derechos de los derechos de los pueblos, de las minorías y de los individuos, con el apoyo de la opinión pública mundial, crear las estructuras internacionales que estén en condiciones de atraer la atención de los gobiernos, de los

movimientos políticos y sindicales y de la opinión pública mundial hacia las violaciones flagrantes y sistemáticas de los derechos de los pueblos, de las minorías y de los individuos, así como sobre sus causas económicas, políticas y sociales;

La Fundación Internacional por el Derecho y la Liberación de los Pueblos adopta el presente estatuto:

Competencia y función

Artículo 1. — El Tribunal de los Pueblos conoce de toda violación flagrante y sistemática de los derechos de los pueblos, de las minorías y de los individuos, sea perpetrada por los Estados, por otras autoridades o por grupos u organizaciones privadas.

En particular, es competente para pronunciarse sobre cualquier crimen internacional, en especial sobre aquellos contra la paz y la humanidad, sobre cualquier infracción a los derechos fundamentales de los pueblos y de las minorías, y sobre las violaciones graves y sistemáticas de los derechos y de las libertades de los individuos proclamados en los instrumentos jurídicos mencionados en el artículo 2.

El Tribunal no es competente para pronunciarse sobre casos particulares de violación de los derechos y libertades de un individuo.

Artículo 2. — La misión del Tribunal es la de promover el respeto universal y efectivo de los derechos fundamentales de los pueblos, de las minorías y de los individuos, determinando si tales derechos son violados, examinando las causas de tales violaciones y denunciando a sus autores ante la opinión pública mundial. El Tribunal aplica los principios internacionales de *ius cogens* como expresión de la conciencia jurídica uni-

versal, los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas, especialmente la Declaración Universal y los Pactos internacionales sobre los Derechos del Hombre, la Declaración sobre las Relaciones Amistosas entre los Estados, las Resoluciones de la Asamblea General sobre la descolonización y sobre el nuevo orden económico internacional y, fundamentalmente, la Carta de los derechos y de los deberes económicos de los Estados, así como la Declaración de Argel sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos. Igualmente, el Tribunal aplica todo instrumento internacional, universal o regional, destinado a desarrollar, a actualizar o a extender la aplicación de los textos referidos.

Artículo 3. — Todo Gobierno, organización internacional gubernamental o no gubernamental, movimiento de liberación nacional, grupo político o sindicato, o agrupación de particulares, puede denunciar al Tribunal cualquier violación de los derechos fundamentales proclamados en los instrumentos jurídicos mencionados con el artículo 2.

Artículo 4. — A requerimiento de las mismas personas o agrupaciones, el Tribunal puede emitir su opinión sobre todo asunto de su competencia.

Artículo 5. — La Presidencia del Tribunal puede proceder de oficio a una investigación o estudio sobre cualquier situación internacional que aparezca como una violación de los derechos fundamentales de los pueblos y de las minorías o como infracciones graves y sistemáticas de los derechos y de las libertades de los individuos.

Composición

Artículo 6. — 1. El Tribunal se compone de 35 miembros como

mínimo y de 75 como máximo. Los miembros del Tribunal son nombrados por el Consejo de la Fundación Internacional por el Derecho y la Liberación de los Pueblos.

2. Los miembros del Tribunal deben gozar de la más alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser sabios eminentes, juristas o personalidades políticas, religiosas o morales poseedoras de notoria competencia.

Artículo 7. — 1. Los miembros del Tribunal son nombrados por un período de tres años. Su mandato es renovable.

2. Los miembros del Tribunal no pueden ser removidos de sus funciones, excepto si dejan de cumplir alguna de las condiciones requeridas. La decisión es tomada por el Consejo de la Fundación siempre que reúna una mayoría de los dos tercios de los miembros presentes, a propuesta de los miembros del Tribunal. La propuesta destinada a relevar de sus funciones a un miembro del Tribunal debe ser aprobada con una mayoría de dos tercios de los miembros presentes o representados.

3. Los miembros del Tribunal eligen por tres años al Presidente y a cuatro Vicepresidentes, que constituyen la Presidencia del Tribunal.

Artículo 8. — 1. La Presidencia designa para cada sesión del Tribunal, relativa a un caso o a un grupo de casos, once jueces, que se constituirán para pronunciarse sobre el caso o los casos para los cuales el Tribunal los ha elegido. Estos jueces son elegidos de la lista general de los miembros del Tribunal.

2. Los jueces constituidos para una sesión determinada eligen al Presidente de la sesión.

Artículo 9. — 1. Cuando el rol

del Tribunal está demasiado recargado, la Presidencia puede constituir una o varias cámaras, compuesta de siete jueces cada una, para conocer de los asuntos que ella determine.

2. Toda sentencia, consulta o decisión emitida por una de las cámaras previstas en el número anterior será considerada como emitida por el Tribunal.

Funcionamiento

Artículo 10. — Junto al Tribunal se instituye un Secretariado dirigido por un Secretario General y un Secretario General delegado, asistidos por tres Secretarios Generales adjuntos, nombrados por el Consejo de la Fundación a propuesta del Tribunal. El Secretariado puede solicitar la opinión de los expertos de su elección.

Artículo 11. — El Secretariado General ejerce especialmente las atribuciones siguientes:

1. Registrar los requerimientos dirigidos al Tribunal;

2. Proceder a un primer examen de tales requerimientos;

3. Informar a la Presidencia sobre todos los requerimientos registrados, considerando particularmente su admisibilidad con relación al presente estatuto, la pertinencia de los hechos aducidos y la suficiencia de los medios de prueba presentado;

4. Cumplir las misiones de información o de encuesta que le confie el Tribunal o la Presidencia.

Artículo 12. — A la vista del informe del Secretariado y los elementos recogidos por él, la Presidencia decide sea el archivo del requerimiento, sea someterlo al Tribunal.

En este último caso ella designa uno o varios relatores que pueden ser elegidos incluso fuera de los miembros del Tribunal.

Él o los relatores proceden, con la asistencia del Secretariado, a la instrucción de la causa, con la misión:

— de recoger todos los elementos de prueba de cargo y descargo y de citar a todos los testigos;

— de colocarse a disposición del Tribunal para facilitar la verificación y la apreciación de la autenticidad y de la veracidad de los hechos y de las pruebas;

— de ilustrar al Tribunal sobre las normas jurídicas aplicables.

Artículo 13. — La Presidencia dirige cada año al Consejo de la Fundación un informe en el cual enumera todos los casos que le han sido sometidos, así como los motivos por los cuales han sido declarados admisibles o no admisibles, o manifiestamente mal fundados, o han sido archivados.

Artículo 14. — Desde que la Presidencia declara admisible un requerimiento se esfuerza por lograr la cooperación del Gobierno, de la autoridad o del grupo privado puesto en causa, y les ofrece amplias posibilidades para presentar sus pruebas y sus alegaciones.

Artículo 15. — Todo Gobierno, toda autoridad o todo grupo privado puesto en causa es informado de las querellas o requerimientos presentados inmediatamente después que son declarados admisibles por la Presidencia o desde que ella ha decidido proceder de oficio a una encuesta sometiéndolo a proceso. El acusado tendrá la posibilidad de participar en todas las fases del procedimiento. Incluso desconoce la competencia del Tribunal, todo acto procesal que le concierna le será comunicado en tiempo útil.

Artículo 16. La Presidencia puede designar, de entre los miembros del Tribunal o fuera de ellos, a un relator especial, encargado de reunir todas las informaciones,

pruebas o documentos que puedan ser invocados en favor de la parte acusada.

Este relator especial participa en los debates y, con voto consultivo, en las deliberaciones relativas a la causa que le ha sido confiada.

Artículo 17. — 1. Si el Tribunal lo juzga útil para la promoción del respeto de los derechos fundamentales de los pueblos, de las minorías y de los individuos, él puede ponerse a disposición de las partes interesadas con vistas a alcanzar un arreglo concertado y amistoso.

2. Si consigue obtener un arreglo aceptable para las partes interesadas y que se inspire en el respeto de los instrumentos internacionales aplicables, el Tribunal emite un informe conteniendo una breve exposición de los hechos y de la solución adoptada.

3. El Tribunal decide qué destino dar a este informe para los fines de promover el respeto de los derechos fundamentales de los pueblos, de las minorías y de los individuos.

Artículo 18. — La sesión del Tribunal y las audiencias de las Cámaras del Tribunal son públicas. Las deliberaciones son privadas. Los miembros del Tribunal designados como Relatores no participan en las deliberaciones relativas al asunto que han tenido a su cargo.

Artículo 19. — El Tribunal se constituye válidamente con un quórum de siete miembros, en el caso previsto en el artículo 8, y de cinco miembros en el caso previsto en el artículo 9.

Las sentencias y las consultas son aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes. En caso de empate, el voto del Presidente de la sesión decide el resultado.

Ningún miembro del Tribunal

puede hacerse representar por otro miembro.

En lo que concierne a las deliberaciones previstas en el artículo 7, n. 2 y 3, y en el artículo 10, inciso primero, los miembros del Tribunal pueden hacerse representar por otro miembro. Ningún miembro puede hacer valer más de una representación.

Artículo 20. — Las sentencias del Tribunal son definitivas. Los miembros del Tribunal que han participado en las deliberaciones pueden agregar a la sentencia su opinión individual o disidente, la cual se incluirá en ella.

Artículo 21. — Sin perjuicio del artículo 17, n. 3, las sentencias y otras decisiones del Tribunal se comunican a las partes interesadas, al Secretario General de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales interesadas, a los gobiernos y a la prensa.

Artículo 22. — El Tribunal dicta su propio reglamento de orden interno y de procedimiento.

Artículo 23. — La sede del Tribunal se fija en Roma. El Tribunal puede constituirse y ejercer sus funciones en cualquier otro lugar.

2. Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos

Argel, 4 de julio de 1976

Preámbulo

Vivimos tiempos de grandes esperanzas pero también de profundas inquietudes;

— tiempos llenos de conflictos y de contradicciones;

— tiempos en que las luchas de liberación han alzado a los pueblos del mundo contra las estructuras nacionales e internacionales del imperialismo, y han conseguido derribar sistemas coloniales;

— tiempos de luchas y de victorias en que las naciones se dan, entre ellas o en su interior, nuevos ideales de justicia;

— tiempos en que las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre hasta la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, han expresado la búsqueda de un nuevo orden político y económico internacional.

Pero son también tiempos de frustraciones y derrotas, en que aparecen nuevas formas de imperialismo para oprimir y explotar a los pueblos.

El imperialismo, con procedimientos péfidos y brutales, con la complicidad de gobiernos que a menudo se han autodesignado, sigue dominando una parte del mundo. Interviniendo directa e indirectamente, por intermedio de las empresas multinacionales, utilizando a políticos locales corrompidos, ayudando a regímenes militares que se basan en la represión policial, la tortura y la exterminación física de los opositores; por un conjunto de prácticas a las que se les llama neo-colonialismo, el imperialismo extiende su dominación a numerosos pueblos.

Conscientes de interpretar las aspiraciones de nuestra época, nos hemos reunido en Argel para proclamar que todos los pueblos del mundo tienen el mismo derecho a la libertad, el derecho de liberarse de toda traba extranjera, y de darse el gobierno que elijan; el derecho, si están sojuzgados, de luchar por su liberación, y el derecho de contar en su lucha con el apoyo de otros pueblos.

Persuadidos de que el respeto efectivo de los derechos del hombre implica el respeto de los derechos de los pueblos, hemos adop-

tado la *Declaración universal de los derechos de los pueblos*.

Que todos los que, a través del mundo, libran la gran lucha, a menudo con las armas en la mano, por la libertad de todos los pueblos, encuentren en la presente declaración la seguridad de que su lucha es legítima.

SECCIÓN I

Derecho a la existencia

Artículo 1. — Todo pueblo tiene derecho a existir.

Artículo 2. — Todo pueblo tiene derecho al respeto de su identidad nacional y cultural.

Artículo 3. — Todo pueblo tiene el derecho de conservar en paz la posesión de su territorio y de retornar allí en caso de expulsión.

Artículo 4. — Nadie puede ser, debido a su identidad nacional o cultural, objeto de masacre, tortura, persecución, deportación, o expulsión, o ser sometido a condiciones de vida que puedan comprometer la identidad o la integridad del pueblo al que pertenece.

SECCIÓN II

Derecho a la autodeterminación política

Artículo 5. — Todo pueblo tiene el derecho imprescriptible e inalienable a la autodeterminación. Él determina su *status* político con toda libertad y sin ninguna injerencia exterior.

Artículo 6. — Todo pueblo tiene el derecho de liberarse de toda dominación colonial o extranjera directa o indirecta y de todos los regímenes racistas.

Artículo 7. — Todo pueblo tiene derecho a un régimen democrático

que represente al conjunto de los ciudadanos, sin distinción de raza, sexo, creencia o color, y capaz de asegurar el respeto efectivo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos.

SECCIÓN III

Derechos económicos de los pueblos

Artículo 8. — Todo pueblo tiene un derecho exclusivo sobre sus riquezas y sus recursos naturales. Tiene derecho a recuperarlos si ha sido expoliado, y a cobrar las indemnizaciones injustamente pagadas.

Artículo 9. — Puesto que el progreso científico y técnico forma parte del patrimonio común de la humanidad, todo pueblo tiene el derecho de participar de él.

Artículo 10. — Todo pueblo tiene derecho a que su trabajo sea justamente evaluado, y a que los intercambios internacionales se hagan en condiciones de igualdad y equidad.

Artículo 11. — Todo pueblo tiene el derecho de darse el sistema económico y social que elija y de buscar su propia vía de desarrollo económico, con toda libertad y sin injerencia exterior.

Artículo 12. — Los derechos económicos antes enunciados deben ejercerse en un espíritu de solidaridad entre los pueblos del mundo y teniendo en cuenta sus respectivos intereses.

SECCIÓN IV

Derecho a la cultura

Artículo 13. — Todo pueblo tiene el derecho a hablar su propia lengua, de preservar y desarrollar su

propia cultura, contribuyendo así a enriquecer la cultura de la humanidad.

Artículo 14. — Todo pueblo tiene derecho a sus riquezas artísticas, históricas y culturales.

Artículo 15. — Todo pueblo tiene derecho a que no se le imponga una cultura extranjera.

SECCIÓN V

Derecho al medio ambiente y a los recursos comunes

Artículo 16. — Todo pueblo tiene derecho a la conservación, la protección y el mejoramiento de su medio ambiente.

Artículo 17. — Todo pueblo tiene derecho a utilizar el patrimonio común de la humanidad, tal como la alta mar, el fondo de los mares, el espacio extra-atmosférico.

Artículo 18. — Al ejercer los derechos precedentes, todo pueblo debe tomar en cuenta la necesidad de coordinar las exigencias de su desarrollo económico con las de la solidaridad entre todos los pueblos del mundo.

SECCIÓN VI

Derechos de las minorías

Artículo 19. — Cuando, en el seno de un Estado, un pueblo es una minoría, tiene derecho a que se respeten su identidad, sus tradiciones, su lengua y su patrimonio cultural.

Artículo 20. — Los miembros de la minoría deben gozar sin discriminación de los mismos derechos que los otros miembros del Estado, y participar en iguales condiciones que ellos en la vida pública.

Artículo 21. — Estos derechos deben ejercerse respetando los le-

gítimos intereses de la comunidad en su conjunto, y no pueden servir de pretexto para atentar contra la integridad territorial y la unidad política del Estado, cuando éste actúa en conformidad con todos los principios enunciados en la presente declaración.

SECCIÓN VII

Garantías y sanciones

Artículo 22. — Todo incumplimiento a las disposiciones de la presente declaración constituye una transgresión a las obligaciones para con toda la comunidad internacional.

Artículo 23. — Todo perjuicio que resulte de una transgresión a la presente declaración debe ser íntegramente reparado por el causante.

Artículo 24. — Todo enriquecimiento en detrimento de un pueblo, por violación de las disposiciones de la presente declaración, debe dar lugar a la restitución de los beneficios así obtenidos. Lo mismo se aplicará a todos los beneficios excesivos obtenidos por inversiones de origen extranjero.

Artículo 25. — Todos los tratados, acuerdos o contratos desiguales, suscritos despreciando derechos fundamentales de los pueblos, no podrán tener ningún efecto.

Artículo 26. — Las cargas financieras exteriores que han llegado a ser excesivas e insostenibles para los pueblos dejan de ser exigibles.

Artículo 27. — Los atentados más graves a los derechos fundamentales de los pueblos, sobre todo a su derecho a la existencia, constituyen crímenes internacionales que entrañan la responsabili-

dad penal individual de sus autores.

Artículo 28. — Todo pueblo cuyos derechos fundamentales sean gravemente ignorados tiene el derecho de hacerlos valer especialmente por la lucha política o sindical, e incluso, como última instancia, por el recurso a la fuerza.

Artículo 29. — Los movimientos de liberación deben tener acceso a

las organizaciones internacionales y sus combatientes tienen derecho a ser protegidos por el derecho humanitario de la guerra.

Artículo 30. — El restablecimiento de los derechos fundamentales de un pueblo, cuando son gravemente ignorados, es un deber que se impone a todos los miembros de la comunidad internacional.

Polonia: Las tesis del Consejo Social del Primado en la cuestión del Acuerdo Social.

Las decisiones del 13 de diciembre de 1981 han creado en Polonia una nueva situación histórica. En el periodo posterior a agosto de 1980 nació en la sociedad polaca una enorme esperanza: la esperanza de que nuestro estado, dentro del marco del sistema político existente y de los tratados internacionales en vigor, será un país en el cual la sociedad recuperará la condición de sujeto y tendrá una participación real en la vida pública y una influencia real sobre el funcionamiento del estado, tendrá la posibilidad de controlar las actuaciones del poder, y podrá gozar de las libertades ciudadanas, más amplias. La introducción del estado de guerra, así como la suspensión de los derechos cívicos fundamentales, han sido recibidas por una parte considerable de la sociedad como una quiebra de esa esperanza, han provocado amargura y un estado de depresión.

Como siempre en circunstancias históricas parecidas, la sociedad espera de la Iglesia ayuda espiritual, la consolidación moral y la salvación de las tradiciones culturales de la nación.

El Episcopado de Polonia, reunido en la 183 Conferencia Plenaria y preocupado por el futuro de la nación, señaló en el Comunicado del 26 de febrero de 1982 la necesidad de aspirar a un acuerdo social. Ese comunicado ha sido recibido en el país con la mayor atención. La gente en Polonia ve en él una orientación y una indicación del camino de salida.

El Consejo Social del Primado ha sido establecido por el Primado Józef Glemp, obedeciendo a la antigua tradición que se remonta a los tiempos del Primado Hlond. El Consejo es un órgano que presenta opiniones y asiste al Primado de Polonia, a quien presenta los resultados de sus trabajos.

La idea lanzada por el Episcopado, de un nuevo acuerdo social interno, basado en el acuerdo social concluido en agosto de 1980, necesita ser desarrollada y concretada. El Consejo Social del Primado presenta sus propuestas en esa cuestión.

1) Si ese acuerdo social —el acuerdo entre el poder y la sociedad— ha de constituir una salida del actual punto muerto político,

tendría que recibir una amplia aceptación social. Será posible obtener tal aceptación sólo cuando la sociedad tenga el convencimiento y las garantías de que sus esperanzas no han sido borradas definitivamente. Tal acuerdo social podría concluirse entre el poder y las representaciones de los grupos sociales independientes. Deben participar en el mismo los representantes de las auténticas fuerzas sociales y de las que crean opinión, o sea los representantes de los sindicatos, incluido sobre todo el más numeroso, NSZZ «Solidaridad»; los sindicatos de los agricultores individuales y de los artesanos, las uniones de los creadores y de los jóvenes. Dadas nuestras especiales circunstancias, sería necesaria también la presencia de la Iglesia.

El objeto del acuerdo nacional o de las estipulaciones que formarán parte del mismo, deben ser las condiciones, el procedimiento y la fecha de reactivación de los sindicatos suspendidos y de otras organizaciones, así como las condiciones, el procedimiento y la fecha de la eliminación de las restricciones del estado de guerra y del restablecimiento de los derechos ciudadanos y también algunas de las más importantes propuestas y un programa general de la reforma y de la renovación de la vida social y económica.

La importancia política y jurídica, así como la forma de tales acuerdos, tendrían un carácter especial. Serían unos actos atípicos y extraordinarios y, según las necesidades, podrían tener un alcance más o menos amplio. Hay que subrayar con todo énfasis que la situación en nuestro país es excepcional y trágica; exige pues unos medios también excepcionales. La escisión cada vez más profunda entre el poder y la sociedad, así como las manifestaciones cada vez

más amplias de hostilidad e incluso de odio en la actual situación de grave crisis, necesitan una forma de acuerdo social que sea capaz de convencer a la gente y que garantice el proceso de renovación. Que sea capaz de despertar la esperanza.

Asimismo, el acuerdo debe consolidar la posición del poder estatal y ayudarle en la lucha efectiva contra la crisis, dado que el estado de guerra ha sido provocado precisamente por la debilidad y la amenaza de las estructuras del estado y del sistema, aunque no era esa la única vía factible de su salvación y ha traído consigo muchos males. Para que el acuerdo social sea efectivo, debe cumplir dos condiciones:

a) Debe ser concluido entre el poder y las personas que gozan de prestigio en la sociedad y que, en este caso, tienen carácter de símbolo y representan a unos grupos sociales significativos.

b) A continuación deben crearse las condiciones y darse las garantías de que la vía del acuerdo y del consenso nacional será un factor duradero de la normalización de la vida en el país.

Una condición importante para la efectividad del acuerdo debe ser la declaración del cumplimiento de todos los acuerdos sociales concluidos en 1980, sin lo cual la negociación de uno nuevo no tendría ninguna base creíble. El presidente del Consejo Militar de Salvación Nacional, general Jaruzelski, subrayó en el discurso del 13 de diciembre de 1981 su respeto por esos acuerdos, así como lo hizo la Dieta de la República Popular de Polonia en su resolución del 25 de enero de 1982.

2) La base del acuerdo debe ser el reconocimiento por parte del poder de que la sociedad es el su-

jeto, así como el reconocimiento de que existe una opinión pública independiente. Es necesario que las autoridades comprendan (y reconozcan) que sin diálogo y sin el arreglo con la sociedad de las cuestiones sustanciales no es posible salir de la crisis. Por otro lado, la condición «sine qua non» de la estabilización interna es la comprensión por parte de la sociedad de las exigencias del sistema y de la situación objetiva del estado, así como de los condicionamientos derivados de los pactos internacionales existentes.

El Comunicado de la 183 Sesión del Episcopado habla de la necesidad de realismo en la evaluación de las consecuencias resultantes de la situación geopolítica de nuestro país. Son palabras de gran importancia. Los problemas reales de la nación deben solucionarse dentro del marco de las circunstancias históricas. Ningún poder en Polonia tendría opciones sin limitaciones en la solución de problemas, tampoco las tiene el actual gobierno. Esto debe dictar a la sociedad el sentido común y la moderación.

3) En el Comunicado de la 183 Sesión del Episcopado de Polonia han sido enumerados los postulados sociales especialmente urgentes, los cuales constituyen con toda seguridad las condiciones esenciales de la paz interna. Es imprescindible un proceso rápido de liberación de los internados, así como garantías del libre regreso para aquellas personas que se ocultan temiendo represiones políticas.

La sociedad espera la amnistía para las personas condenadas por actos que no figuran en el Código Penal pero han sido consideradas como actos de resistencia después

de la introducción de la ley marcial.

Por supuesto, son contrarias con el postulado del acuerdo social y contrarias con las exigencias de la justicia, las presiones, las represalias personales y los despidos del trabajo a título de convicciones o debido a la pertenencia a «Solidaridad». Tales represalias, prescindiendo del lugar en que se aplican, deben ser interrumpidas y prohibidas y las personas despedidas del trabajo por ese motivo deben restablecerse en sus puestos. Deben tener una oposición tajante todas las personas cuyo objetivo es inducir al abandono permanente del país, especialmente cuando se trata de las personas internadas, lo cual puede convertirse en la alternativa siguiente: emigración o privación de libertad.

Los pasos importantes hacia la normalización de la vida estatal deben ser: el restablecimiento de las actividades libres de las asociaciones creadoras y científicas. También hay que restablecer la libertad de las actividades de todos los Clubs de Intelectuales Católicos existentes el día 13 de diciembre de 1981, y autorizar la reanudación de todos los órganos de la prensa católica existentes en la misma fecha.

La solución a la cual se recurrió en el supuesto de la Asociación de Periodistas Polacos es contraria con los postulados del acuerdo social y profundiza las desilusiones.

4) El objetivo fundamental del acuerdo social debe ser la liquidación de las barreras existentes entre el poder y la sociedad. En el supuesto de realizar el acuerdo social, surgirá la cuestión de las estructuras sociales que facilitarían una participación incrementada de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos,

y el contacto entre el poder y la sociedad.

Dentro del marco de ampliación de la participación del factor social en la vida del estado, podría ser útil la creación de órganos consultivos afiliados al Gobierno o a la Dieta, observando la condición que esos grupos serían integrados por personas delegadas por organizaciones sociales independientes y tendrían garantizado el derecho de presentar libremente sus opiniones en los medios de difusión masiva.

Es necesaria también una reorientación de la sociedad así como hace falta señalar las perspectivas y un nuevo tipo de la actividad ciudadana y una dirección democrática de los cambios. Tal modelo puede ser sólo la autogestión en la acepción amplia y profunda de esa noción.

Un punto de partida podría ser las elecciones a los consejos nacionales de nivel más bajo. Deben ser unas elecciones autogestionarias en el pleno sentido de la palabra y no determinadas políticamente. Por eso no sería justo relacionar esas elecciones con las elecciones a la Dieta o a los consejos de voivodía donde el elemento político no deja eliminarse.

La población debe tener la posibilidad de elegir libremente a sus autoridades locales. Por eso tendría que existir la garantía de una libre presentación de candidaturas. La aspiración hacia la eliminación del juego político en esas elecciones debe ser un principio del acuerdo social.

Tales elecciones autogestionarias tendrían que ir junto con el levantamiento del estado de guerra. Pero ya ahora hay que decidir sobre ello e iniciar los preparativos.

5) Un fenómeno peligroso que

envenena la vida de la nación es la ola creciente del odio. No hay y no puede haber una justificación para el odio, incluso cuando han surgido resentimientos e iras comprensibles. Deben oponerse a ello todos los cristianos, y especialmente los eclesiásticos.

La resistencia social contra el estado de guerra puede asumir la forma de actos de violencia que pueden convertirse en el círculo vicioso de terror y represiones. Hay que condenar decididamente tales actos. Será posible contrarrestarlos efectivamente en el supuesto de un desarrollo paralelo del proceso de la distensión interna y del acuerdo nacional. La condición esencial de la lucha efectiva contra el odio y los resentimientos mutuos es un cambio fundamental de la orientación de la propaganda oficial en los medios de difusión masiva, los cuales, desacreditando en realidad todas las manifestaciones y todos los logros del amplio movimiento de renovación de los pasados meses, indignan a la sociedad y provocan su postura negativa hacia el poder.

6) Los problemas morales resultantes de la situación actual afectan de manera más dolorosa a los jóvenes. La quiebra de la esperanza y la falta de una visión de salida de la crisis llevan al motín.

En su aplastante mayoría, los jóvenes mantienen una postura de oposición, están amargados y llenos del fervor para actuar. Los medios de represión no podrán contrarrestarlo. Por eso el Episcopado de Polonia ha planteado con tanto acierto el problema de las asociaciones autónomas de la juventud. Es un asunto extremadamente urgente organizar las organizaciones independientes de la juventud académica, especialmente aquellas especializadas en la ayu-

da mutua. La ausencia de sus propias organizaciones es una de las causas esenciales de la alta tensión entre los jóvenes.

7) Una de las esferas más importantes que necesitan soluciones positivas son las cuestiones del movimiento sindical. Según la opinión general de la sociedad, no habrá los supuestos necesarios para la realización del consenso social y para luchar efectivamente contra la crisis sin reactivar los sindicatos existentes, y sobre todo el NSZZ «Solidaridad» que goza de un extenso apoyo social. Parece que en el momento actual las autoridades no tienen un concepto claro en lo que se refiere a «Solidaridad» y el Comité del Consejo de Ministros para los Asuntos Sindicales no ha presentado propuestas constructivas en esa cuestión.

El texto del Comité publicado, crea la impresión de que se quiere evitar el diálogo social sobre el tema del consenso nacional. La consideración de ese tema es una necesidad de urgencia.

En el convencimiento de los amplios círculos sociales, no hay otro camino hacia el consenso que la realización de los acuerdos sociales concluidos en 1980. El primer punto clave de los acuerdos sociales fue la creación de los sindicatos independientes, desarrollando sus actividades dentro del marco de la Constitución RPP.

En esta base, en conformidad con el 8 Convenio de la Organización Internacional de Trabajo, se fundó y registró «Solidaridad». Ya durante la vigencia del estado de guerra los representantes del Episcopado recibieron reiteradas garantías de parte de los representantes del poder sobre la conveniencia y la necesidad de la actuación de «Solidaridad» conforme a los principios estatutarios.

8) La reactivación de los sindicatos en la forma auténtica, conforme a la voluntad de los sindicalistas, puede ser real en las circunstancias ocasionadas por la introducción del estado de guerra sólo a condición de una evaluación crítica de la situación que tuvo lugar antes del 13 de diciembre de 1981.

No cabe duda de que, sin la protesta obrera, sin los acuerdos de Gdańsk, Szczecin y Jastrzebie y sin la aparición posterior de NSZZ «Solidaridad» y de otras organizaciones sociales parecidas —y también de organizaciones profesionales— no hubiesen sido posibles los logros del movimiento de renovación.

El resultado de ello ha sido la iniciación de la reforma económica y el desarrollo de la autogestión laboral, así como la iniciación de extensos trabajos legislativos (entre otras, la ley de censura) y la democratización de numerosas organizaciones sociales. Se han realizado progresos notables en la esfera de la defensa de los derechos laborales y de la política social. A pesar de las diversas dificultades, en el país se instauró un nuevo clima en la esperanza de un porvenir mejor. «Solidaridad» no fue el único factor en esas transformaciones, pero con toda seguridad fue el factor más importante.

Rechazando la enorme cantidad de reproches falsos, exagerados o perjudiciales dirigidos contra «Solidaridad», hay que hacer constar sin embargo que, en relación con la extensa influencia que el sindicato produjo sobre la vida social, «Solidaridad» debe atribuirse también una parte de la responsabilidad de la grave crisis experimentada por nuestro país.

«Solidaridad» hizo esfuerzos para autolimitar sus actuaciones, evitar numerosos conflictos locales,

asegurar un control sobre los boletines sindicales implicados a veces en la propaganda política, y para separar claramente al sindicato de la actividad de los grupos de oposición. Intentó también contener la enorme presión reivindicativa de las masas sindicales, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones de la existencia (pagos y abastecimiento), y calmar a los sindicalistas. Pero resultaron ser actuaciones claramente insuficientes. A pesar de la situación muy difícil, iba incrementando la desconfianza hacia el poder y la irritación provocada por la situación económica cada vez más grave. Además, muchos conflictos eran provocados. El movimiento masivo era muy difícil de dirigir. Sin embargo, la obligación de «Solidaridad» fue defender de manera mucho más decidida y consecuente la idea del acuerdo y un limitado programa social-sindical.

En la situación de una economía a punto de desintegración, de la crisis de un poder debilitado (lo cual constituyó una amenaza para las bases del sistema) y en vista de las expectativas de los aliados cada vez más preocupados por la situación de nuestro país —sólo la comprensión mutua y la cooperación entre la sociedad y el poder daban la oportunidad para la sobrevivencia y para garantizar los logros de la renovación.

Esa comprensión y buena voluntad, así como imaginación y valor, faltaron en ambas partes. Las reacciones espontáneas e incontroladas de los miembros del Sindicato frente a conflictos y manifestaciones flagrantes de injusticia —resultantes en muchas ocasiones de muchas heridas acumuladas durante años, dificultaron, según dijo el cardenal Wyszyński— «el establecimiento de un vínculo entre los impulsos más nobles de "Solidari-

dad" y el bien de la Res Pública». En la actividad sindical ha sido y sigue siendo necesario el método de los «pasos pequeños», o sea de llegar gradualmente a los objetivos programados obedeciendo a un espíritu de sentido común, paciencia y moderación.

No será fácil hablar de esos asuntos sin acusaciones y reproches mutuos. Pero será necesario llegar a un máximo restringimiento y simultáneamente «Solidaridad» debe hacer el esfuerzo de revisar críticamente sus actividades y experiencias. Cabe suponer que gran parte de los militantes sindicales están dispuestos a hacerlo.

9) Los sindicatos deben conservar su independencia no sólo de la administración y del empresario estatal, según lo formula el Comité del Consejo de Ministros para los Asuntos Sindicales, sino también de las organizaciones políticas.

Juan Pablo II así escribe sobre ello:

«La tarea de los sindicatos no consiste en hacer "política" en el sentido que hoy se otorga generalmente a esa palabra. Los sindicatos no tienen el carácter de partidos políticos que luchan por el poder, y no deben estar sometidos a las decisiones de los partidos políticos, ni tampoco tener vínculos estrechos con los mismos. En tal situación perderían fácilmente la unión con lo que es su tarea propia, es decir proporcionar garantías de los justos derechos de la gente trabajadora dentro del marco del bien común de toda la sociedad, y se convertirían en herramienta que sirve a otros propósitos» (Laborem Exercens 20).

El carácter apolítico de los sindicatos así interpretado puede y debe conciliarse con el respeto de la Constitución y del primer punto

de los acuerdos de Gdąnsk. Eso necesitará una clara limitación de la actividad de «Solidaridad» de una parte, y las garantías para la autonomía del Sindicato frente a las autoridades políticas por la otra.

10) Las propuestas publicadas por el Comité del Consejo de Ministros para los Asuntos Sindicales, concernientes al movimiento sindical conforme a la «voluntad de la clase obrera y de la gente trabajadora en general» incluyen una consideración de la reconstrucción de la organización del movimiento sindical. En relación con ello es imprescindible:

— adoptar el principio de pluralismo expresado con suficiente claridad en el período de los meses pasados por la fundación, por parte de la gente trabajadora en Polonia, de diversas organizaciones sindicales —ningún otro principio será aceptado por el mundo del trabajo.

— Facilitar a todos los interesados su participación en la discusión. Consideramos que todas las organizaciones sindicales y toda la gente trabajadora deben expresar sus opiniones en la cuestión de la reactivación de su sindicato.

Debemos observar además que el anteproyecto de la ley sindical fue discutido ya por la sociedad de una manera completa el año pasado, y aceptado por la Comisión del Consejo de Estado en cuyos trabajos participaron representantes de sindicatos. Dicho proyecto fue presentado a la Dieta. Así pues,

se puede afirmar que los principios adoptados en el proyecto están incluidos en el acuerdo vigente.

Expresando esas opiniones y postulados nos damos cuenta de que no es fácil realizarlos. Según nuestra previsión, pueden encontrarse con la oposición de esos círculos en el campo gubernamental que cuentan sólo con la fuerza y rechazan el compromiso con la sociedad. Además, pueden provocar resistencia en los círculos sociales los cuales, traumatizados profundamente por el uso de la fuerza, no quieren aceptar ningún acuerdo dentro del marco del estado de guerra.

A pesar de ello tomamos la voz rigiéndonos por el sentido de responsabilidad del futuro común de los polacos. No mejoraremos ese futuro con quejas y maldiciones contra la violencia. No se puede contar con un cambio de la situación mientras no se haga todo lo que depende de nosotros. Hay que luchar contra el fatalismo. La salida es posible sólo mediante una movilización de las fuerzas y el esfuerzo común, a condición de que se utilicen de una manera deliberada y obedeciendo a la razón. Por eso hay que dirigir postulados tanto a las autoridades como a todos los miembros de la sociedad por ellos mismos. No deben ser unos postulados abstractos, sino posibles de realizar en nuestras circunstancias, en nuestra tierra.

Varsovia, 5 de abril de 1982.

Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina

En su VIII Reunión Ordinaria, celebrada en Caracas, del 16 al 25 de agosto de 1982, el Consejo Latinoamericano del SELA* aprobó, entre otras Decisiones, la número 113, referente a la «Seguridad Económica Regional».

La Decisión del Consejo Latinoamericano crea un mecanismo de consulta, coordinación y acción que permitirá a los Estados de la región ejercer su solidaridad en forma rápida y efectiva, en el caso de que se intenten aplicar medidas económicas coercitivas por parte de terceros países contra cualquiera de ellos.

Asimismo, la Decisión pone en marcha la preparación de una estrategia

orientada al fortalecimiento de la seguridad económica regional en campos tales como el comercio, la financiación exterior, los seguros y reaseguros, el transporte internacional, la tecnología y la autosuficiencia alimentaria, con el fin de reducir la vulnerabilidad externa de la región.

La formulación y desarrollo de esta estrategia tiene como base un documento preparado por la Secretaría Permanente del SELA, titulado «Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina», del cual reproducimos el Capítulo II: «Un programa de acción».

Un programa de acción

América Latina no podrá superar su actual vulnerabilidad externa sin replantear su inserción en la economía internacional y sin tomar suficientemente en cuenta la experiencia que surge de numerosos hechos políticos recientes, que

ponen en claro las limitadas esperanzas que cabe cifrar, al menos en la etapa actual, en la cooperación internacional o en la cooperación bilateral con los países industrializados.

Mientras no lo haga, seguirá soportando una parte desproporcionada del costo del proceso de integración de las economías centrales

* El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, creado para servir como mecanismo de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales, ante terceros países y agrupaciones de países, así como para promover y organizar la cooperación intralatinoamericana en todos los sectores. Lo componen 26 países de Latinoamérica, América Central y el Caribe.

y su crisis actual, o seguirá sufriendo las consecuencias del proceso de ajuste que dichas economías tendrán que encarar para superar su crisis actual.

Todo indicaría que el camino más apropiado es la adopción de una estrategia común al conjunto de países de la región, cuyas dos grandes vertientes deben ser, por una parte, el refuerzo de la seguridad económica colectiva, y por otra, la rápida puesta en marcha de un programa de acción destinado a reforzar la cooperación y la integración económica regionales.

Seguridad e independencia económica regionales constituyen dos eslabones de una misma cadena. A medida que se alcancen más altos niveles de desarrollo económico y social la mayor autonomía relativa que de ellos pueda derivarse, otorgará un mayor poder de presión o disuasión a los mecanismos de seguridad regionales. A su vez, la eficacia de los mecanismos y acciones que se prevean para defender la seguridad económica, estará dada por la medida en que la dependencia, como factor de vulnerabilidad de la región, sea cada vez menor.

El objeto de este documento es sugerir los rasgos y los elementos principales de esa estrategia. De allí que los análisis sectoriales que siguen deban ser considerados, básicamente, como sugerencias indicativas de lo que puede ser la esencia de dicha estrategia. Su conformación definitiva depende de la apreciación que hagan los Gobiernos de los Estados Miembros de la situación por la que atraviesa la región, de sus perspectivas y de sus posibilidades de poner en práctica

los diferentes elementos que aquí se sugieren.

A) *El refuerzo de la seguridad económica colectiva de América Latina*

Las medidas punitivas tomadas por la Comunidad Económica Europea y por otros países industrializados con ocasión del conflicto del Atlántico Sur, han causado serios perjuicios a la República Argentina. Además, algunas de estas medidas terminaron afectando también a otros países latinoamericanos que no eran parte en el conflicto pero que habían expresado su apoyo a la causa argentina.

Estas medidas y estos hechos no tienen precedente y constituyen una grave amenaza para la seguridad económica de los países en desarrollo en general y de los Estados Miembros del SELA en particular:

a) porque son contrarios al derecho internacional y entran en colisión con normas aceptadas por los propios países que las han puesto en práctica y, en particular, con las siguientes:

- i. el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas
- ii. el artículo 32 de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados
- iii. el artículo I del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (1).

b) porque constituyen una acción de coerción económica de parte de una serie de países industrializados en apoyo de una potencia

(1) Véase al respecto el documento de la Secretaría Permanente «Medidas de coerción económica contra un país miembro. Su repercusión en las relaciones Norte-Sur» (SP/CL/VIII. O/DT N.º 30).

colonial en conflicto con un país en desarrollo, con el agravante de que, en el caso de la mayoría de dichos países, la adopción de tales medidas constituye una injerencia en un conflicto que no los afecta directa ni indirectamente;

c) porque implican una utilización indebida de diversos instrumentos de las relaciones económicas internacionales y plantean el riesgo de que sean utilizados crecientemente con fines políticos;

d) porque sientan un precedente extremadamente grave, que el día de mañana puede reiterarse en otro conflicto de cualquier naturaleza que enfrente a un país en desarrollo con un país industrializado, y

e) porque han derivado en la extensión de la coerción hacia países latinoamericanos ajenos al conflicto, aparentemente por el solo hecho de haber declarado su solidaridad con una de las partes.

Es el caso de preguntarse si esta manera de proceder habría sido posible si los países latinoamericanos hubiesen estado política, económica e institucionalmente preparados para reaccionar conjuntamente y hacer frente de inmediato a decisiones tan arbitrarias. Obsérvese, que en el caso de la CEE, los países miembros iniciaron consultas inmediatamente después de comenzado el conflicto y acordaron rápidamente la aplicación de sanciones a la República Argentina. Ello fue posible porque en el marco de la Comunidad existen varios mecanismos de consulta y de coordinación entre los países miembros que van, según la naturaleza y urgencia de los proble-

mas, desde la consulta entre los Directores o Secretarios Generales de los Ministerios de Relaciones Exteriores hasta la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, pasando por las sesiones casi diarias del Consejo de Representantes Permanentes ante las Comunidades Europeas, en Bruselas y las reuniones regulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de otras carteras (2). Y si bien en este caso es cierto que el apoyo que algunos de los países miembros dieron a aquellas medidas estaba orientado a reforzar una solidaridad que se estaba debilitando por problemas relacionados con el funcionamiento de la CEE, no puede decirse lo mismo acerca del apoyo que le brindaron otros países que no pertenecen a las Comunidades pero que pusieron de manifiesto la cohesión que existe entre la mayoría de los países industrializados cuando el adversario es un país en desarrollo.

Éste no fue el caso de los países latinoamericanos. Si bien es cierto que las expresiones y declaraciones de solidaridad con Argentina de parte de la inmensa mayoría de los países de la región no se hizo esperar, no es menos cierto que esta solidaridad no fue inicialmente el reflejo de una acción coordinada y que su materialización se llevó a cabo de una manera dispersa y sin poder concretarse con la rapidez que exigían las circunstancias (3).

Es un caso muy claro de unidad por un lado y de dispersión por otro, que debiera ser objeto de examen y decisión pues significa un precedente muy serio que hace

(2) Véase al respecto el documento de la Secretaría Permanente, «Las relaciones externas de las Comunidades Europeas y América Latina» (Documento SP/CL/VIII. O/Di N.º 1).

(3) Las acciones de los organismos subregionales, están reseñadas en el documento «Medidas de coerción económica contra un país miembro. Su repercusión en las relaciones Norte-Sur». (Doc. SP/CL/VIII. O/DT N.º 30).

aconsejable algún tipo de medida colectiva de los países latinoamericanos dirigida a poner en claro que no aceptarán nuevamente ser víctimas de acciones de este tipo y que les opondrán toda la resistencia que sea posible, de modo que las relaciones económicas internacionales continúen siendo un instrumento de desarrollo y de consolidación de la paz y no un factor indebido de coerción de ningún miembro de la comunidad internacional.

Evidentemente se necesita un contrapeso regional cuya mera existencia constituya un factor a ser tenido en cuenta por terceros países al momento de tomar decisiones que puedan afectar a un país latinoamericano.

Esto sólo podrá hacerse mediante el establecimiento de un mecanismo de seguridad económica colectiva, dirigido a facilitar la rápida adopción de medidas comunes de defensa y respuesta en caso de que uno o más países de la región vuelvan a verse ante una situación como la experimentada por la República Argentina.

La noción de seguridad colectiva responde quizás al nivel más elevado de solidaridad entre los miembros de un grupo determinado pues implica que en caso de agresión a uno de ellos, todos los restantes se consideran agraviados. La consecuencia inevitable de dicho agravio, es que la reacción frente al mismo debe ser colectiva.

Construir esta solidaridad a nivel latinoamericano cuando el edificio de la cooperación está aún en sus comienzos, podría parecer utópico. Sin embargo, la solidaridad evidenciada por la mayoría de los países de la región ante las sanciones impuestas a la República Argentina, abre la puerta a la posibilidad de establecer un sistema permanente de seguridad económi-

ca colectiva regional. Por otra parte, el desarrollo mismo de este sistema contribuirá a reforzar la edificación de aquella cooperación. En primer lugar, mediante la reafirmación de la identidad latinoamericana, y luego, al institucionalizar una solidaridad que los hechos han demostrado que existía más allá de muchas consideraciones circunstanciales.

Los mecanismos con que cuenta actualmente la región no son los más adecuados para hacer frente a situaciones de emergencia que representen peligros graves para cualquiera de los Estados Miembros, para varios de ellos o para América Latina en su conjunto. El conflicto entre el Reino Unido y la Argentina no es sino un ejemplo que corrobora esta afirmación. Baste recordar que prácticamente en todas las reuniones del Consejo Latinoamericano se han presentado solicitudes de apoyo de distintos países enfrentados a situaciones de emergencia de distinta naturaleza. Esas situaciones pueden ocurrir en cualquier momento y muchas veces resultará tardío e insuficiente el apoyo que puedan prestar los Estados Miembros reunidos en el Consejo Latinoamericano, una vez al año.

Estas situaciones, que requieren de la solidaridad latinoamericana, en el marco de su seguridad colectiva, son de dos tipos:

- i. casos de medidas específicas adoptadas por países extrarregionales que tienen por objeto sancionar, coaccionar o presionar a un Estado Miembro;
- ii. casos de medidas adoptadas por países extrarregionales que no están específicamente dirigidas contra un Estado Miembro, o circunstancias derivadas de la coyuntura

económica internacional, cuyos efectos recaen de manera desproporcionada sobre uno o varios países miembros y crean situaciones de emergencia que atentan contra su autonomía y la estabilidad de su proceso de desarrollo.

Por consiguiente, se pueden presentar situaciones de naturaleza distinta, con efectos distintos, y que requieren de expresiones de solidaridad distintas. En ciertas circunstancias se trata de medidas cuyo origen es esencialmente político pero que están proyectadas sobre la vida económica de la región. En otras, las situaciones se encuadran dentro del contexto de las asimétricas relaciones Norte-Sur.

Las situaciones descritas en los párrafos anteriores no deben confundirse con aquéllas por las cuales atraviesan países afectados por desastres naturales, las cuales aconsejan la creación de un mecanismo de carácter permanente de socorro a dichos países.

En lo que hace a los casos de sanciones económicas adoptadas por motivos esencialmente políticos contra un Estado Miembro, si bien el Consejo Latinoamericano ha sido llamado a pronunciarse en más de una oportunidad, no existe hasta aquí ningún procedimiento ágil de consulta y acción que permita concretar la solidaridad regional en una respuesta colectiva oportuna y eficaz.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas del mundo, la experiencia latinoamericana en esta

materia es muy escasa (4). Además, las iniciativas que se han adoptado en este campo, en el pasado, incluían a los Estados Unidos, país cuyos intereses, políticas y alianzas son distintos y en algunos casos opuestos a los latinoamericanos lo cual conduce a contradicciones que debilitan o frustran dichas iniciativas, como se ha puesto de manifiesto dramáticamente con el reciente caso de la Argentina.

La reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel para considerar las medidas económicas coercitivas que un grupo de países industrializados ha aplicado contra un Estado Miembro del SELA, que se llevó a cabo en Caracas en los primeros días del mes de junio, pudo ser convocada siguiendo un procedimiento ad-hoc. Su inmediata acogida fue una expresión del reconocimiento por parte de los países de la región de la gravedad de la situación planteada y de la necesidad de reaccionar frente a la misma. Pero nada asegura que este procedimiento, no obstante estar sustentado en precedentes institucionales, pueda ser el más adecuado para futuras situaciones.

Correspondería, entonces, que los Estados Miembros del SELA analicen la vía para establecer un procedimiento de consulta frente a sanciones o medidas adoptadas por países extrarregionales que afecten los intereses económicos de un Estado Miembro o de varios. Dicho procedimiento de consulta debería permitir la adopción de medidas de socorro y de defensa.

(4) Cabe señalar aquí que no sólo los países industrializados —en el marco de la CEE o en el de los tratados de defensa mutua— cuentan con sistemas de consulta para situaciones como las que aquí interesan. Varios grupos de países en desarrollo, como la Organización de la Unidad Africana, la Liga Árabe, el Consejo de los Países del Golfo, la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) disponen de mecanismos de esta o semejante naturaleza.

Ahora bien, para que estas medidas puedan ser realmente eficaces, se requerirá que sean rápida y efectivamente instrumentadas por un número importante de países de la región y que se prevea la posibilidad de apoyar a los países que pudieran verse afectados, sea por las consecuencias de las medidas tomadas o por las eventuales medidas de retorsión que adoptarían países extrarregionales.

Si las medidas que se tomaran fueran ineficaces, en el sentido de que tuvieran un valor sólo teórico (p. e. suspensión de importaciones desde un país con el que no se comercia) o si su aplicación fuera atenuada o desnaturalizada por uno o más de los países que se comprometieron a adoptarlas, toda la acción perdería eficacia y la credibilidad de los países de la región se vería seriamente afectada.

Estas condiciones hacen necesario que, antes de adoptar cualquier decisión, los países miembros puedan analizar en común:

- i. la repercusión de las medidas que se propongan adoptar;
- ii. las posibilidades prácticas de adoptarlas y de establecer alguna forma de control colectivo sobre su aplicación;
- iii. el efecto que tendría la presión que pudieran tratar de ejercer sobre países de la región algunos de los países llamados a ser afectados por tales medidas;
- iv. el efecto que podrían tener eventuales medidas de retorsión y la capacidad de respuesta ulterior de los países latinoamericanos.

Un análisis de este tipo y la adopción de la clase de medidas que se puedan derivar del mismo, sólo podrán llevarse a cabo a muy alto nivel político. Por la misma razón, la convocatoria de un órgano de tal nivel no podría efectuarse sino bajo ciertas condiciones, en función de la gravedad de la situación.

Dicho órgano podría ser el Consejo Latinoamericano reunido como mecanismo de seguridad económica regional, en sesión extraordinaria y urgente a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores. Cuando se trate de situaciones de emergencia derivadas, no de sanciones sino de medidas de otro tipo adoptadas por países extrarregionales o producto de la coyuntura económica internacional, no será siempre necesario que se reúnan los Ministros de Relaciones Exteriores. Los representantes a la reunión, Ministros o funcionarios de otro rango, serían designados en función de la solicitud de convocatoria que hagan el país o los países afectados y del resultado de las consultas que se realicen al respecto.

La creación de este mecanismo no requiere la adopción de un nuevo instrumento jurídico internacional ni la reforma del Convenio de Panamá. Bastaría que el Consejo Latinoamericano, en su VIII Reunión Ordinaria, adoptara una Decisión por medio de la cual se estableciera ese mecanismo y se flexibilizara la disposición del Reglamento del mismo Consejo, según la cual la convocatoria debe hacerse con una anticipación no menor de diez días a la fecha prevista y siempre que cuente con el apoyo de un mínimo de dos tercios de los Estados Miembros (Artículo 18).

B) *El perfeccionamiento de la cooperación económica*

El segundo elemento de la referida estrategia es el perfeccionamiento de la cooperación y la integración económica regionales. Mucho es lo que ya se ha avanzado en la materia en los últimos años. Los procesos subregionales de integración (ALADI, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, CARICOM) a pesar de que aún no han alcanzado los objetivos que inicialmente se habían propuesto, han facilitado en buena medida el incremento de los intercambios entre sus países miembros. Los organismos especializados regionales, como la OLADE, el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), o los Comités de Acción del SELA, son instituciones que en más de un caso han servido de base al establecimiento de importantes programas de cooperación en áreas específicas, o a la creación de empresas multinacionales latinoamericanas cuya existencia era difícil de imaginar no hace muchos años. En el plazo bilateral o en el de la cooperación subregional se ha avanzado mucho por el camino de la integración física o por el de la cooperación en torno a problemas delicados, como los que se plantean a los países de Centroamérica y del Caribe en materia de finanzas y energía.

Muchas áreas de actividad económica de una cierta complejidad que hace sólo una o dos décadas atrás eran totalmente manejadas desde los centros, como los seguros y reaseguros o el transporte marítimo o aéreo, están hoy día viendo una creciente participación de nuestros países en los mismos. En ello han tenido mucho que ver el intercambio de experiencias, la cooperación y la complementación

entre diversos países de la región.

En otros planos, los propios agentes económicos han ido muchas veces más allá de lo que los gobiernos estaban en condiciones de acordar colectivamente.

Al mismo tiempo, resulta evidente que aún estamos muy lejos de las metas que en materia de integración y cooperación se había fijado América Latina en los años sesenta. La crisis generalizada y las dificultades internas de muchos países de la región, más que un acicate han sido un escollo al avance del proceso de integración y cooperación. No es que éstas sean una panacea ni la base de la solución a los problemas económicos de nuestros países. Sin embargo, tampoco puede ignorarse que si se hubiera avanzado por ese camino la vulnerabilidad de la región frente a los factores externos que condicionan su desarrollo sería menor y que su potencial de crecimiento habría encontrado en ese proceso un marco de expansión que no se lo otorgan necesariamente los mercados nacionales.

Por otra parte, la integración, tal como se concebía en los años sesenta, estaba esencialmente limitada a la eliminación de las barreras de comercio y preferentemente las barreras tarifarias. La experiencia de los distintos procesos subregionales puso en evidencia la necesidad de poner también el acento en todos aquellos aspectos de la cooperación en las relaciones económicas internacionales que acompañan al comercio y que lo hacen posible: financiamiento, transporte, seguros, promoción comercial, etc. En otros casos, se hizo evidente que el camino de la integración transitaba por el de la complementación sectorial y que, en más de un caso, requería de una adecuada planificación conjunta del desarrollo industrial. En todas estas

áreas los distintos esquemas subregionales de integración han avanzado en forma desigual y, en algunos casos la cooperación a nivel latinoamericano ha trascendido dichos esquemas para alcanzar al conjunto de los países latinoamericanos.

En años más recientes el SELA hizo su aparición como motor de una nueva etapa de refuerzo de la solidaridad y la cooperación económica intrarregional y como medio de acrecentar el poder de negociación de América Latina para poder asegurarle que «ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional». A siete años de la firma del Convenio de Panamá, puede decirse que el SELA se ha afianzado como una realidad dentro del proceso de complementación y concertación latinoamericano y que todo indica que si se concreta la voluntad de los Gobiernos de los Estados Miembros de entrar en una nueva etapa de la cooperación y la integración regionales, ésta tendrá que apoyarse en el SELA como la base institucional que la haga factible.

El lanzamiento de esta nueva etapa requerirá un avance simultáneo en todos los frentes de la cooperación latinoamericana. Sólo así podrá asegurarse que todos los países de la región obtengan beneficios adecuadamente distribuidos y que ninguno de los elementos que la componen al no estar presentes se convierta en un freno para el avance de los restantes. Un planteamiento de esta naturaleza no puede eludir el análisis de las posibilidades del perfeccionamiento de la cooperación y de la integración regionales que se presentan en diversos sectores.

1. *Las posibilidades de revisar las relaciones comerciales de la región*

Las exportaciones latinoamericanas en 1980 superaron los noventa mil millones de dólares. A pesar del volumen considerable que han adquirido, su participación en el comercio internacional es decreciente. En ello tiene una particular incidencia la caída de los precios de los principales productos de exportación de la región y el peso desproporcionado que ésta sufre del proceso de integración y de eliminación de barreras al comercio entre los países industrializados.

El comercio intralatinoamericano es posible que en los últimos años haya experimentado una mejoría pero las cifras disponibles hacen suponer que la proporción del mismo (medido en términos de exportaciones) no se aleja del porcentaje tradicional, que varía entre el 15 y el 18 por ciento, según las fuentes que se toman en consideración.

En el actual contexto de crisis económica generalizada, de creciente proteccionismo de parte de los centros para ciertos productos y de liberalización selectiva del comercio para otros —de tal manera que la protección efectiva aplicada a las importaciones procedentes de los países en desarrollo es mayor que la aplicada al comercio entre países industrializados— hace aconsejable para América Latina analizar a fondo las posibilidades de diversificar y reorientar su comercio, en primer lugar, entre los propios países de la región, y en seguida, hacia el resto de los países en desarrollo.

Un estudio reciente de la Secretaría Permanente del SELA (5) puso de manifiesto que una parte de los tres mil millones de dólares de exportaciones argentinas dirigidas hacia los países que le aplicaron sanciones económicas durante el reciente conflicto del Atlántico Sur, podrían llegar a ser absorbidas por los países latinoamericanos, dado que éstos importaban en su conjunto y de los mismos rubros, veinticinco veces más de lo que Argentina exportaba a los países que le aplicaron sanciones. Inversamente, del lado de las importaciones, quedó en evidencia que más de seis mil millones de importaciones argentinas procedentes de esos países, también podrían, en un porcentaje elevado, ser provistas por países latinoamericanos que ya cuentan con una importante capacidad de exportación, o de producción, de los mismos productos que Argentina importa.

Y las conclusiones del análisis efectuado respecto del caso argentino, posiblemente podrían extenderse a la mayor parte de los países de la región. Sólo que, para que esta reorientación del comercio de América Latina sea posible se requiere contar con los instrumentos adecuados. Uno de ellos —pero por cierto no el único— es la preferencia arancelaria regional, ya contemplada en el Tratado Constitutivo de la ALADI y cuya instrumentación contribuiría a facilitar los nexos comerciales entre los países de dicha Asociación y entre éstos y el resto de América Latina. Punto este último de particular importancia, si se tiene en cuenta que el noventa por ciento del comercio intrarregional se realiza en el marco de las agrupaciones subregionales de integración.

Resulta poco probable que, con los procedimientos extremadamente flexibles del Tratado de Montevideo 1980, se pueda llegar en un plazo prudente al establecimiento de la preferencia latinoamericana. Será el caso, entonces, de negociar-la y aplicarla con la sola precaución —prevista en el Convenio de Panamá y el Tratado de la ALADI— de respetar los procesos subregionales de integración económica. Por lo demás, nada estaría más conforme con los objetivos del convenio de Panamá que poner en marcha proyectos auténticamente regionales como el de una preferencia comercial latinoamericana.

La oportunidad también parece adecuada para profundizar incipientes acciones de cooperación con otras regiones en desarrollo. La CEPAL y la Comisión Económica para África, por ejemplo, han realizado estudios preliminares sobre las posibilidades de incrementar las corrientes de comercio entre ambas regiones. Podría decirse lo mismo respecto de la cooperación Sur-Sur en el plano comercial, de la que el Grupo de los 77 países en desarrollo se ha estado ocupando desde la adopción del Plan de Acción de Caracas para la Cooperación entre Países en Desarrollo.

2. *La necesidad de fortalecer la cooperación en otras áreas para facilitar el incremento del comercio intrarregional*

Ya se ha puesto de manifiesto que con la sola liberalización de las condiciones de acceso, o incluso mediante la complementación industrial, no será posible ampliar los intercambios intrarregionales.

(5) Doc. SP/C.A.A.R.A./I.O./DT N.º 5, «Posibilidades de reorientación del comercio exterior argentino hacia los países latinoamericanos».

Para que esto pueda concretarse será indispensable hacer sensibles progresos en materias tales como el financiamiento de las exportaciones y especialmente las de bienes de capital, en el desarrollo y la facilitación del transporte marítimo, en el mejor control de los seguros y reaseguros extendidos en la región y en materia de promoción del comercio.

América Latina ha adquirido una importante experiencia en todas estas áreas, especialmente por medio de las actividades de las agrupaciones de integración subregionales y gracias a la colaboración de los organismos técnicos regionales, tales como la CEPAL y, en algunos casos, incluso con la cooperación de instituciones internacionales como la UNCTAD. Esa experiencia, sin embargo, no ha sido suficiente para remover los obstáculos que aún subsisten o para asegurar una expansión de dichas actividades acorde con las necesidades del comercio de la región. De allí la necesidad de poner cierto énfasis en el desarrollo de todas y cada una de estas áreas.

a) *Financiamiento del comercio intrarregional*

Un buen número de los países de la región cuentan con sus propios sistemas nacionales de financiación de exportaciones, en algunos casos derivados de líneas de crédito especiales facilitadas por el BID, y los logros alcanzados en el marco de ALADI, del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y de la Comunidad del Caribe, son dignos de ser destacados.

Por otra parte, como fruto de la experiencia ya adquirida, también se encuentran a consideración de países de la región diversas me-

didias cuya instrumentación implicaría un fortalecimiento de la capacidad del sistema financiero regional para facilitar los intercambios intrarregionales. Entre dichas medidas, corresponde señalar las siguientes, cuya adopción no puede quedar fuera del marco de una estrategia como la que aquí se propone:

i. Ampliar los montos de créditos recíprocos y plazos de compensación en el sistema de compensación de saldos y créditos recíprocos de la ALADI.

El éxito en el financiamiento de este sistema que ha operado durante más de quince años, justifica ampliar el plazo de compensación de saldos hasta seis meses de modo que haya sólo dos compensaciones por año. Ello requeriría ampliar también los montos de créditos recíprocos, de manera de evitar en lo posible pagos antes del final del período de compensación.

ii. Interconectar los sistemas de pagos del Mercado Común Centroamericano, de la ALADI y de la Comunidad del Caribe.

La interconexión de estos sistemas, que permitiría compensación de saldos a nivel latinoamericano, ya está estudiada en sus aspectos técnicos y no se ha llevado adelante básicamente por falta de acuerdo en las tasas de interés que deben aplicarse y en el período de compensación.

Al extender a seis meses el período de la compensación en el sistema de ALADI éste resultaría idéntico al que se utiliza en el Mercado Común Centroamericano de modo que desaparecería como elemento de conflicto. Ello también facilitaría un acuerdo rápido sobre las tasas de interés.

iii. Aumentar los montos y plazos de créditos del Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Do-

mingo y extenderlo a toda la región.

Este acuerdo ha sido utilizado en diversas oportunidades por varios países y en todos los casos ha funcionado de manera satisfactoria. Sin embargo, los montos actualmente comprometidos en el Acuerdo son todavía muy poco significativos y los plazos de los créditos demasiado cortos. El aumento de los montos y la ampliación de los plazos facilitarían el financiamiento de balanza de pagos en América Latina y haría más expedito el comercio intralatinoamericano.

iv. Ampliar considerablemente las líneas de crédito a la exportación de bienes de capital establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y mejorar sus condiciones. Estos créditos no han alcanzado aún las dimensiones deseables. Si se llega a acuerdos satisfactorios de producción integrada en el marco de los procesos sobrerregionales de integración, la demanda de estos créditos podría llegar a cifras considerables que excederían el límite global fijado por el Banco. Es de esperar que ese límite pueda desplazarse y al mismo tiempo fijar condiciones que faciliten estas operaciones.

b) Seguros y Reaseguros

Un importante campo específico de cooperación latinoamericano está dado por las actividades de seguro y, sobre todo, reaseguro de los riesgos inherentes a las operaciones de exportación. Estos riesgos comprenden los propios de una operación de transporte, también riesgos comerciales, principalmente el de incobrabilidad, y el llamado riesgo político. Buena parte de estos seguros y posiblemente la casi totalidad de los reaseguros son

servicios prestados en muchos países de la región por entidades de fuera de la región.

Desde hace años, los países latinoamericanos han iniciado relaciones directas en materia de seguros y reaseguros entre ellos, con otros países del Tercer Mundo y de países desarrollados de fuera de la región, sin pasar por las vías tradicionales (Inglaterra y Estados Unidos). Además, los intermediarios financieros aseguradores y reaseguradores privados y públicos de la región, cuentan con diversos mecanismos como FIDES (Federación Interamericana de Empresas de Seguros) y recientemente con ARELA (Asociación de Reaseguradores Latinoamericanos) y ALASECE (Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación) que son aptos para las consultas permanentes.

Asimismo, existen acuerdos comerciales bilaterales (contratos de reaseguros, de retrocesión, de cooperación y asistencia técnica, etc.) y multilaterales en los que participan empresas de la región. Como ejemplos pueden citarse el Pool Andino de Reaseguros (Colombia), el Pool Latinoamericano de Reaseguros (Panamá) y el Fondo de Riesgos Facultativos (Argentina)

A la luz de la conducta de las empresas extrarregionales de seguros con motivo del conflicto del Atlántico Sur, resulta necesario contar con un mecanismo latinoamericano de reaseguros que opere también en época de emergencia.

c) Transporte Marítimo

Según las últimas cifras disponibles, correspondientes al año 1979, el volumen total del comercio exterior de los países miembros de la

ALADI por vía marítima alcanzó a 445 millones de toneladas métricas (326 millones de exportación y 119 millones de importación) y el monto de los fletes a 10.245 millones de dólares. Ningún otro renglón del comercio exterior de América Latina es de tal magnitud. Se estima que, dados el incremento del movimiento marítimo y el aumento de los fletes, esta cifra superaría en 1982 los 12 mil millones de dólares.

La participación de las banderas nacionales de la región en este tráfico alcanzó al 10.4 por ciento y la de los buques arrendados por empresas nacionales al 14.3 por ciento en materia de volumen de cargas, mientras en el monto de los fletes fue de 20.2 por ciento y 9.3 por ciento respectivamente. Esto es, las empresas extranjeras transportaron en 1979 el 75.3 por ciento de la carga (335 millones de toneladas) y percibieron el 70.5 por ciento de los fletes, o sea, 1.225 millones de dólares, a los que habría que sumar 953 millones de dólares por concepto de arriendo de naves fletadas por empresas nacionales.

Por otra parte, en 1980 las flotas latinoamericanas representaban el 2.35 por ciento del tonelaje mundial, en tanto que el comercio internacional de estos países equivalía al 9.2 por ciento de las mercaderías embarcadas y al 3.4 por ciento de las desembarcadas en el mundo. En resumen, las marinas mercantes de la región carecen del potencial necesario para cubrir la demanda presente y menos aún para atender la futura expansión de su comercio exterior y, en especial, la de su comercio recíproco.

En el último cuarto de siglo, todos los países latinoamericanos han adoptado medidas para promover el desarrollo de sus marinas mercantes. Dichas medidas se re-

fieren principalmente a la reserva de una cuota sustancial de sus cargas de comercio exterior, a la exclusividad de los embarques de las mercaderías adquiridas por los entes estatales o que gocen de franquicias fiscales, o a exenciones tributarias para las empresas navieras o para las cargas transportadas bajo bandera nacional. Otra forma de protección y fomento de las flotas nacionales la constituyen los convenios bilaterales de transporte marítimo.

Por otra parte, cabe hacer presente que si bien el transporte marítimo sigue utilizándose mayoritariamente en el comercio de la región, hay tráfico en que cada día va cediendo más volumen de carga al transporte terrestre, tanto por el progreso en las rutas camineras y en especial del transporte multimodal, cuanto por las dificultades y gravámenes que afronta el transporte marítimo. Además, el tráfico de contenedores en los países de la región es aún escaso e irregular, no obstante las evidentes ventajas de la unitarización y el volumen potencial considerable de carga que se podría movilizar por este sistema.

También cabe señalar que en algunos países latinoamericanos se presenta en la actualidad un cuadro de complejidad administrativa originada en la proliferación de disposiciones sobre documentación naviera y en materia de procedimientos aduaneros, portuarios, sanitarios, consulares y administrativos en general, que constituyen un serio obstáculo al desarrollo del transporte y del comercio.

Otros problemas que afectan al transporte marítimo en América Latina son los inherentes al comercio internacional —desequilibrio de cargas e inestabilidad de los tráficós— y cuya solución escapa a la órbita del transporte; los de orden

institucional —falta de instituciones legales, financieras y de capacitación que apoyan el establecimiento y la operación de compañías navieras, falta de coordinación en las recaladas, dificultades de operación portuaria y los de orden tecnológico e institucional— falta de una «masa crítica» de personas e instituciones para operar, reparar y mantener las naves modernas, el equipo para el manipuleo de cargas y las unidades de carga tales como los contenedores.

Este cuadro pone en evidencia la necesidad de adoptar políticas y medidas regionales y nacionales que permitan eliminar las trabas al incremento de los intercambios derivados de los problemas con que tropieza el transporte marítimo en la región, ampliar los servicios —especialmente en favor de los países insulares, que son fuertemente dependientes del mismo— y permitirle a la región conservar una parte creciente de las divisas derivadas de los fletes originados en el transporte de su comercio.

Con esta finalidad sería indispensable contar con un foro —que hoy no existe— en que puedan estudiarse a nivel regional las cuestiones del fortalecimiento institucional del transporte marítimo y de la facilitación del transporte y del comercio.

Este foro, que podría institucionalizarse bajo la forma de un Comité de Acción de Transporte Marítimo y Facilitación, en el seno del SELA; tendría como objetivo el estudio integral de los problemas que afectan al transporte marítimo en América Latina, a fin de promover el desarrollo de las marinas mercantes nacionales, incrementar su participación en el acarreo de su comercio internacional y mejorar los servicios marítimos intrarregionales.

Este mismo foro, a su vez, podría servir de motor a la adopción y expansión de una serie de medidas proyectadas desde hace largo tiempo en diversos foros subregionales o regionales y que por medios de diversa índole, aún no ha sido posible concretar.

3. *El potencial de cooperación en otras áreas*

En áreas como la integración física, el desarrollo científico y tecnológico y la colaboración en el campo de la energía, la región cuenta con importantes programas de cooperación que están en marcha y que aquí no cabe sino alentar, dadas las repercusiones que pueden tener sobre el futuro del desarrollo y la integración de América Latina.

Hay otros sectores de actividad económica como la siderurgia y la hidroelectricidad que ilustran el potencial de cooperación existente entre los países de la región y que podría concretarse tanto en acciones de corto como de mediano plazo. Así, por ejemplo, para productos o grupos de productos en que hay una amplia oferta exportable o una capacidad productiva insuficientemente ocupada, se plantea la alternativa de identificar y perfeccionar acuerdos específicos entre dos o más países de la región que lleven a desarrollar aquel potencial. Del mismo modo, se puede pensar en el caso de bienes que requieran de una demanda amplia y estable, como son los bienes de capital complejos, y algunos servicios como los de consultoría e ingeniería, respecto de los cuales ya es importante lo que se está haciendo en materia de cooperación en la región, así como es enorme el potencial de acciones conjuntas que se proyectan para los años venideros, si se sabe ser previsor y se

establecen desde ya los mecanismos de cooperación indispensables.

Queda por último, un tema particularmente sensible para el futuro del desarrollo económico y social de América Latina y respecto del cual resulta imprescindible una rápida y eficiente acción conjunta de la mayor parte de los países de la región: la seguridad alimentaria regional. Tema que no podría estar ausente por su importancia para el futuro económico y social de la región, en el diseño de una estrategia como la que aquí se sugiere.

a) *Desarrollo hidroeléctrico*

La importancia de la demanda de equipo hidroeléctrico de América Latina se puede apreciar por el hecho de que en el decenio de 1980 se proyecta una capacidad agregada de más de 87 mil MW (esta cifra incluye principalmente las plantas de más de 100 MW). De acuerdo con un estudio que está elaborando la CEPAL, América Latina habría logrado ya la capacidad tecnológica necesaria para producir la casi totalidad de los bienes necesarios para asegurar ese desarrollo hidroeléctrico. Y lo que es más sugerente, esto no atañe solamente a los países más grandes, sino a los medianos y pequeños, que están en condiciones de participar con su propia industria en una proporción ponderable de cada complejo. Argentina y Brasil tienen ya el potencial adecuado para producir localmente los generadores y las turbinas. Las empresas de países medianos de la región y de algunos de los pequeños podrían —especialmente si trabajan de manera conjunta con otras empresas latinoamericanas de mayor experiencia— fabricar partes tales como las tuberías de presión, las compuertas de sector (que no sean

de muy grandes dimensiones), la estructura del puente grúa y, naturalmente, numerosas otras estructuras de menor complejidad tecnológica, así como hacerse cargo en forma creciente de la obra civil y de los servicios de planeamiento y consultoría de las plantas que se instalen en sus propios países.

b) *Siderurgia*

Otro caso que merece particular mención es el relativo a la industria siderúrgica. Se presenta en este sector un interesante campo de cooperación ya que algunos países latinoamericanos importan acero en cantidades ingentes, mientras otros tienen capacidad ociosa.

Por otra parte, los proyectos cuya puesta en marcha se prevé dentro del próximo decenio (luego de un análisis de probabilidad de que ellos se completen) superan en conjunto la cifra de 40 millones de toneladas anuales de capacidad agregada. Esto implica un requerimiento masivo de equipos y servicios de ingeniería que, en proporción muy alta, la propia región ya está en condiciones de abastecer. Sin embargo, al respecto cabe aclarar que una parte muy significativa de la demanda total de equipo se concentra en Venezuela, Brasil, México y Argentina, así como que la oferta procede principalmente de estos últimos. Adicionalmente, las corrientes comerciales previsibles, en lo que a intercambio de acero se refiere, se producirían también entre estos cuatro países.

Es de observar, sin embargo, que la principal limitación al desarrollo de la cooperación regional en esta área, no es de carácter técnico sino financiero. De allí la importancia que adquiere el perfeccionamiento de los sistemas regionales de financiamiento de bienes de capital y de

compensación de saldos comerciales a los que se ha hecho referencia en la sección anterior.

c) *Cooperación en los servicios de consultoría e ingeniería*

El desarrollo de servicios de consultoría, ingeniería y construcción de los países de la región ligado al proceso de su integración, puede constituir no sólo una fuente importante de ahorro de divisas, sino que también puede resultar un paliativo al éxodo de profesionales con formación superior que afecta a muchos países latinoamericanos y abrir la puerta a la exportación sistemática de bienes de capital y de tecnología dentro de la región.

De todos modos todos los países, por cierto que en distinto grado y profundidad, cuentan con experiencias en las tecnologías de los sectores más característicos de su estructura económica. De allí la necesidad de identificar los instrumentos que hagan factible la combinación de las mencionadas capacidades para aprovechar mejor los recursos nacionales de ingeniería y consultoría, dentro y fuera de la región. Si se alcanza esa finalidad, se abrirán nuevas opciones para incrementar el empleo de bienes de capital producidos en países latinoamericanos, dado que el origen del diseño y de los proyectos de ingeniería y construcción condicionan de manera determinante la procedencia de esos bienes.

Un ejemplo significativo de este tipo de cooperación han sido las obras hidroeléctricas binacionales de Salto Grande (Argentina-Uruguay) e Itaipú (Brasil-Paraguay), casos en los cuales se han formado gigantescos consorcios entre empresas de consultoría, ingeniería y construcción de ambos pares de países

Experiencias que sería posible extender a otros casos de cooperación binacional, pero que también resulta necesario consolidar mediante la promoción de empresas multinacionales de consultoría e ingeniería y de la facilitación de su participación en los proyectos de los diversos países de la región.

d) *El establecimiento de un sistema de preferencias regionales para licitaciones públicas*

La mayor parte de las grandes obras de infraestructura y de las inversiones de mayor volumen en bienes de capital que se realizan en la región, pasan por las manos del Estado o de empresas públicas. En algunos casos se trata de inversiones efectuadas por empresas privadas que cuentan con financiamiento oficial o con financiamiento externo con garantía oficial. En ambos casos, las licitaciones oficiales y las llamadas a concurso de ofertas son los procedimientos habituales de selección de la fuente de abastecimiento de la mayor parte de dichos bienes de capital. Esto pone de relieve la importancia que puede adquirir para el incremento de los intercambios intrarregionales, el poder contar con un sistema de preferencias regionales en las licitaciones públicas en las que se llama a participar a firmas extranjeras.

Un acuerdo regional en la materia podría incluir los siguientes elementos: i) la obligación de circular los pliegos de condiciones a todos los países miembros del acuerdo con la antelación suficiente; ii) el establecimiento de un margen preferencial que puede variar en función de los montos de los contratos; iii) el establecimiento de un sistema de financiamiento de los

márgenes preferenciales para aquellos países de la región que fueran menos favorecidos por el funcionamiento del sistema.

Los países miembros de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) han establecido un sistema regional de esta naturaleza. Si América Latina hiciera lo mismo, ambas regiones podrían colaborar para que las principales instituciones internacionales de financiamiento de proyectos de esta naturaleza —es decir el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo— se plieguen a aceptar la existencia de tal preferencia regional en la misma forma, aunque con porcentajes diferentes, en que ya están aceptando márgenes preferenciales en favor de los proveedores nacionales, en el caso de operaciones o proyectos financiados por dichas instituciones.

e) *La seguridad alimentaria regional*

La dependencia alimenticia en que América Latina ha venido cayendo progresivamente, no sólo es un problema grave para su desarrollo sino una amenaza para su autonomía. Más aún: las proyecciones para los próximos decenios son inquietantes, pues de no producirse modificaciones importantes en la evolución de la producción y en la satisfacción de la demanda de alimentos en la región, su vulnerabilidad irá en constante aumento.

Si se toma América Latina en su conjunto, se observa una decadencia progresiva del coeficiente de autosuficiencia de productos agroalimentarios básicos. A mediados de la última década la región ya no era suficiente en trigo, legumbres y lácteos. Para 1980 se había perdido la autosuficiencia en arroz y cereales secundarios y continua-

ba reduciéndose el grado de autosuficiencia en legumbres y leche. De no variar estas tendencias, hacia fines de siglo si bien la región sería autosuficiente en aceites vegetales y carne vacuna, el grado de autoabastecimiento de cereales, legumbres y lácteos continuará descendiendo y la región ya no será autosuficiente en carnes ovinas.

Para colmar la brecha entre la oferta y la demanda regionales, América Latina ha recurrido de manera creciente a las importaciones de alimentos y, a mediados de la década pasada, sufrió de manera incuestionable las consecuencias de un esquema de comercio internacional de dichos productos que le es particularmente desfavorable.

Si bien nada podrá reemplazar el incremento de la producción nacional para alcanzar la seguridad alimentaria de cada país de la región, esto también tiene sus límites, dictados por las posibilidades ecológicas de la producción, por las condiciones de su organización y por la capacidad de inversión de cada uno de dichos países. De allí que los esfuerzos nacionales por incrementar la producción deban ser complementados por una adecuada reorientación del comercio de alimentos, de insumos básicos y de elementos tecnológicos inherentes al proceso productivo dentro de la región, de tal modo que la demanda regional pueda convertirse en un factor adicional de promoción de la producción en aquellos países que están en condiciones de generar excedentes. Esto requerirá pasar del débil comercio intrarregional actual a un sólido sistema de intercambios agroalimentarios en América Latina.

Esta será una condición indispensable y una vía estratégica para romper la peligrosa dependencia extrarregional, especialmente en momentos en que países o grupos

de países industrializados cuentan con elaboradas políticas alimentarias que les permiten no sólo asegurarse un creciente autoabastecimiento sino, además, disponer de sus excedentes como un elemento de distorsión de los mercados internacionales en su beneficio y, eventualmente, de presión y condicionamiento sobre los países deficitarios.

Una estrategia de seguridad alimentaria a escala regional tendrá que descansar, entre otros elementos, sobre un decidido esfuerzo de incremento de la producción nacional donde sea posible, sobre una adecuada redistribución de ingresos que permita cubrir los requerimientos alimenticios de la tota-

lidad de la población y sobre un programa regional de cooperación en materia de desarrollo de la producción, aumento de intercambios, creación de reservas nacionales y regionales o subregionales, y que disponga de los recursos financieros necesarios para emprender una tarea de esta magnitud.

Esta estrategia deberá concretarse en el sistema de seguridad alimentaria regional cuya adopción pasa por el establecimiento del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, que se espera sea decidida por el próximo Consejo Latinoamericano, con la más amplia participación posible de Estados Miembros.

La política exterior española bajo el signo del «DO UT DES»

GABRIEL COLOMÉ *

Las relaciones exteriores del Estado español, del Gobierno presidido por Calvo Sotelo para ser más exacto, se ha movido sobre tres líneas básicas de actuación. Por un lado, el desmesurado interés del señor Presidente por entrar a formar parte de la Alianza Atlántica (OTAN), rompiendo de esta forma la política ambigua de su antecesor Adolfo Suárez sobre el tema. Las prisas y la falta de debate sobre esta materia han hecho que las reacciones de la oposición no se hicieran esperar y si se ha entrado en la OTAN por la «puerta de servicio», de la misma forma se puede salir de ella, justificando los partidarios de la no alineación del Estado español en cualquier bloque militar.

La otra línea básica es la eterna negociación con la Comunidad de los «diez» para que España pueda entrar en el Mercado Común. El «impasse» que sufre la política exterior española sobre el tema obliga a pensar que estas negociaciones están en «vía muerta» y no hay nadie capacitado para salir de ella.

La tercera línea es de política interna pero estrechamente relacionada con las relaciones internacionales del país. La aprobación del Programa del Futuro Avión de Combate y Ataque (FACA) y la selección hecha a favor del F-18A Hornet de la empresa MacDonell Douglas por un importe de 310.000 millones de pesetas, ha encontrado el rechazo de parte de la oposición, al considerar que las contrapartidas tecnológicas que ofrece la empresa norteamericana no son todo lo favorables que cabía esperar. Se desestimaron otras opciones y se eligió, después de dos años de estudio, el Hornet, a pesar de que salió a la luz pública un escándalo de comisiones cobradas por los intermediarios, por una suma total de 500 millones de pesetas. ¿Legales o ilegales?

El Gobierno de Calvo Sotelo no se preocupó mucho más de otros temas. Gibraltar, América Latina, los países árabes, el conflicto de las Malvinas, han sido temas que en

* Periodista.

palabras del presidente del Gobierno refiriéndose a las Malvinas y aplicándolo a este nivel, fueron «distintas y distantes».

La diplomacia española llevada a cabo desde el Palacio de la Santa Cruz por el ministro Pérez Llorca, hubiera podido grabar en la fachada las siguientes palabras: «DO UT DES». Que se podrían traducir por un «qué me das a cambio de lo que yo te doy». Es, en resumen, la pequeña filosofía que ha estado marcando la política exterior de España desde junio de 1981. Además, es preciso añadir que la convocatoria de elecciones legislativas, el 28 de agosto, frenó aún más los pequeños impulsos que podían quedarle a la diplomacia española. La última victoria socialista puede suponer un trastorno en las relaciones exteriores o, por lo menos, salir de la «vía muerta». Pero, este es otro tema, el que ahora nos ocupa es la política exterior española desde junio a octubre de 1982.

OTAN, una entrada precipitada

La política atlantista del Gobierno de Calvo Sotelo, que había quedado de manifiesto en el discurso de investidura, fue una realidad en el mes de mayo con la aprobación por las Cortes, con la oposición de socialistas y comunistas, de la solicitud de entrar en el bloque militar atlántico. Durante el mes de junio los Parlamentos de los Estados miembros aprobaron la solicitud española y Calvo Sotelo pudo viajar a Bruselas para asistir a la ceremonia de entrada, de hecho y de derecho, en la OTAN. España se convertía en el dieciséis miembro del organismo creado en 1949 por el Tratado de Washington.

Este hecho, rompía con la política anterior del ex presidente Suárez de mantener una postura ambigua al respecto. Por un lado, las relaciones con Moscú se enfriaban de forma considerable; el abandono de la política española para con Sudamérica por una parte, y la no exigencia previa de solución del contencioso gibraltareño por otra, daban a esta entrada un débil margen de estabilidad, al tener en contra al partido mayoritario de la oposición.

Puede afirmarse, que aparte el determinismo por pertenecer al bloque atlántico, la política española en asuntos exteriores ha sido débil y ambigua. Fernando Morán, especialista del partido socialista en asuntos internacionales, declaraba al periódico «El País», el 19 de julio de 1982 que era partidario de una integración a la «francesa» en la OTAN. Francia, en la década de los años sesenta, y más concretamente por orden del general De Gaulle, presidente de la V República, salió del organismo militar de la OTAN pero permaneció en el político, es decir, en el Consejo de Ministros que, en definitiva, es el órgano ejecutivo de la Alianza. El PSOE, según manifestaciones de su representante más cualificado, dejaba en segundo término el referéndum prometido sobre la salida o no del bloque militar. Por aquellas fechas, Javier Rupérez, era nombrado embajador ante el organismo atlántico.

Se iniciaron las conversaciones para la integración total. Según cálculos de los expertos, estas negociaciones podían durar como mínimo un año, que fue el tiempo empleado por la República Federal Alemana para conseguir su plena integración. Los puntos básicos de estas conversaciones se pueden dividir en los siguientes puntos:

1. Definición de la «amenaza» de que es objeto España.
2. Estructura de los mandos (dependencia de los mandos existentes: SACLANT o atlántico, SACEUR o europeo).
3. Papeles y misiones a cubrir por los ejércitos españoles.
4. Asignación de Unidades.
5. Relación entre los mandos nacionales y los mandos de la OTAN (1).

Uno de los puntos de fricción, es el papel de Portugal, integrado en el «Iberlant», y que no quiere depender en ningún momento del mando español, en una nueva estructura militar de la OTAN para la parte sur de sus sistemas. Otro punto es si las islas Canarias se englobarán dentro del mando norteamericano de Norfolk o, por el contrario, dependerán de España.

Un tercer apartado, es si Ceuta y Melilla quedarán encuadradas dentro del Tratado de Washington, ya que están fuera de las delimitaciones que marca el mencionado Tratado. Y el último, es el tema de Gibraltar. Es decir, si se convertirá en base conjunta hispano-británica o quedará como hasta ahora. Si se diera la primera posibilidad, ¿quién ostentaría la soberanía del Peñón, Gran Bretaña o España?

Pero tanto los puntos conflictivos como las conversaciones quedaron paralizadas al convocarse las elecciones legislativas el 28 de agosto. A pesar de que podía leerse que «la situación política interna no afecta a las conversaciones para la integración militar de España en la OTAN» (2). El motivo era muy sencillo, «todavía no se han fijado compromisos definitivos sobre te-

mas importantes» (3). La victoria socialista en las elecciones congeló las conversaciones hasta que el nuevo gobierno decida al respecto.

Gibraltar, la misma historia de siempre

El viaje de Calvo Sotelo a Hispanoamérica durante el verano de 1982, no reportó ningún cambio sustancial en las relaciones lejanas y frías que ha mantenido su gobierno con los países sudamericanos. Puede decirse que ante el conflicto de las islas Malvinas, entre Argentina y Gran Bretaña, en palabras del presidente español, se optó por la más absoluta ambigüedad; según él, este conflicto en relación con el contencioso de Gibraltar era «distante y distinto». Estas palabras podrían ser el «leit motiv» de su política exterior.

El conflicto bélico británico-argentino motivó que las conversaciones para la apertura de la frontera gibraltareña se aplazaran y, a pesar de la fecha prevista por los acuerdos de Lisboa y de Londres, el 25 de junio, la puerta siguió cerrada como ocurría desde el 6 de junio de 1969.

Las reacciones de la prensa británica no se hicieron esperar, y el 23 de junio podía hacerse el siguiente resumen:

Financial Times: «Una presencia española en el Peñón como parte del sistema OTAN puede convenir a Madrid de que media barra de pan es mejor que nada» (4).

The Guardian: «Francis Pym tendrá que ordenar sus principios. La OTAN cambia el contexto. La CEE lo cambiará aún más. Sería una lo-

(1) «El País», 22 de septiembre de 1982.

(2) «El País», 22 de septiembre de 1982.

(3) «El País», 22 de septiembre de 1982.

(4) «El País», 23 de junio de 1982.

cura invertir la verdadera lección de las Falklands y negarse a encontrar una respuesta» (5).

The Times: «Rechazo de la idea de que Pym tenga que hablar de soberanía a cambio de la apertura de la verja» (6).

El subconsciente británico del Imperio se había recobrado con la victoria militar sobre Argentina, la palabra «colonia» volvía a ser aceptada y aceptable.

La cuestión del Peñón planteada en el marco de estas relaciones, no podía encontrar otra salida para un gobierno, el de Calvo Sotelo, que demostraba su debilidad en este tema como lo haría en otros a lo largo de estos meses.

El 4 de julio empezó a propiciarse una política de ojos cerrados por parte española en la concesión de permisos de tránsito hacia el otro lado de la frontera; esta postura fue calificada como «política de deshielo» recordando otros tiempos de las relaciones internacionales. El ministro Pérez Llorca remarcaba en su discurso ante la Asamblea General de la ONU: «La situación del Peñón es contraria a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas» (7), y recordó que «el Gobierno británico se obligó a resolver de acuerdo con las resoluciones pendientes de las Naciones Unidas, primero en Lisboa y luego en Londres, todas sus diferencias sobre Gibraltar por la vía civilizada del diálogo y la negociación» (8). Para añadir más adelante, «pero es preciso que esta negociación sea auténtica y de buena fe, y que contemple todos los elementos del problema y, fundamentalmente, el que constituye la raíz misma del contencio-

so: la *cuestión de la soberanía*» (9).

En la soberanía reside el «quid» de la cuestión, si la parte española se refiere siempre al párrafo sexto de la resolución 1514, en el que se hace referencia a la integridad territorial, los británicos, por su parte, se refieren al párrafo quinto de la misma resolución, en la que se habla de la autodeterminación de los habitantes de los territorios coloniales. Como dijo el historiador británico George Hills, Gibraltar es «El Peñón de la Discordia».

Es preciso no olvidar, a pesar de esto, la postura de Marruecos sobre Ceuta y Melilla y, por tanto, el seguimiento del contencioso británico de Gibraltar, ya que la reclamación marroquí sobre las plazas españolas del norte de África podría recibir un impulso diferente, en tanto en cuanto la resolución del contencioso de Gibraltar fuera favorable al Gobierno español.

FACA: Contrapartidas tercermundistas

El Programa del Futuro Avión de Combate y Ataque (FACA) es una derivación del objetivo de fuerza señalado en el Ejército del Aire en el vigente Plan Estratégico Conjunto (PEC) y de la ley de Dotaciones Presupuestarias para las Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas, aprobada por el Congreso de los Diputados y el Senado, a fines de junio. La financiación del programa FACA se hará cargo de esta ley, a pesar de lo cual, el 15 % del total presupues-

(5) «El País», 23 de junio de 1982.

(6) «El País», 23 de junio de 1982.

(7) «El País», 29 de septiembre de 1982.

(8) «El País», 29 de septiembre de 1982.

(9) «El País», 29 de septiembre de 1982.

tado en la ley será para el programa.

Inicialmente estaba prevista la adquisición de 144 aviones pero el coste final los redujo a 84. Este volumen de aparatos se debe a la sustitución de 120 aviones que finalizan su ciclo de vida entre 1983 y 1986; Phantoms, F-5 y Mirage II deberán ser sustituidos por el nuevo modelo escogido.

El 13 de julio, la Junta de Defensa Nacional cordó escoger el F-18 Hornet de la casa MacDonell Douglas, por un total de 310.000 millones de pesetas. Según la normativa vigente, corresponde al Gobierno determinar, dirigir y asegurar la ejecución de la política de defensa, asistido por la Junta de Defensa Nacional. Unos días después, el 24 de julio, el Consejo de Ministros aprobaba el acuerdo favorable de la Junta y daba luz verde para comenzar a determinar las contrapartidas que ofrecía la casa MacDonell Douglas.

Fueron dos los modelos de avión que quedaron en la lista reducida de la Junta de Defensa Nacional y de la Comisión interministerial de Defensa. El F-16C de la General Dynamics y el F-18A Hornet de la MacDonell Douglas, y que el F-18L de la MacDonell, aunque era el mejor aparato, fue rechazado por su elevado precio, unos 2.000 millones por unidad. El programa FACA se inició en febrero de 1978, después de dos años de estudio quedaron los dos mencionados modelos, pero, ¿cuáles fueron los criterios de selección utilizados?

1. Polivalencia: facultad de cumplir indistintamente misiones de ataque aire-superficie y aire-aire con un simple cambio del tipo de armamento, que debería realizarse en un tiempo mínimo.
2. Veinte años de vida útil,

3. El índice de operatividad.

Los modelos rechazados fueron los siguientes:

a) Mirage 2000: España recibirá el Mirage L y por cuestiones de seguridad, las fuerzas armadas no quisieron depender exclusivamente de la casa francesa, y, por tanto, se prefirió diversificar el material.

b) F-18L: era el mejor modelo pero fue desechado por su elevado precio.

c) Tornado: construido por la casa Panavia, es un modelo anglo-italo-alemán. No se presentó. Para algunos no se trata de un avión polivalente, pero es el preferido por el PSOE ya que daría la opción a España de participar como socio en su construcción.

Por tanto, el F-18A Hornet y el F-16C fueron los finalistas para conseguir el contrato del siglo, que se llevó finalmente la casa MacDonell Douglas. El F-16C lo construyen, mediante acuerdo multilateral, Bélgica, Holanda, Noruega y Dinamarca, en el denominado «contrato del siglo». El F-18A Hornet fue encargado por la Marina norteamericana (mil aparatos) en un contacto para ayudar a la MacDonell Douglas a salir de su crisis y, sobre todo, para diferenciar los modelos de las Fuerzas del Aire USA que han comprado el F-16C.

¿Cuáles fueron las razones que impulsaron a escoger el F-18A Hornet? En primer lugar, por las contrapartidas ofrecidas. La General Dynamics ofrecía 1.440 millones de dólares; por el contrario MacDonell Douglas 1.800 millones de dólares. Por otro lado, los miembros de la OTAN tienen diversificada su fuerza aérea y no, como se dijo, que el F-16C era el avión de la OTAN. Haciendo un breve repaso se comprenderá mejor lo dicho.

1. Tornado: Gran Bretaña - Italia-Alemania.
2. Mirage: Francia.
3. F-16C: Bélgica - Holanda - Noruega - Dinamarca - Estados Unidos (USAF).
4. F-18A: Estados Unidos (Navy) - Canadá.
5. Indecisos: Portugal - Grecia - Turquía aún no se han definido por ningún modelo, pero el que tiene más posibilidades es el F-18A.

La tercera razón, y posiblemente la más importante, fueron las presiones de los Estados Unidos al Gobierno español para que escogiera el F-18A Hornet para diferenciar el sistema defensivo de la OTAN, entre los F-16C del Norte y los F-18A del Sur, de los estados miembros del bloque militar.

A pesar de ello, el acuerdo entre el Gobierno español y la casa MacDonell Douglas se ha deteriorado por dos razones. Primera, la postura de prepotencia de la casa americana en lo que se refiere a las contrapartidas, al tratar a España como país del Tercer Mundo y exigir que antes de negociarlas, el Gobierno firmará la Declaración de Intenciones y Compra (LOI) y el pago de una fianza de 25 millones de dólares (2.500 millones de pesetas) a fondo perdido, como garantía. Una vez hecho este paso se entraría en la negociación de las contrapartidas hasta llegar a la firma del Contrato Definitivo de Compra (LOA). Las contrapartidas que ofrece la MacDonell Douglas, por un valor de 1.800 millones de dólares, que representan el 120 % del coste total del contrato, es en donde reside el motivo y la clave de las divergencias para el gobierno español. Ofertas tercermundistas fren-

te a demandas en tecnología es la base de la negociación y por donde puede romperse el acuerdo.

El segundo punto conflictivo, es el apartado de las comisiones monetarias que pagó la MacDonell Douglas a los intermediarios para hacer prevalecer su posición en el proyecto. El «New York Times», publicaba el 17 de agosto de 1982, unas declaraciones del vicealmirante norteamericano E. R. Seymour, jefe del mando de sistemas aeronavales de la US Navy, en las cuales acusaba a la MacDonell Douglas de haber pagado 465 millones de pesetas a intermediarios, de los cuales 100 millones fueron para la Compañía Aeronáutica Española (CAESA) (10). La normativa norteamericana permite el pago de comisiones siempre y cuando no superen 50.000 dólares. Pero, además, el trato se hacía entre el Gobierno español y el americano de forma directa. Como es lógico suponer, la reacción del ministro de Defensa, Alberto Oliart, no se hizo esperar, al publicar una nota que decía: «Solicitaré de la parte norteamericana información detallada sobre posibles comisiones por la venta a España del F-18A así como montantes y destinatarios de la misma» (11).

No hay que olvidar que la Navy puso el grito en el cielo cuando vio la desmesurada subida del precio de coste del F-18A, teniendo en cuenta que el pedido se refería a un millar de aparatos. La amenaza de la Marina fue fulminante, cancelar el programa de compra si no variaba la postura de la MacDonell Douglas.

El Gobierno entrante se encuentra con el hecho de que se ha pagado una fianza de 25 millones de dólares y si quiere cancelar el pe-

(10) «El País», 10 de agosto de 1982.

(11) «Cambio 16», 30 de agosto de 1982, n.º 561.

dido los perderá, teniendo en cuenta que el PSOE no es partidario del F-18A sino del Tornado-Panavia europeo en el que podría entrar como socio. Además, las Fuerzas del Aire cuando tengan los nuevos aparatos sólo superarán a las de Marruecos y Portugal.

CEE: La eterna negociación

El camino recorrido por España para entrar a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) ha sido largo y poco fructífero. La petición española de adhesión fue hecha en julio de 1977 y desde entonces sólo se han recibido retrasos, dilaciones y problemas que han sido los únicos hechos, y nada relevantes, de la negociación.

El Parlamento Europeo era favorable a que España ingresara en la CEE el 1 de enero de 1984. Hizo también una petición al Consejo de Ministros Comunitario, de hecho el órgano legislativo de la CEE, en donde se especificaba la necesidad de tomar medidas «para proteger las regiones mediterráneas de la Comunidad, con objeto de preparar la ampliación» (12).

La negociación hispano-comunitaria ha sufrido ciertas dificultades que van desde la postura, clara y firme, de Francia en contra de la integración española, hasta la más ambigua de Italia, Alemania y Gran Bretaña. El tema más importante ha sido la agricultura española, que es más competitiva que la francesa, la griega y la italiana, y que indirectamente podría afectar incluso a la tunecina, ya que este país es uno de los principales proveedores de la CEE en el sector agríco-

la. Además, la posición del agricultor francés ha sido muy beligerante, y desde la política de Giscard, primero, hasta la de Mitterrand, después, ambos presidentes han optado siempre por frenar el ingreso de España. Ingreso que según había calculado el comisario danés, Finn Gundelach, suponía unos 250.000 millones de pesetas como coste adicional al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) (13).

El problema de fondo se puede dividir, por tanto, en dos apartados. El primero es el tema agrícola; el segundo, el económico de reestructuración de la CEE y de crisis interna del «club de los diez», cuyos miembros no se ponen de acuerdo para llegar a una resolución favorable. Si bien es cierto que la negociación española logró en marzo de 1982 cerrar cuatro importantes capítulos como son: movimiento de capitales, derecho de establecimiento, política regional y armonización de legislaciones, fue un éxito efímero que se convirtió en rotundo fracaso en el mes de mayo, en la discusión de otros cinco capítulos de la negociación. Este punto dejó suspendidas las negociaciones.

El 30 de junio del mismo año, después de la visita de Mitterrand a Madrid, los jefes de Estado y de Gobierno de los «diez» acordaron que la Comisión Europea, órgano burocrático y ejecutivo de la CEE, realizara un inventario o catálogo de problemas derivados de la ampliación, su coste y las eventuales fórmulas de financiación, «en el más breve plazo posible (sin fecha fija) y el Consejo de Ministros estudiará sus propuestas sin que exista tampoco ningún compromiso por su parte de llegar a conclusio-

(12) «El País», 4 de julio de 1982.

(13) «El País», 4 de julio de 1982.

nes en un plazo determinado» (14). Éste era el comentario pesimista o realista del periódico «El País» después de la reunión.

François Mitterrand declaraba que «no hay veto a la adhesión de España... sí hay una respuesta positiva para estos problemas, repito lo que ya dije en Madrid: cuanto antes entre España, mejor» (15). La decisión de formular el inventario de problemas será una victoria de la posición francesa de conseguir trasladar al campo contrario la definición de posiciones, ya que los franceses proponían que sin el pago previo del coste de la ampliación, ésta no se realizaría. Esto supone aumentar el 1 % el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en todos los países miembros, a lo cual se opone Alemania, ya que es el país que más contribuye actualmente a la CEE y esto le supondría un incremento aún mayor.

Helmut Schmidt declaraba en Madrid que «su país sigue apoyando el ingreso de España en la CEE en enero de 1984... No hay razones para dudar de la validez de la fecha prevista para la incorporación» (16). La crisis interna de la comunidad era evidente, en palabras del presidente de la Comisión Europea, Gaston Thorn: «La Política Agrícola Común (PAC), incluso sin España, suscita problemas tan grandes que amenazan con romper la Comunidad de los «diez»... Creo que hay que hacer la ampliación con claridad, lamento sólo que no se haya querido hacer esa luz un poco antes» (17). Pérez Llorca declaraba unos días después que «el Gobierno español no puede romper la baraja hasta que no vea-

mos mala voluntad en otros miembros de la CEE» (18).

Si las exigencias comunitarias hacia España fueron aceptadas por ésta aprobando el IVA, las contrapartidas comunitarias aún no han tenido lugar. El ministro español de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, desmintió que hubiera entregado a Gaston Thorn un estudio-documento de 1980, en respuesta a las exigencias de la CEE, calculando el coste de la ampliación que supondría para el club de los «diez» en una oscilación entre 30 y 40 mil millones de pesetas.

El 8 de septiembre, Francia envió el «Memorandum» solicitado. Además de los problemas conocidos como el agrícola, Francia añadía el de la financiación de la ampliación, y proponía incrementar el 1 % del IVA que va a parar a la CEE. Como es lógico, Alemania y Gran Bretaña no lo aceptaron ya que representaba un aumento muy superior para ellos que para el resto. La respuesta de estos dos miembros era que el coste adicional se repartiera de forma equitativa entre todos los miembros del club.

El 5 de octubre, Italia propuso una fórmula original para la entrada de España:

- El 1 de enero de 1984 integración política de España, además de medidas internas en la CEE.
- Establecimiento de un período transitorio atípico en dos fases:
 - a) dos años en la primera fase;
 - b) la segunda fase condicionada a la adopción efecti-

(14) «El País», 30 de junio de 1982.

(15) «El País», 30 de junio de 1982.

(16) «El País», 13 de julio de 1982.

(17) «El País», 16 de julio de 1982.

(18) «El País», 26 de julio de 1982.

tiva de medidas y al éxito de la primera fase.

Una vez recibidos todos los inventarios de problemas, finalmente, se decidió una nueva reunión para el mes de noviembre. Se siguen manteniendo dos posiciones:

1. Italia - Francia: pretenden aprovechar la ampliación para reforzar la Política Agrícola Común y aumentar los recursos propios de la CEE.
2. Alemania R. F.: se niega a aumentar la financiación de la CEE porque no quiere pagar más al ampliar el 1 % del IVA, el coste adicional debe repartirse de modo equitativo.

Hay otra postura que es la de Gran Bretaña, la cual plantea la apertura de la frontera con Gibraltar como cuestión de principio y de fuerza antes de la integración española, si este hecho no se produce por parte española, los británicos bloquearán el ingreso.

¿Conclusión?

Todas estas líneas han sido solamente un repaso de los últimos meses que tendrán seguramente una respuesta muy distinta en el momento en que los socialistas formen gobierno. Las líneas básicas de la política extranjera en España han estado solo apuntadas como un proyecto, es preciso aún dibujarlas y convertirlas en realidad.

Los límites de la Reforma en Polonia Seguimiento de la actividad gubernamental en junio 1982

MARGOT PASCUAL *

La suspensión «sine die» de la actividad de los sindicatos es, por la misma naturaleza de la crisis polaca, el principal problema político con el que se enfrenta el gobierno. Tanto las declaraciones oficiales, como las de «Solidaridad» (1), además de las de la jerarquía eclesiástica (2) coinciden en afirmar la prioridad de esta cuestión. Pues, la situación creada por la imposición del estado de guerra imposibilita la existencia de un diálogo organizado entre el poder y la sociedad, función que hasta el 13 de diciembre de 1981 era desempeñada por el sindicato «Solidaridad».

Los cauces de comunicación han sido bloqueados y de este desbloqueo depende, en gran medida, la estabilidad socio-política del país. En este sentido, la hipotética capacidad del actual equipo gubernamental para arbitrar una serie de alternativas en relación al tema sindical constituye un test de primera magnitud sobre la futura orientación del poder en Polonia (3).

Con la desaparición de lo que se ha dado en llamar «legitimación contractual» (4), «entre agosto del 80 y diciembre del 81 se fueron creando los mecanismos de negociación entre el poder y la socie-

* Becaría en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Varsovia en el curso 1981-82.

(1) V. declaraciones de Zbigniew Bujak, *Tygodnik Solidarnosc Mazowsze*, edición clandestina, Varsovia, n.º 6, 13-III-82. Bujak llamaba a los partidarios de Solidaridad a reclamar del gobierno la independencia del sindicato y el derecho de los trabajadores de tener organizaciones propias a través del envío de cartas al Comité gubernamental encargado de los asuntos sindicales.

(2) V. «Las tesis del Consejo Social del primado en la cuestión del acuerdo social», documento mecanografiado, Varsovia, 5-IV-1982, 7 páginas.

(3) El SEJM aprobó en la sesión del 8 y 9 de octubre de 1982, a propuesta del gobierno, una nueva ley sindical que suprime todas las organizaciones existentes con anterioridad al 13-XII-1981. En el texto se especifica que la creación de los nuevos sindicatos no se realizará hasta fines de 1983, exclusivamente en agrupaciones de empresas, y que, a lo largo de 1984, estas agrupaciones sindicales de empresa podrán organizar uniones por ramos laborales a nivel nacional.

(4) Varios autores polacos como el profesor de Ciencia política, Wojciech Lamentowicz, o la socióloga Jadwiga Staniszkis, utilizan este término en sus

dad (5), —existencia de acuerdos periódicos sobre aspectos concretos negociados entre ambas partes; mecanismo utilizado como sustitutivo de una legitimación del poder y que suponía la aceptación tácita del rol del sindicato como correctivo del sistema— y con la eliminación del «*partnership*», la iniciativa política depende única y exclusivamente del gobierno, y éste debe proseguir con las reformas iniciadas en el período anterior. Precisamente desde la óptica del poder éste habría sido el motivo principal de la declaración del estado de guerra y el equipo Jaruzelski no puede hacer «*tabula rasa*» de este período sin hipotecar su frágil legitimidad, no sólo ante la sociedad polaca sino también ante la comunidad internacional y, en menor medida, ante los aliados.

Uno de los rasgos más llamativos de la actual situación polaca es la aparente desaparición del POUP de las esferas de la vida pública. Falto de toda iniciativa política, sumido en un estado de postración organizativa, el Partido parece haber entrado en un período de cuarentena, dominado por las actividades internas, que debería conducir a una recomposición de las fuerzas del mismo. Mientras ésto no se produce es el WRON (Consejo Militar de Salvación Nacional) y el ejército quienes detentan el protagonismo político. Wojciech Jaruzelski ostenta todos los cargos posibles que puede llegar a tener un mandatario en la Europa del Este: es primer ministro, jefe del WRON y secretario del partido. Con un reducido equipo de colaboradores (Rakowski y algunos técnicos de

buena cualificación) diseña personalmente la estrategia de recuperación por parte del Estado de las parcelas cedidas a la sociedad en los dieciséis meses de actividad de «Solidaridad». El sector duro del PUOP, encabezado por Stefan Olzowski, queda así reducido a los trabajos de purgas internas y de propaganda, así como a los intríngas locales. Esta división de tareas imperante en el seno del partido permite al general aplicar una estrategia anti-crisis desde el lugar donde puede ser más efectiva, los ministerios.

La supervivencia de la fracción liberal del POUP, instalada en el gobierno, está unida al éxito de la reforma, en su variante económica: relanzamiento de la economía, y en su variante política: estabilización social. Se podría decir que la reforma tiene dos pilares, uno económico y otro social; ambos coadyuvarían a la creación de los mecanismos de prevención de las crisis cíclicas que han afectado periódicamente a Polonia. El objetivo de la misma sería la creación de los mecanismos de autorregulación de la vida económica y social para evitar la crisis.

Según la opinión del sociólogo polaco Jan Malanowski, las sucesivas crisis que han tenido lugar en Polonia en 1956, 1970 y 1980 responderían al mismo tipo de factores, económicos, sociales y políticos, estrechamente conectados entre sí.

No es de extrañar pues que el núcleo principal de la actividad gubernamental esté constituido por el trabajo de dos comisiones en el seno del Consejo de Ministros. La

escritos. La denominación surgió a raíz de la firma de los acuerdos sociales entre los huelguistas de Gdansk y el gobierno, en agosto de 1980.

(5) V. «Polonia bajo el estado de guerra», informe mecanografiado del grupo de estudios DIP («Experiencia y Futuro»), Varsovia, febrero 1982, 73 páginas, p. 22.

Comisión Económica para la puesta en marcha de la reforma económica presidida por Jranusz Obodowski y el Comité Socio-político presidido por Mieczyslaw Rakowski. Desde la óptica del gobierno, cada una de estas comisiones serviría para la preparación de programas de actuación, susceptibles de ser aceptados por la población y, encaminados a largo plazo, a la reducción potencial de los factores de la crisis.

En las palabras del ministro de Asuntos Sindicales, Ciosek: «el proceso legislativo está siendo continuado en el espíritu inaugurado después de agosto. Ha sido diseñado para crear las bases legales e institucionales de la reforma económica y para ofrecer las garantías que evitarán la reaparición de la crisis política en el futuro» (6).

Sin embargo los dos instrumentos legislativos básicos para la realización de la reforma proceden del período anterior y fueron fruto de acuerdos negociados con un interlocutor en la actualidad inexistente, el sindicato «Solidaridad». Se trata de la Ley de las Empresas estatales y de la Ley de Autogobierno del personal de la Empresa estatal, aprobadas por el Sejm el 25-IX-81.

Precisamente el Sejm, en su primera convocatoria después de la declaración del estado de guerra (25-I-82), además de cumplir con el procedimiento dudosamente constitucional (7) de sancionar los decretos de diciembre, expresó con insistencia la necesidad de proseguir la reforma: «los proyectos de

ley examinados actualmente por la Dieta relacionados con la puesta en práctica de la reforma económica, definen con las leyes ya adoptadas sobre las empresas estatales y la autogestión del personal de la empresa estatal, las formas jurídico-institucionales de la reforma».

Más allá de las numerosas declaraciones oficiales que afirman que la instauración del estado de guerra proporciona las *condiciones ne cesarias* para llevar a cabo la reforma, nos hallamos frente a una especial situación jurídica. La ley de Autogobierno de la empresa estatal no puede ponerse en marcha precisamente por las condiciones impuestas por la ley marcial de suspensión de la actividad sindical.

Como lo puso de manifiesto el portavoz del parlamento polaco Stanislaw Gucwa en el mes de febrero: «la reforma económica y las disposiciones de la ley de empresas han empezado a cumplirse. Con respecto a la ley de autogobierno, la puesta en práctica de la misma no es posible en la actualidad, puesto que esta ley define los procedimientos electorales de los entes autogestionarios. En los restantes aspectos los principios de la reforma siguen vigentes» (8).

A pesar de que los trabajos de la comisión de la Dieta de la autogestión laboral no han sido oficialmente interrumpidos, desde enero no ha habido ningún indicio significativo que permita suponer algún avance sustancial en la reanudación de la autogestión. Por el momento no existe ninguna intención firme de acabar con la paralización

(6) V. *Zolnierz Wolnosci*, 24-V-1982.

(7) La proclamación del estado de guerra fue anunciada por el Consejo de Estado y no por el parlamento. Según el portavoz del SEJM, S. Gucwa, la constitución dota al Consejo de Estado de dichos poderes. Para algunos expertos en temas constitucionales como A. Klawkowski la medida no sería contraria a las disposiciones de la constitución. Sin embargo, no todos los especialistas en la materia son unánimes al respecto.

(8) V. *Trybuna Ludu*, 23-24-I-82.

de la ley. En éste como en otros temas, el gobierno está usando toda una serie de *tácticas dilatorias* —expresión de los dilemas y las dudas que atenazan al propio grupo dirigente— que combinan un alto grado de habilidad semántica en la redacción de los comunicados junto a un real estancamiento de todo lo que signifique una efectiva traducción política de los mismos.

Esta vacuidad de las declaraciones gubernamentales no respondería solamente, a pesar de lo que pueda parecer, a fines propagandísticos, ya que existe la convicción en los círculos del poder de la imperiosa necesidad de emprender la autogestión para completar la reforma. Sería más bien la expresión del «*wishful thinking*» del equipo gubernamental.

No existen las «condiciones necesarias», al menos las exigidas por el gobierno, para reanudar las actividades de la autogestión en las empresas. Entre otras cosas porque este asunto está íntimamente ligado al porvenir de los sindicatos, supeditado a la reforma económica y vinculado a problemas de orden público.

No es descartable sin embargo que el gobierno decida en un plazo prudencial la continuidad de la autogestión; ahora bien si esta decisión que debe tomar el parlamento no se acompaña de la reactivación de «Solidaridad» sería contemplada por la sociedad polaca como una ficción legal, que escamotearía los aspectos más novedosos de la ley, que son los que hacen referencia a la representación de los trabajadores y a su capacidad de decisión e influencia en el seno de la empresa.

Así el Comité Socio-político del Consejo de Ministros en su reunión

del 5-V-82 contempló como uno de los puntos de su agenda de trabajo la reanudación de las actividades de la autogestión bajo la ley marcial: «el comité reconoce como necesario empezar una gradual reanudación del autogobierno de los empleados y de los Consejos obreros. Se muestra favorable a que las decisiones sobre la reasunción del mismo sean emprendidas por los entes establecidos después de tomar en consideración la opinión de las organizaciones políticas, juveniles, socio-profesionales y técnico-científicas actuantes en la empresa, así como del director de la misma» (9).

Sin la autogestión la reforma prometida se queda a medio camino; no se propicia la aparición de los mecanismos aludidos de autorregulación de la crisis, no se elimina la potencialidad de la misma y al mismo tiempo, como referiré a continuación, se corre el peligro de limitar sustancialmente el alcance de la reforma económica.

La dramática contradicción en la que se halla sumido el gobierno consiste en que su inoperancia, fruto de la propia lucha de fracciones que amenaza desde dentro la cohesión del poder, pueda ocasionar la frustración de la reforma (contradicción interna). Al mismo tiempo, al sentirse amenazado por la existencia de «Solidaridad» clandestina y también por su momentánea incapacidad de articular una alternativa de recambio al sindicato independiente, una fuerza que le permitiera obtener un cierto control en el desarrollo de las operaciones de la autogestión (contradicción externa), la actuación del gobierno se ve asimismo limitada por este factor.

(9) V. resolución del Consejo de Ministros del 5-V-1982.

Las amenazas a la reforma

Las premisas de la reforma económica fueron concebidas en circunstancias diferentes de las que están acompañando a su realización; por un lado, una situación de fuerte recesión de la economía y de acumulación de tensiones sociales y políticas, y por el otro, los efectos que en el dominio de la economía y de la gestión tiene el estado de guerra, lo que se podría llamar *condiciones de militarización de la economía*. La imposición de la ley marcial ha cambiado sustancialmente las condiciones para la introducción de las transformaciones en la organización de la economía.

En mi opinión, la viabilidad de la reforma económica y en un sentido más global la posibilidad de dotar al sistema de unas nuevas bases jurídico-político-institucionales que repararan el tambaleante edificio de la legitimidad del poder en Polonia es la principal incógnita de la situación actual.

Existen una serie de peligros, riesgos y amenazas que pueden hipotecar la reforma económica a los que yo situaría en tres ámbitos.

— *En la concepción*, cuyos exponentes serían la imposibilidad de la descentralización bajo la ley marcial, la gestión económica basada en las leyes de la economía de guerra y la vuelta al antiguo modelo de gestión centralizada.

— *En la puesta en práctica*, cuyos factores serían el rol de la burocracia en el cumplimiento de la reforma y el boicot de la administración a la misma.

— *En el ámbito legislativo*, cuyos resultados serían la imposibilidad de cumplir con lo dispuesto en numerosos artículos de la ley

de la empresa estatal, o en su totalidad como la ley de autogestión, y el riesgo de que el gobierno, a través de una actuación por decreto, vacíe de contenido el alcance de la reforma legislativa.

1.º — *Economía y gestión bajo la ley marcial*. En relación al primer ámbito señalaré que la resolución del Consejo de Ministros del 30-IX-81 sobre las condiciones de la gestión económica para el año 1982, que introducía los nuevos mecanismos económicos, queda en parte modificada por los decretos emanados del WRON y del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento de la economía en el estado de guerra.

Wladyslaw Baka, portavoz para la reforma económica y uno de sus principales artífices, apuntó ya alguna de las limitaciones de la reforma en una entrevista concedida a «Trybuna Ludu» en el mes de enero: «La resolución del Consejo de Ministros acerca del funcionamiento de la economía bajo la ley marcial proporciona un mecanismo económico fundamentalmente diferente en el funcionamiento de la empresa, que ha cambiado prácticamente todos los aspectos de la actividad empresarial, incluyendo las limitaciones derivadas de la ley marcial. La resolución es fruto de la convicción de que la autogestión obrera debe ser restaurada en cuanto las condiciones lo permitan. Solamente entonces la «reforma» corresponderá al significado pleno de esta palabra» (10).

Como es sabido no existe en estos momentos unanimidad entre los especialistas polacos sobre la oportunidad de llevar a cabo la reforma económica. Baka se refirió a ello: «algunos expertos en gerencia y planeamiento han dicho: ahora que tenemos la ley marcial todo

(10) V. *Tribuna Ludu*, 11-I-82.

debe ser cambiado. La primera reacción ha sido suprimir la resolución sobre el funcionamiento de las empresas en 1982 al ser considerada innecesaria. Para poder introducir un sistema de gestión basado en la dirección clásica de arriba a abajo. Ellos también han dicho que la ley marcial exige una introducción de la gestión económica basada en las leyes de la economía de guerra» (11).

No solamente las declaraciones del gobierno se hacen eco de esta problemática, el análisis realizado por el grupo de estudios DIP (Experiencia y Futuro) sobre las consecuencias de la implantación del estado de guerra, coincide en señalar la misma tendencia. «Una parte de los cuadros dirigentes cree que hay que aplazar la reforma hasta que se consiga una estabilización económica. Este grupo opina que, dada la necesidad del racionamiento, se tiene que volver al sistema en que tanto las disposiciones como el reparto de bienes están centralizados» (12).

Según refieren los datos del informe de dicho grupo, las intervenciones en el seno de la comisión parlamentaria de industria minera, química y de energía del mes de febrero habrían seguido esta dirección.

2.º — Actitud de la burocracia.

Otro foco de oposición de mayor peligro potencial —aquí entraría en el segundo ámbito— se registra a los diferentes niveles de la administración. Bajo la ley marcial la introducción de los nuevos meca-

nismos económicos fortalecerá en gran medida las estructuras de la administración central, ministerios y comisiones de planificación, cuyos poderes debían disminuir con la reforma.

W. Baka después de su nombramiento como ministro de economía comentó en otra entrevista (20-IV-82) la existencia de resistencias a la reforma en amplios sectores de la administración «muy vinculados a los antiguos métodos centralizados» (13). La reforma requiere un cambio de actitud y no parece fácil que, por ejemplo, los directores de los grupos industriales disueltos vayan a constituirse en defensores de la misma.

Los redactores del informe del grupo DIP subrayan que si bien «la reforma económica debería suponer un cambio sustancial en las prerrogativas de la administración central (eliminación de una parte considerable de los eslabones de la burocracia en la gestión y la independencia de las empresas de la tutela de la misma), las condiciones que el estado de guerra impone a la economía facilitarán que la burocracia central conserve una gran proporción de sus competencias: «Este grupo —dicen— por su naturaleza opuesto a la reforma era el encargado de llevarla a cabo y la burocracia consolidará sus posiciones en proporción mayor que antes de agosto del 80» (14).

En la opinión de los miembros de este colectivo «los militares se están apoyando casi de forma natural en los cuadros de la burocracia central» (15). Existen, sin embargo, intentos de control del aparato de la administración por parte del es-

(11) Ibidem.

(12) V. «Polonia frente al estado de guerra», op. cit., p. 46.

(13) V. *Trybuna Ludu*, 20-IV-82.

(14) V. «Polonia frente al estado de guerra», op. cit., p. 15.

(15) Ibidem, p. 17.

tamento militar en las diversas demarcaciones territoriales: actuación de los grupos operacionales del ejército polaco (nivel local): presencia de los militares en las voivodías (nivel provincial). En el nivel central, un miembro del WRON, el general Tadeusz Hupaowski ocupa la cartera de administración en el consejo de ministros. Wojciech Jaruzelski en la exposición de su programa de gobierno al parlamento (25-I-82) se refirió a la intención del gabinete de elaborar una ley sobre los trabajadores de la administración pública. El consejo de ministros del 12-II-82 ultimó la primera versión del proyecto para su posterior pase al Sejm.

A primera vista y tomando en consideración la letra del articulado, parece lógico que el acento del texto recaiga principalmente en la voluntad de evitar situaciones de corrupción y delitos de apropiación indebida de la propiedad pública que se dieron en los años de Gierk. No obstante, el cumplimiento de la ley sobre la administración aprobada por la Dieta está siguiendo otras direcciones más políticas. La necesidad de la verificación de los cuadros presente en las disposiciones de la ley proporciona la cobertura legal para realizar una purga de los mismos. El estado considera prioritario el control ideológico de aquellos que trabajan en la administración. Asimismo con la ayuda de esta ley el gobierno trata de subordinar los centros de la administración a los designios del mismo. Jaruzelski pretende cercenar el poder de la administración y controlar a esta fracción impor-

tante para la ejecución de su política, especialmente en las condiciones del estado de guerra.

Según los datos orientativos de que se disponen, la verificación ha alcanzado grandes proporciones especialmente en los niveles inferiores e intermedios de la administración, afectando en general a los afiliados al sindicato «Solidaridad». Como paso previo a la presentación del citado proyecto, el consejo de ministros decidió solicitar del Consejo de Estado la ratificación de la convención 151 de la OIT sobre las limitaciones en la afiliación sindical del funcionariado (16).

Desde el 13 de diciembre de 1981 hasta finales de febrero del 82, 760 altos funcionarios han sido relevados de sus puestos; entre ellos seis voivodas (gobernadores civiles), 17 vice-voivodas así como 160 alcaldes y presidentes de comuna; 60 personas han sido cesadas de la administración central y 143 de la administración económica (17).

Como sugiere el análisis del grupo «Experiencia y Futuro», se está llevando a cabo una negativa y acelerada selección de cuadros bajo la presión de la parte conservadora del partido, so pretexto de la lucha ideológica» (18).

Las verificaciones no sólo han afectado a la administración sino también a puestos directivos de numerosas empresas. Ante la ausencia de datos fidedignos —los informes oficiales no contemplan estas materias— sería precipitado establecer conclusiones definitivas, sin embargo las informaciones oficiosas sobre los ceses de personas elegidas en las empresas con el apoyo del sindicato «Solidaridad», los di-

(16) «El proyecto de ley de empleados de la administración estatal deberá estar de acuerdo con esa convención y sus limitaciones. En este sentido se contemplan materias que relativas a la afiliación de este grupo de trabajadores que antes del 13-XII-81 estaban sin reglamentar».

(17) V. «A la une», *Perspectives Polonaises*, verano 1982, n.º 3, p. 117.

(18) V. «Polonia frente al estado de guerra», op. cit., p. 45.

rectores de la acería «Huta Warszawa», de la fábrica de tractores «Ursus», de los astilleros «Lenin» de Gdansk, prefiguran ya una cierta actitud del gobierno.

Al parecer numerosos ceses se habrían llevado a cabo como efecto de las huelgas de protesta ante la declaración del estado de guerra. Asimismo la protesta y el malestar expresado por los directores por la presencia del ejército en los centros de trabajo, habrían sido también un elemento determinante de los mismos.

En la zona industrial de Torun (Pomerania), donde el movimiento antiburocrático del POUP desplegó una gran actividad, se habría producido incluso algún internamiento de directores de fábricas, antiguos militantes del partido.

3.º — *Desnaturalización de la Autogestión.* Continuando con la viabilidad de la reforma y después de contemplar algunos problemas relacionados con su puesta en práctica, pasaré a analizar otra esfera de objeciones de naturaleza legislativa o jurídica.

En primer lugar la *ley de Autogobierno de la Empresa* (19) estatal que, según la disposición final del texto aprobado, entró en vigor el 1 de octubre, está en suspenso por los decretos del estado de gue-

rra que suprimen temporalmente la actividad sindical.

Asimismo la situación de la otra ley gemela, *ley de la Empresa Estatal* (20), ambas fueron aprobadas por la Dieta simultáneamente y entraron en vigor al mismo tiempo, dista mucho de ser clara. Por un lado, porque parte del articulado de la misma no puede ahora ser llevado a la práctica ante la ausencia de los consejos obreros y de los sindicatos en el seno de la empresa. Por el otro, el gobierno a través del consejo de ministros tiene una serie de prerrogativas bastante amplias para actuar mediante decretos, en algunos casos de forma autónoma y en otros a partir de un acuerdo con los sindicatos. Después del 13 de diciembre el gobierno está haciendo uso de esta facultad, legislando por la vía del decreto en detrimento del papel de la Dieta; después de la potenciación de la actividad de la misma durante el período de renovación, la posibilidad de una actuación independiente va a quedar muy restringida en la situación actual.

A esta eventualidad se refieren los autores del informe del grupo DIP cuando señalan que «el estado de guerra ha borrado la posibilidad de la reforma. La Dieta adoptó las leyes concernientes a la reforma,

(19) La Ley del Autogobierno del personal de la Empresa Estatal aprobada el 25-IX-81, establece la creación de los órganos de gobierno de los trabajadores en el seno de la empresa y en particular de los *consejos obreros*, a través de la elección directa de sus miembros. Asimismo dicha ley establece las competencias de los consejos relativas a: *La gestión de la empresa*: adopción del plan anual, control sobre las inversiones y sobre la posible fusión de la empresa; *El control de la dirección*: amplio margen de influencia en la elección del director y control de su actuación en relación al cumplimiento de los objetivos del plan; *Derechos sindicales*: organización de referéndums en el seno de la empresa, derecho de consulta y elección directa de los consejos obreros.

(20) La Ley de la Empresa Estatal aprobada conjuntamente con la Ley del Autogobierno el 25-IX-81 establece los «nuevos principios económicos» que han de presidir la creación de empresas y la organización de las mismas, basados en las directrices del autogobierno, autofinanciación y autodependencia. Asimismo cada empresa fijara autónomamente, según la ley, su propio plan de producción, compatibilizado éste con el Plan Nacional socio-económico.

pero en esa legislación muchas soluciones detalladas se proponen mediante disposiciones para ser realizadas (...), esas disposiciones anularán la letra de la ley» (21).

Existen ya algunos ejemplos que parecen sustentar esta posibilidad. La comisión económica del Consejo de Ministros del 12-III-82 aceptó la decisión de avanzar en el proceso de formación de asociaciones voluntarias y obligatorias de empresas, de acuerdo con la citada ley de la Empresa estatal (capítulo XII). Según el artículo 60.2 de la misma, el Consejo de Ministros después de escuchar la opinión de las comisiones pertinentes de la Dieta tiene la facultad del establecimiento de las asociaciones obligatorias. Sin embargo, en el caso de las asociaciones voluntarias, éstas «se establecen sobre la base de un acuerdo concluido con el consentimiento de los consejos de empleados de las empresas que constituyen la asociación» (22). Según la disposición citada del Consejo de Ministros «ahora las asociaciones se establecerán voluntariamente según los acuerdos concluidos con los directores de las empresas. Cuando se reinicien las actividades de los consejos obreros en la empresa estatal, los acuerdos serán sometidos a los consejos de empleados para su verificación» (23).

Si bien se contempla en la resolución el futuro cumplimiento de la letra de la ley, éste se hace depender de condiciones de tipo político y en concreto de la existencia de «paz social». Dicha pre-condición es una constante de cualquier comunicado gubernamental que hable de la autogestión laboral: «la progresiva estabilización del país

proporciona las condiciones para la reasunción de la autogestión bajo la ley marcial. El funcionamiento de la autogestión de acuerdo al proyecto es un factor significativo en la aceleración del proceso de proporcionar estabilidad a nuestra situación económica, política y social» (24).

Nadie puede determinar, solamente los designios del poder, el momento en que tales condiciones serán una realidad. En una situación como la de Polonia tras el establecimiento del estado de guerra, caracterizada por la ausencia del mínimo vestigio de control de las autoridades por parte de la sociedad, lo cual conlleva un alto grado de frustración y de inestabilidad social, la aparición de las condiciones requeridas por el gobierno, al menos en los próximos meses, parece ser poco probable.

Por el momento, la reforma que debía suponer el control por parte de los trabajadores de las decisiones tomadas en la empresa está paralizada. En este como en otros casos (por ejemplo, la ley de educación superior) de leyes ultimadas por la Dieta antes de diciembre de 1981, se asiste a un proceso de desnaturalización de las mismas, bien por enmiendas en los textos originales o a través de la puesta en práctica de las mismas.

En el caso que nos ocupa, las potenciales competencias o atribuciones de los sindicatos van a ser desempeñadas temporalmente por el director de la empresa: «actualmente la autogestión obrera ha sido suspendida en favor de la gestión individual en las fábricas o incluso en favor de la dirección militar de los centros de trabajo. Esto se ha

(21) V. «Polonia frente al estado de guerra», op. cit., p. 14.

(22) Art. 60.2 de la ley de la Empresa Estatal.

(23) V. *Zolnierz Wolności*, 6-V-82.

(24) V. Declaraciones de Baka en *Trybuna Ludu*, 11-1-82.

hecho con el propósito de introducir orden y disciplina en los centros de trabajos y aumentar la eficacia en la toma de decisiones» (25).

El grupo de estudios DIP considera que la disposición del Consejo de Ministros del 30-XII-81 no sólo suspende toda la actividad de la autogestión sino que también transmite sus competencias al director de la empresa que iba a estar sometido a los entes autogestionarios». «Según la misma disposición —añaden— son los respectivos ministerios quienes deciden sobre el eventual restablecimiento del autogobierno laboral en la empresa» (26).

En líneas generales la actitud de los cuadros directivos de las empresas en relación a la autogestión no parece ser muy favorable. Esta supondría un control de la actividad de los mismos y una limitación real de su poder; por motivos análogos a los que se producen en la administración, la existencia de unos intereses específicos como grupo, la mayoría de los direc-

tores contemplan dicha posibilidad como una amenaza de antecedentes ya conocidos, los dieciséis meses de actuación de «Solidaridad».

En otro orden de cosas, existen asimismo una serie de limitaciones de los derechos laborales en el seno de la empresa, derivadas de la imposición del estado de guerra y que parecen constituir una violación del Código del Trabajo polaco. El decreto de la ley marcial autoriza al Consejo de Ministros (artículo 29.8) a expedir reglamentos en forma de disposición que borran lo constituido por la legislación laboral polaca. Concretamente se desprovee de protección jurídica especial a las personal que desempeñan cargos sindicales en el seno de la empresa. En el mes de mayo el Tribunal Supremo Polaco estimó que en la actual situación de suspensión de la actividad sindical no ha lugar a la consideración especial que en razón de su cargo tenían los delegados sindicales.

Varsovia, junio 1982

(25) *Ibidem.*

(26) V. «Polonia frente al estado de guerra», op. cit., p. 26.

ABSTRACTS

The crisis of the Missiles in Cuba: twenty years later

The crisis of the missiles in Cuba gave rise to a large set of analysis also in the strategic field as well as in the field of international policy. Twenty years later, interest and even polemics raise between sections close at one time during the last two decades in the elaboration of foreign policies in the U.S. An example for this is the «actualized» treatment of this crisis by experts of the subject such as Robert McNamara, Georges Kennan and others.

The shown interest among the specialists for the study of the crisis comes from the characteristics which came together: given the central part contributed to the nuclear capacity of the two parts in the conflict, the crisis exemplifies perfectly the bipolar character of the international system.

The policy of prestige, inherent in the move developed by a big power, plays a central part in cause and final development of the

crisis. The characteristics of the negotiating game undertaken in a hidden way between the two big powers in an atmosphere derived from the habits of the cold war will give place to the «diplomacy of bipolarity».

The installation of the red telex and the new atmosphere of coexistence between the «super-bigs» prove it.

The part of irrationality, derived from the nuclear element, central during the crisis, poses doubts concerning the capacity of any state to realize an effective defense. Therefore a climate of relative security between the two bigs and for the states in their entirety its established. A substantial climate, as the crisis exemplifies and as we shall experience late, for an international system based on predominance of the two powers whose force derives from an «irrational» factor: the nuclear over-capacity.

Contentious with Morocco and the strategic future of Spain

In spite the fact that the admission of Spain into NATO will mean, for the government, the «officialisation» of a new «enemy», the Varsovia Pact, it's true that orthodoxy of the Spanish foreign policy has been, and is still, to regard Morocco as the only country with which Spain can have, hypotheti-

cally, an armed conflict. Of the contentious that both countries have established the most important and tension-producing is that which stems from the sovereignty of Ceuta and Melilla, Spanish territories claimed by Morocco.

The objective of the study is the analysis of the circumstances sur-

rounding this contentious, considering specially those factors that merge in the Moroccan position. In this sense there are five fundamental aspects which together condition the Moroccan position and explain, in large part, the essence of what may be the immediate future. The consensus of the people and of the political forces of Morocco, aggravated by the war of the Sahara and which place this country in a context of permanent instability, close relations with the U.S. that openly supports the policy of Hassan; the accelerated process of rearmament that Morocco has followed since the beginning of the 70's and, finally, the Hassan II's pretensions convert the kingdom of Morocco into a country which is a regional leader or a police state.

Before this Moroccan panorama is an ambiguous Spanish foreign policy a fruit of the lack of a global vision in this region and of the inability of the Spanish political and intellectual class to understand the process of Moroccan national affirmation. Lamentably, the point of view which is favoured in Spain is centered basically on viewing the neighbour country as a «potential threat», with an awareness of its military more than of its political characters. Repeatedly the matter of Ceuta and Melilla has been singled out as the one serious problem that Spain has in area of foreign defense, without concerning the reduced vision that political treat-

ment would require to reduce or eradicate the bellicose aspects and connotations of the problem. In any case, both countries seem to take a hopeful stand; the resolution of the contentious is based on the diplomatic outcome which will derive from the decolonization of Gibraltar. It's a logical position, certainly, but one which retards unnecessarily the adoption of political and cultural measures and which would make impossible the escalation of tension due to the Spanish holdings on the African coast.

Indispensably, this treat of a conflict to which it's not possible to apply a typical solution of a Standard pattern of resolution, given that both countries have substantial arguments to uphold their positions. But it's precisely, as a results of this, of the existence of arguments, by which it will be possible to begin a broad dialogue, deemotionalising the polemic present and accepting the fact that both countries have a right to maintain their criteria. For both countries, the solution for this point of contentious would bring great advantages, political as well as economic and cultural. For Spain, speaking concretely, insolving the problem the hypothesis of threat would be left reduced to nothing, which would result in a radical reformulation of strategic plans and which would effect, without risks, a gradual and exemplary process of demilitarization and disarmament.

Use of armed force and Falklands-Malvinas case

Use of force is still used as a national policy tool when the other part in the conflict is hoped not to react or to be crushed by under a total attack (as in the Irak-Iran case). There is a worrying tendency to maintain that these armed actions are in defense of the law, in a *sui generis* resurrection of the *bellum iustum* doctrine. The efforts to reinforce the Principle of prohibition of the use or threat of force, as the special Committee created in 1977 for this task seem painfully useless if there is not an alternative method for solving the disputes. And the pacific solutions as negotiation are very difficult to implement due to the very logic of the strategic system: the coexistence of two Super-Powers tend to exacerbate the tensions favoring one of the parts.

The Malvinas-Falkland Case is atypical in this general scheme: both parts were siding the U.S.A.; the dispute did not affect any vital or strategic interest of the United Kingdom. Why war?

It might be sustained with sound reasons that the legal sovereignty over the islands belonged to Argentina, and that U.K. titles are poor, as has been recognized even by high diplomats of the Foreign Office; the main and undoutable fact was her pacific possession of the islands for 150 years. But acquisitive prescription, when protested by the other part as Argentina always did, is not a title by itself.

Nationalistic claim of the Malvinas was a way of keeping national unity between all the political groups of a progressively impoverishing and decaying country; and Argen-

tina Government exploited this feeling. Great Britain's attitude helped to the growing impatience among Argentinians.

London tried to put paramount the *kelpers'* rights over the wishes of Buenos Aires, maintaining that it was a case of self-determination, and *kelpers* desired to keep their status in connexion with United Kingdom. U.N. practice, however, as in Gibraltar's case, has showed that the General Assembly believed that small enclaves, with imported population, were a case of territorial integrity and not of self-determination, and only interests, and not right of these populations should be respected. Rights of the neighboring country were paramount. But London did not accept this point of view and footdragged negotiations for 17 years.

The strategic situation of the Falkland, controlling the Southern traffic of goods between Atlantic and Pacific, the 1991 end of the Panama Treaty, the potential wealth of oil, krill and polinodules have favorised «conspirative» explanations, suggesting U.S.A. participation in the outbreak of the invasion, due to its interest in a military base in the islands. Anyway, internal factors of the collapsing economy of Argentina.

The political pressure over the Junta, and in United Kingdom the desire of Mrs. Thatcher to show to the electorate her strength and to rally on the Falklands' case all the factions of the Conservative Party are, in my opinion, the main factors that have caused this old-fashioned war.

Mexico: Crisis and new Gouvern Ment

What will be shown here is that Mexico goes through a deep crisis of its development model following the pattern of accumulation of existing capital, a crisis which radiates in the critical situation of the world's capitalist system, of which its forms part as a country on the periphery of dependent capitalism.

This present conjuncture is the results of a process turning around an oligopolical domination of production with predominance of the big bank capital, related to a process of accumulation of capital strongly dependent on foreign countries. To this must be added a diagram of political domination based on the bureaucratic state subordination of waste organized sectors of urban and rural workers.

In a brief pursuite of some of the principale variable of the economic and social structure during the last years of the 70'es we can observe its cleary differing character. Mexico, land of manifold richness; with a spectacular increase of oil production and export, has a medium rate of rise in value, but an inflation which is much higher. The commercial deficit of the country is increasing and foreign investments are placed in strategic sectors of industry, at the same time as it is decapitalizing and salaries are loosing purchasing.

In this same years alternative projects are going to be outlined with regard to the society model wanted. On one hand, the impresarial, neoliberal, relatively homogeneous and always gaining more space in civilized society, approaching to the centres of political power. On the other hand popular projects which in some way or

another set up the need to strengthen the state and to increase the presence of the workers organized in it. In 1977 a political electoral reform takes place which permits a high presence of oppositional parties in the legislative power on a federal and state level. The main Parties are registered and channel their activities into established, legal ways. So it comes to the presidential and legislative federal election in July 1982, where is confirmed that the gouvernement party, PRI, goes on controlling fully the political state machinery. It is to stress that these elections are realised while the country goes through a deep crisis, pointed since the fall of the oil price in June 1981. Mexico decapitalizes quickly, there are big capital escapes, the banks is only oriented on the Dollar and speculates, etc. In February and August big devaluations take place and in September the banking is nationalized and exchange control established.

The views for the new gouvernement which takes up its duties in December 1982 are not very favorable and surely it will find itself forced to reformulate the present model with a large «rationality» in the management of the public cause, trying to move between running the economic crisis and running the social conflict. The big obligations of the foreign debt, the strong inequality in the distribution of the national income, the compromises signed with the FMI, the pressure of the social mouvement, etc., are some of the big challenges which are to face in sight of the immediate future.

Europe in the conquest of space (I)

The initiation of the operational phase of the rocket Ariane, in spite of its last minutes troubles, showed for the first time to the international public opinion the intensity of the labour realized since 1975 by the European Space Agency (ESA). The famous American weekly magazine «Time» could affirm that, for the first time Western Europe is able to defy the condominium of space of the Soviets and the Americans.

In the last seven years, the European Space Agency has completed, pending on the last corrections, the programme Ariane-I, which provides the eleven states of the ESA of an own satellite shuttle able to compete with the Soviet and American rockets in laying satellites in orbit around the Earth. It has collaborated in the American Space programme Post-Apollo fabricating the Spacelab which will travel in the Space Shuttle, actually tuned up in the United States. The ESA

has also realized numerous satellite shuttle of scientific satellites and satellites of application (meteorological, telecommunication, etcetera).

The actual European presence in space conquest is the result of more than two decades of efforts initiated in 1960 and 1961 by the works which, in 1962, lead to the constitution of the ESRO (European Space Research Organization) and the ELDO (European Launcher Development Organization), both organizations preceding the actual ESA.

The efforts of the ESRO and the ELDO, which had different luck, lead to the union of the European Space Conference, which took place in Brussels in December 1972 where the successes and failures obtained till that moment, were revised and the bases of a new European policy in the field of space were settled.