

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Introducción.

El presente número de *Afers internacionals* recoge artículos agrupados en dos bloques. El primero, de carácter semimonográfico, tiene como nexo conductor una reflexión sobre el impacto que produjo la adhesión de España a las Comunidades Europeas –en la primera década– en la política exterior, en la política económica y en el sector exterior de la economía española, de ahí que se titule “10 años de España en la Unión Europea”.

En el primer artículo, Esther Barbé, que ha analizado en diversos trabajos anteriores el papel de España en la maquinaria diplomática de los Doce/Quince, hace balance de lo acontecido a lo largo de una década, en la que se pasó de la ingenuidad al realismo y pragmatismo. Este análisis parte de la reconstrucción de la movilidad de la postura española en el posicionamiento de tres grandes ejes que reflejan el comportamiento español en la cooperación política europea/política exterior/seguridad común: valores versus intereses; abstención versus participación; centro versus periferia. Esa movilidad, por su parte, se enmarca en función de los cambios internacionales (fin de la Guerra Fría), comunitarios (Tratado de Maastricht y cuarta ampliación) y domésticos, si bien se apunta que el factor básico de los cambios en la política española se encuentra en la dinámica de cambios del sistema internacional. Concluye su trabajo afirmando que si bien la llegada del Partido Popular al Gobierno no comporta alteraciones significativas respecto de la posición de España en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la merma de activismo, ya detectable en el último período de la etapa socialista, por razones internas y comunitarias, permite prever que la presencia española en la Europa diplomática será ahora mucho más discreta.

El segundo trabajo, de los economistas Gonzalo Bernardos y Pedro Aznar, analiza los cambios y repercusiones para la economía española –en particular en su sector exterior– derivados de la integración en las Comunidades y, a consecuencia de ello (tratado de adhesión, mercado interior único, etc.), de la integración plena de España en el contexto económico internacional. Los autores parten del análisis de las distintas balanzas que integran la cuenta corriente de España; una cuenta tradicionalmente deficitaria con cortos períodos de superávit y, por lo general, asociados en el tiempo a devaluaciones de la moneda nacional. Tras explicar el saldo desfavorable, en virtud

del comportamiento de la balanza comercial, examinar ésta en función de la distribución geográfica y establecer los principales patrones de intercambio comercial, prestan atención al impacto de la primera década de adhesión comunitaria en los servicios (especialmente el turismo) y las transferencias. Posteriormente, estudian la evolución de la cuenta financiera o balanza de capital: el déficit por balanza corriente se compensaba con la búsqueda de financiación en el mercado internacional de capitales, mediante inversión extranjera (directa, en cartera y en inmuebles) y mediante préstamos y créditos del exterior. Finalmente, en el apartado conclusivo, señalan que hubiera podido menguarse el déficit comercial con otro tipo de política económica y que, en el ámbito de la cuenta financiera, hubiera sido mejor apostar por una financiación más estable, que si bien hubiera mermado la importante acumulación de reservas de los primeros años habría minimizado el impacto de la salida de buena parte de los capitales especulativos, que se produjo merced a la crisis del mecanismo de cambios e intervención del Sistema Monetario Europeo (SME), es decir, habría reducido las actuales dificultades para financiar el déficit corriente.

El tercer artículo, de Joan Clavera, examina lo sucedido en diez años, en el camino de la integración monetaria, a la luz del empeño de estar, desde el principio, en la tercera fase de la unión económica y monetaria. Habida cuenta de que tal opción sobrepasa la evolución meramente técnica de nuestro signo monetario, el autor combina en su análisis el examen de determinados aspectos de la política monetaria con otros aspectos básicos de las políticas de ajuste, de competitividad y, en definitiva, de modernización de la economía española. Al trazar la evolución de la década, se singularizan determinados períodos y hechos: de 1986 a 1989, las condiciones previas al acceso al SME; de 1989 a 1990, es una época marcada por la controvertida decisión relativa a la paridad de la peseta al acceder al mecanismo regulador del cambio del SME; el período previo a las tormentas monetarias de 1992; la etapa posterior a 1992, caracterizada por la crisis de confianza española en la bondad del SME; y el último período marcado por cierto “protagonismo” de los países del Sur, antes del Consejo Europeo de Dublín, y por la inflexión que supone el “pacto de estabilidad” alcanzado en dicho Consejo. Todo ello permite sugerir al autor, a modo de conclusión, que cabe esperar que no se vuelva a repetir, diez años más tarde, la sensación de que cuando se ingresó en 1989 en el Sistema Monetario Europeo (SME) se hizo de forma incoherente y sin contemplar la globalidad de la economía monetaria real del país.

Un cuarto artículo, de Luis Franco, se ocupa de los planteamientos, instrumentos y resultados de la política medioambiental comunitaria. Aunque analiza, sobre todo, el marco de dicha política, sus instrumentos y el quinto programa (1993-2000), y lo inscribe dentro del desarrollo sostenible, se ocupa brevemente del caso español.

El segundo bloque, no monográfico, recoge textos que se ocupan de problemáticas heterogéneas. Tres de ellos están relacionados con procesos de transición y democratización: el de Rudolf Tökés, que examina en paralelo la transición política y la transformación social en Hungría; el de Ana Sofía Cardenal, que explica la consecución de los acuerdos de paz en El Salvador, en virtud de los cambios de la modernización e industrialización creciente de la economía salvadoreña en la década de los ochenta, con el consiguiente debilitamiento de las élites agroexportadoras tradicionales; y el de Salvador Martí, que analiza la derrota electoral sandinista de 1990. Se incluyen, por último, tres artículos sin conexión temática: el de Raimund Krämer, dedicado al estudio de un caso de relaciones transfederadas, el *land* de Brandeburgo; el de Elvira Sánchez, que trata de los vínculos y la evolución de las relaciones sirio-israelíes a propósito de la ocupación de los Altos del Golán y del problema del Líbano; y el texto de la conferencia del ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, acerca de los objetivos de la política exterior española.

*Joaquim Novella

**Rafael Grasa

*Catedrático de Política Económica, Universitat de Barcelona (UB)

**Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**

**10 años de España en la Unión
Europea.**

De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española
en la maquinaria diplomática europea.
Esther Barbé

De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea

*Esther Barbé

Ante Europa somos menos ingenuos

Francisco Fernández Ordóñez (1990)

Durante 10 años España ha ocupado un lugar destacado en la maquinaria diplomática de los Doce/Quince. Durante esos años los cambios han estado a la orden del día. Europa y, tras ella, el resto del mundo han cambiado radicalmente, dejando atrás varias décadas de Guerra Fría. La España *recién llegada* al producto más exitoso de la Europa bipolar, la Comunidad Europea, tuvo que madurar rápidamente y reaccionar frente a un mundo en cambio. El resultado de todo ello ha sido que la ingenuidad, recordando las palabras del ministro Francisco Fernández Ordóñez, ha dado paso al realismo y al pragmatismo.

LOS GRANDES EJES DEL COMPORTAMIENTO ESPAÑOL

El examen de la actitud española en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE) / Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) parte de la formulación de tres grandes ejes. De modo sintético se puede apuntar que España se ha situado a uno u otro extremo de los siguientes ejes: valores versus intereses, abstención versus parti-

*Catedrática de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

cipación y centro versus periferia. La movilidad de España en dichos ejes se ha visto favorecida a lo largo de los 10 años de permanencia en la maquinaria diplomática de los hoy Quince por los cambios acontecidos a todos los niveles: internacional (fin de la Guerra Fría), comunitario (Tratado de la Unión Europea –TUE– ampliación) y doméstico. Si bien, los cambios en la política española han sido eminentemente de carácter reactivo ante la dinámica acelerada de cambios en el sistema internacional.

En primer lugar, la actitud española respecto a los temas europeos, en general, ha sufrido una evolución desde el ingreso del país en la Comunidad. Es bien conocido que el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) no estuvo, como en el caso de otros países, determinado por razones utilitarias o económicas (Gran Bretaña, escandinavos). Las razones políticas –homologación con un mundo de valores democráticos– que dominaron los primeros pasos de España en la Comunidad, han dado ocasión con los años a una actitud mucho más realista. De este modo, la política española se fue *normalizando*, dando lugar a la formulación de una agenda de intereses propios. En otras palabras, como apuntó el ministro Fernández Ordóñez “ante Europa somos menos ingenuos”¹.

De ahí que el análisis del papel español en la formulación de la política exterior europea parta de los intereses de dicho país en la materia. ¿Qué mecanismo de toma de decisiones defiende mejor el *status* del país? ¿Qué regiones son prioritarias para la diplomacia española? Estas preguntas subyacen en el presente artículo cuando se trata de valorar la agenda política, primero de la CPE y después de la PESC, o el proceso negociador en el que han estado sumidos, primero los Doce y ahora los Quince, para reformar la CPE/PESC.

En segundo lugar, el ingreso de España en la CPE ha sido un factor positivo para la diplomacia del país. No en vano, la CPE ha comportado, de manera genérica, beneficios para sus miembros (mayor prestigio, coartadas² para la adopción de políticas impopulares a nivel nacional, economías de escala, europeización de la agenda nacional, etc.). En el caso español estos beneficios se ven aumentados, si tenemos en cuenta que el país salía de una situación previa de aislamiento. Por todo ello, España muestra un perfil claramente participativo, tanto en la gestión como en la reforma de la política exterior europea. Sobre lo último, hay que destacar que el Gobierno español calificó su participación en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1991, en la que se negoció el TUE, de “presencia histórica” (España, por primera vez, iba a influir en el modelo de construcción de la Europa política). Al mismo tiempo, el Gobierno español concedía una gran importancia al desarrollo de la PESC, en el marco de la Unión Política. Lógico, ya que el Gobierno español concedió, desde su ingreso en la Comunidad, un papel destacado a la CPE.

En tercer lugar, hay que destacar que los cambios sufridos por el sistema internacional a partir de 1989 van a tener efectos notables en España. En materia de política exterior europea hay que apuntar que la actitud española durante la negociación de la

PESC se va a ver afectada por los cambios en la Nueva Europa. No hay que olvidar que la orientación de los Doce hacia la Europa del Este, tras la caída del muro de Berlín, generó en España un *síndrome de periferia*. Ese *síndrome* ha tenido dos efectos sobre las relaciones de España con sus socios europeos en temas diplomáticos y de seguridad: primero, España ha impulsado de manera decidida sus propios objetivos internacionales, sobre todo en el Magreb; y segundo, España ha llevado a cabo una reorientación pragmática de su política de seguridad, con la intención de participar en el núcleo duro de la *Europa-potencia internacional*.

La formulación de una agenda de intereses propios en materia diplomática, la adopción de un perfil participativo e impulsor y la reorientación frente al *síndrome de periferia* constituyen las tres dinámicas que van a caracterizar la progresiva adaptación de la diplomacia española a la política exterior europea. En el caso español no es fácil valorar el impacto del nuevo miembro sobre la maquinaria diplomática europea. Como mínimo, no a partir de 1989. El nivel de cambio imperante coloca a la propia España en una situación imprevista: la necesidad, cuatro años después de su ingreso en la Comunidad Europea (CE)/CPE, de participar en el diseño de la Unión Política Europea. El presente artículo dedicará especial interés, junto a la formulación de la agenda política, a la actitud de nuestro país en los procesos de reforma que está sufriendo la maquinaria diplomática europea, primero la CPE y después la PESC, en los últimos años.

“MÁS EUROPA”: SOLUCIÓN PARA LOS PROBLEMAS DE ESPAÑA

La incorporación de España en la CPE generó inquietud entre los diplomáticos europeos. ¿Qué comportamiento cabía esperar del nuevo actor? El concepto de *enfant terrible*, apuntado por algunos analistas (Regelsberger, 1989), nos permite ver las dudas que España despertó entre sus nuevos socios. De ahí que nos preguntemos, en primer lugar, por los rasgos que caracterizan la actitud de España hacia la construcción europea y, en segundo lugar, por los elementos distintivos de la diplomacia española. Ambas variables incidirán en la actitud española hacia la CPE.

De entrada, hay que apuntar que España no responde al perfil de *latecomer* enunciado por Christopher Hill (1983:193), en el marco de la Europa de los Diez, para el Reino Unido, Dinamarca y Grecia. España comparte cosas con dichos países: su ubicación geográfica en la periferia, ser una península y haber entrado en la Comunidad tras el compromiso de Luxemburgo. A pesar de dichos puntos en común, España inva-

lida la identificación entre país *latecomer* y país partidario de la simple cooperación intergubernamental en materia diplomática. De hecho, España se distinguió de entrada por un programa político de actuación en la CPE favorable a las tendencias más integracionistas en materia institucional y organizativa³. Un primer elemento a destacar, por tanto, es que la particularidad se impuso en el caso de la adhesión española sobre las tendencias generales observadas en adhesiones anteriores.

La historia y la geografía son dos factores importantes que nos ayudan a centrar los elementos característicos de la actitud española hacia la CPE. Simon Nutall (1992: 310) sitúa claramente el factor histórico, al afirmar que: “España ha salido hace tan poco de un largo período de aislamiento que no puede ser nada más que un ferviente integracionista”. En efecto, las élites y la sociedad española del posfranquismo asumen Europa en tanto que objetivo ideal: la pertenencia a Europa es la solución histórica para los problemas del país.

“España como problema y Europa como solución” es una idea que filtra el pensamiento democrático español a lo largo del siglo XX desde que la misma fuera expresada por Ortega y Gasset (1910: 521). Esa misma idea filtró el discurso del Gobierno español durante el debate que vinculó en España ratificación del Tratado de Maastricht y crisis económica. Así, ante los problemas económicos de España, el presidente del Gobierno, Felipe González, reaccionó a lo largo de 1993 con una idea simple: “Más Europa”. El ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana (1993: 145), incidía en esa idea con la carga histórico-filosófica antes mencionada: “Se culpa, a mi juicio injustamente, a Europa y al Tratado de la Unión Europea de los males coyunturales de nuestra sociedad, cuando lo cierto es que Europa no es el problema, sino que Europa es la solución al problema (...) En otras palabras, como ya dijo el presidente, la solución no es menos Europa, sino más Europa”.

En un principio, la idea de Europa entre los españoles fue más afectiva que utilitaria⁴, entendiendo por tal una “respuesta emocional frente a ideales vagos representados por el sistema” (Lindberg 1970:40). En otras palabras, el interés por Europa estaba más vinculado a lo que los Doce representaban (ideales) que a lo que los Doce hacían (resultados). Por encima de los beneficios económicos, la Comunidad fue vista como solución para dos problemas históricos de España: democracia y proyección internacional. Una vez más, España se diferenció de la corriente dominante entre los anteriores *latecomers*, para los que la Comunidad tenía un interés esencialmente utilitario-económico. De ahí, por tanto, que la CPE haya sido un componente importante en la imagen que de Europa se tiene en España: la CPE ha sido un instrumento capaz de facilitar la proyección internacional de España, superando así el síndrome de aislamiento.

Sin embargo, otros factores históricos y geográficos apuntaban hacia la aparición de problemas en la actitud de España hacia la CPE. De hecho, se temía que España se convirtiera en una *segunda Grecia*. Nos referimos a la existencia, por razones históricas y geográficas, de una agenda diplomática propia que llevaría al Gobierno español

en temas políticos sustantivos a adoptar posiciones divergentes respecto a la mayoría en la CPE, como había ocurrido en el caso griego. En este sentido, hay que recordar que la diplomacia española previa al ingreso en la CPE estaba dominada por algunas grandes tendencias: *tercermundismo*, que se traducía en buenas relaciones con el Mundo Árabe (España, por motivos diversos, no reconoció al Estado de Israel hasta su ingreso en la Comunidad) y con América Latina (incluida Cuba), así como discurso nacionalista, centrado en la descolonización de Gibraltar. El análisis del comportamiento de voto español en Naciones Unidas, en los años inmediatamente anteriores a su ingreso en la Comunidad, demuestra que España vota en el mismo sentido que los Diez (cuando éstos lo hacen de manera unánime). Sin embargo, se alinea junto a Grecia (y a menudo, Irlanda) en temas sensibles que producen divergencia entre los Diez. Los principales temas en los que el voto español se diferenció de la línea dominante en la CPE fueron: Palestina, desarme, Derechos Humanos y Sáhara Occidental (Regelsberger, 1989:121).

Así pues, una de las grandes preguntas de la participación española en la CPE girará alrededor de la articulación entre la orientación tradicional de la diplomacia española y su adecuación a la política de la CPE. En definitiva, ¿hasta qué punto iba a dificultar la orientación tradicional de España hacia América Latina y el Mundo Árabe su participación en la CPE? O, al contrario, ¿en qué medida facilitaría la pertenencia de España a la CPE sus relaciones con esas dos regiones?

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROYECCIÓN INTERNACIONAL

Otro factor histórico que despertaba recelos entre los socios de la CPE era el retraso español en el terreno de la Administración Pública, que podía afectar negativamente a la eficacia del mecanismo. Es decir, se dudaba de la capacidad española para poner al día sus estructuras de cara a su primera presidencia (primer semestre de 1989). No en vano, el Gobierno español veía en su integración en Europa la vía para modernizar sus estructuras (Rodríguez Mojón, 1993: 99-102). Así, Europa es la vía para desterrar viejos comportamientos ligados a la España tradicional (no democrática) y aislada. El discurso europeísta del presidente González ha ido acompañado a lo largo de los años de una referencia constante al potencial modernizador de Europa.

De ahí que la incorporación de España a la CPE se perciba como un factor positivo para la diplomacia española, en tanto que modernizadora de sus estructuras. En este sentido, destaca la relevancia del mecanismo CPE en tanto que estructura infor-

mativa (*communauté d'information*)⁵. Hay que señalar, en este punto, que una de las grandes debilidades de la diplomacia española era justamente su limitada capacidad en el terreno de las comunicaciones. Es significativo que la prensa española hiciera referencia al impacto positivo de la pertenencia del país a la CPE como vía para salir del subdesarrollo de la administración exterior del Estado⁶.

Dado que las dudas respecto de la capacidad organizativa del Gobierno español estaban asociadas, como se ha dicho, a su primera presidencia, ésta adquirió carácter de *reto* para el Gobierno español. En términos de organización y de coordinación, el Ministerio de Asuntos Exteriores la definió como “la mayor labor nunca emprendida por el Gobierno y la Administración de España” (Informe, 1989:1). Se asumió, pues, como *momentum* en el camino de la modernización de la España democrática y de la plena incorporación a su entorno político. El presidente del Gobierno aludió a la presidencia en términos de dignidad y destacó la voluntad española de prestigiarla (Kirchner, 1992:105). Lo que redundaba tanto en el prestigio del propio país (proyección internacional) como de la construcción europea (presidencia con liderazgo).

Los factores históricos mencionados tienen un efecto *europeizador* sobre la opinión pública española. De entrada, la mentalidad, ya comentada, que ve en Europa la solución para los problemas españoles (democratización, modernización, internacionalización) hace suponer que la Comunidad será un valor positivo entre los españoles, sobre todo en términos políticos. En efecto, la opinión pública española (destacando especialmente los líderes) muestra una orientación claramente europeísta, justamente durante el período en el que los Doce están negociando el Tratado de Maastricht. Así, en noviembre de 1991, el 73% de los españoles consideraban que pertenecer a la CE era una “cosa buena” (promedio de la CE del 69%), frente al 62% de 1986. En noviembre de 1991, más del 80% de la opinión pública española apoyaba la unificación de Europa Occidental, frente al 70% en 1986. Asimismo, el porcentaje de españoles que pensaba que la pertenencia de España a la CE había beneficiado al país había pasado del 20% en 1986 al 55% en noviembre de 1991⁷. En el ámbito de los líderes, la opinión de los españoles es abrumadoramente europeísta. Así, en 1991, el 96% de los líderes consideraba beneficiosa la pertenencia de España a la Comunidad, frente a un 2% que la consideraba perjudicial (Campo, 1991: 54).

Entre los beneficios obtenidos por la pertenencia de España a la Comunidad, el más destacado por la opinión pública española está directamente vinculado a la maquinaria de la CPE. En efecto, los españoles creen que la proyección internacional del país ha sido el aspecto más favorecido por la pertenencia a la Comunidad. El 73% de los españoles creía en 1988 que dicha pertenencia había sido positiva para el papel de España en el mundo, mientras que sólo el 57% opinaba lo mismo en relación con el desarrollo económico del país (Rodríguez Caamaño, 1993: 278).

LA PRIMERA PRESIDENCIA ESPAÑOLA: AMBICIÓN Y ACTIVISMO

Ante las dudas iniciales que podía despertar el impacto de la presencia española en la diplomacia de los Doce, hay que señalar un acercamiento progresivo entre la diplomacia española y la posición europea en los temas presumiblemente más conflictivos (conflicto centroamericano y conflicto árabe-israelí). De ahí que la incorporación de España (y Portugal) al *caucus* europeo en Naciones Unidas no tuviera un efecto distorsionador. Al contrario, la actitud española en Naciones Unidas favoreció la *communauté de vues* tanto porque el país se sumó a la línea dominante, como por el efecto positivo que la actitud de *enfant sage* (por oposición al presumible *enfant terrible*) de los españoles haya podido tener sobre el cambio de rumbo griego en la segunda mitad de los ochenta (Regelsberger, 1988: 35).

Hay que señalar que el período de adaptación español a la CPE fue muy favorable. En efecto, durante cuatro años (entre 1986 y 1989) no se produjo ninguna crisis internacional que creara problemas a España en términos de opciones entre su agenda propia (América Latina y el Mundo Árabe) y la voluntad de la mayoría. Al contrario, España pudo hacer uso de la CPE para europeizar un tema delicado de su agenda: el conflicto del Sáhara Occidental.

La CPE no abordó este conflicto hasta el ingreso español. Así, por presión española, se elaboró una primera declaración política (7 de septiembre de 1988) en la que los Doce se sumaron al Plan de Paz elaborado por Naciones Unidas (Urruela, 1995). La europeización de la preocupación española permitió al Gobierno de Felipe González adoptar un tono de moderación y de equidistancia entre las partes, impensable anteriormente (el PSOE había defendido tradicionalmente la lucha del Frente Polisario). Con el argumento del “compromiso” europeo, el Gobierno González reorientó la política de los socialistas españoles en el conflicto, adoptando una posición más acorde con las necesidades de la *realpolitik* (negociaciones pesqueras) del Gobierno español, interesado en mejorar sus relaciones con Marruecos.

La primera presidencia española de la CPE (primer semestre de 1989) fue un buen momento para comprobar el lugar y el contenido que España otorgaba a dicho mecanismo (Barbé, 1995a). Ya se ha dicho que el Gobierno español otorgó, desde el principio, un lugar destacado a la CPE, en razón de la proyección internacional que la misma comportaba. La presidencia de la CPE ha sido el mejor momento para aprovecharse de dicha proyección. Esto es, para prestigiar el país. De ahí que la presidencia española diera mucha importancia retórica a la CPE, al extremo de despertar preocupación en la Comisión que veía una previsión de agenda más dedicada a las gestiones diplomáticas en Oriente Medio o en América Latina que a las negociaciones del Mercado Único.

En lo que respecta al contenido, la agenda CPE prevista para la presidencia española era muy abultada. Según González (1988), tres eran los objetivos a perseguir: el primero, mantener una posición común en varios marcos de actuación, destacando las relaciones con Estados Unidos y Canadá, la apertura hacia la Europa Central y Oriental y la política de cooperación para el desarrollo; el segundo, dedicar especial atención a dos áreas de crisis (América Latina y Oriente Medio) y, el tercero, actuar conjuntamente en el seno de Naciones Unidas. Así pues, el programa español pretendía, no sólo profundizar en la *communauté de vues* (mención explícita a Naciones Unidas), sino también desarrollar la *communauté d'action* en dos regiones concretas, propiciando, por una parte, una relación política y económica con América Latina y, por otra parte, un diálogo con todas las partes implicadas en el conflicto árabe-israelí.

A pesar de la *ambición* española, no se puede hablar de grandes resultados. El Consejo Europeo de Madrid dio luz a una declaración sobre el conflicto árabe-israelí en la que, de modo prudente, se reafirmaba la posición europea. Hay que destacar, sin embargo, el papel de liderazgo ejercido por la diplomacia española en la materia. El hecho de que existiera tal Declaración fue producto de la voluntad española. De este modo, España asumía hasta cierto punto el papel de líder del bloque progresista en relación con un conflicto que despertaba divergencias entre los Doce (Salomón, 1994). En relación con América Latina, hay que hablar de fracaso de la política española, al ser rechazada la propuesta de González de crear un Fondo de Garantía para Países Endeudados. La presidencia española se tuvo que enfrentar también a un proceso de cambio rápido en la Europa del Este. En conjunto, la presidencia española mereció una valoración positiva. Así, en declaraciones a la prensa, el entonces jefe del Secretariado de la Cooperación Política, Giovanni Jannuzi, afirmó que “la presidencia española ha acelerado la cooperación política. Ha habido un notable esfuerzo por acelerar los tiempos de reacción respecto de los acontecimientos y por traducir en concreto las líneas de la cooperación política; por ejemplo, en el caso de Oriente Próximo. O del diálogo con la URSS. Todos reconocen a esta presidencia un gran equilibrio; el juicio es extremadamente positivo”⁸.

ADAPTACIÓN A UN NUEVO MUNDO

La presidencia española, durante el primer semestre de 1989, constituye el final de una primera etapa en las relaciones CPE-España. La segunda etapa se inicia con la caída del Muro de Berlín. Por una parte, los cambios del sistema internacional suponen una adaptación de España a la nueva realidad. En ese proceso de adaptación, España va a identificar con claridad sus intereses particulares y a comprobar que los mismos

no constituyen el *núcleo duro* de la agenda CPE. Ese proceso de adaptación comienza ya en diciembre de 1989, cuando España se encuentra votando en la Asamblea General de Naciones Unidas a favor de una resolución que condena la invasión estadounidense de Panamá, junto a los países latinoamericanos y diferenciándose de los países CPE. Situación que Fernández Ordóñez resumió en una frase contundente: “estamos solos en Europa”.

La inflexión de 1989, determinada por el final de la Guerra Fría, reorienta a la diplomacia española. Por una parte, España busca un espacio propio al margen del ámbito CPE y, por otra parte, define con claridad una agenda propia (Mediterráneo y América Latina), diferente de la agenda prioritaria en la CPE (Europa Central y Oriental). La diplomacia española actúa motivada por dos factores: la búsqueda de un mayor *status* internacional (potencia media) y la percepción de ser un país periférico en la Nueva Europa.

El *status* de potencia media aplicable a España desde 1990 se justifica por su actividad y sus logros: propuesta de Conferencia de Seguridad y de Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), activa participación en las Fuerzas de Naciones Unidas, promotora de las Conferencias Iberoamericanas, miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, proyección internacional a través de España-92 (Juegos Olímpicos, Expo de Sevilla, Conferencia Iberoamericana en Madrid), celebración en Madrid de la Conferencia de Paz sobre Oriente Medio, etc.

La voluntad española de adquirir, de manera unilateral, prestigio internacional queda simbólicamente reflejada en su participación, junto a Francia, Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos, en el Acuerdo Cuatro más Uno sobre Bosnia-Herzegovina, en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (mayo 1993). De esta manera, España participaba en la lógica del Directorio de Potencias (habitual en el caso británico y francés) frente a los mecanismos previstos en la CPE. En suma, la actividad diplomática española, al margen de la CPE, muestra la voluntad española de ejercer una política de potencia media, basada más en el prestigio diplomático que en los recursos. El caso más evidente, en este sentido, es la política iberoamericana del Gobierno González (Grugel, 1994). En esas circunstancias, es lógico que España se convirtiera en un claro defensor de la coherencia entre CPE (diplomacia) y relaciones exteriores (ayuda económica) de la Comunidad. En efecto, España ha intentado *européizar* sus áreas privilegiadas (Mediterráneo y América Latina), presionando para que las mismas gozaran de mayor asignación de recursos comunitarios (Diálogo de San José, Política Mediterránea). Sin embargo, España ha adoptado una actitud diferente cuando se trata del Mediterráneo o cuando se trata de América Latina.

En el caso del Mediterráneo/Mundo Árabe, la política española se incentiva a partir del final de la Guerra Fría. En la posguerra fría, España identifica con mayor claridad sus intereses hacia el Sur (ayudada por el impacto de la Guerra del Golfo), convirtiendo al Magreb en objetivo prioritario en tanto que zona de riesgo para la segu-

ridad española. La estrategia seguida para la defensa de los intereses españoles se puede calificar de *tous azimuts* (relaciones bilaterales, propuesta CSCM, apoyo Grupo Cinco más Cinco, lobby pro-Política Mediterránea en la Comunidad). En dicha estrategia hay que situar las presiones españolas en el marco de la PESC para elegir el Mediterráneo como área susceptible de acciones comunes (Consejo Europeo de Lisboa, 1992). Se puede apuntar que, “sin reservas”, España europeiza su política en el Magreb, basada en la vehiculación de recursos comunitarios hacia la región como mecanismo preventivo en favor de la seguridad española.

En el caso de América Latina, la estrategia española es diferente. España no percibe América Latina como una zona de riesgo (como en el caso del Magreb) sino como una zona de prestigio. Es decir, las relaciones con América Latina no afectan a la seguridad española (como en el caso del Magreb) sino a su identidad (valores). De ahí que España presione en el marco comunitario para vehicular mayores recursos hacia América Latina, a la vez que desea mantener su margen de maniobra diplomática en la región (recordemos el caso de Panamá).

ESPAÑA AL FRENTE DE LA PESC

Tras la hiperactividad internacional mostrada por España entre 1989 y 1992 –presidencia, Conferencia de Paz de Oriente Medio, actividades de 1992, Naciones Unidas– la segunda presidencia española de la diplomacia europea, bajo forma de PESC, llega en un momento de *reflexión interna*. No en vano se ha considerado que si el Gobierno González vivió la presidencia de 1989 como un impulso del europeísmo, a través del protagonismo de España en Europa, la de 1995 se presentó como un “salvavidas” para el Gobierno González (Barbé, 1995b). En otras palabras, el Gobierno socialista vio en dicha presidencia un factor de prestigio internacional para contrarrestar su debilidad interna, a diferencia del impulso político mostrado en 1989.

Muchas cosas han cambiado respecto de la presidencia de 1989 e incluso respecto de los años de *apogeo español* en el marco europeo. Si en 1989 España compartió una troika mediterránea, que favoreció sus objetivos políticos; en 1995, la presidencia española siguió en el tiempo al motor franco-alemán. Así, España se sumó a la presidencia coordinada de Francia y Alemania. El valor de símbolo de dicha participación fue importante en unos momentos en los que la *política de país grande* realizada por España en la Comunidad entró en crisis. Las palabras de un diplomático europeo acreditado en Madrid son elocuentes al respecto: “Se acabó el espejismo. España ha quedado redimensionada a lo que es: un país medio en Europa pero cuya riqueza relativa

le sitúa más bien a la cola del *club* al que pertenece⁹⁹. La coordinación franco-española fue relevante en algunos temas, como por ejemplo las relaciones con los países mediterráneos, a los que el semestre francés dedicó menos atención por causas internas (elecciones presidenciales).

Una vez finalizada la presidencia española, los balances destacaron como positiva la imagen de actividad¹⁰ y de Europa abierta que transmitió la presidencia española. No es extraño si tenemos en cuenta el papel relevante que asumió González, siempre proclive a los temas de política internacional, a lo largo del semestre. A diferencia de las tres presidencias anteriores, Felipe González llevó a cabo la tradicional gira por todas las capitales comunitarias, excepto Atenas a causa del estado de salud de Andreas Papandreu, para buscar compromisos previos a la cita del Consejo Europeo de Madrid. El presidente justificó su especial dedicación a la presidencia basado en la preparación de las citas decisivas del futuro próximo: moneda única, CIG, negociación para la próxima ampliación, pacto financiero a partir del año 2000, nueva arquitectura de la seguridad y relaciones con los países vecinos (González, 1995, 1996). Como se ve, la PESC estaba muy presente en sus prioridades: reforma de la PESC en el marco de la CIG, relaciones con los países mediterráneos y definición de la política de seguridad europea o la vinculación entre la Unión Europea y las organizaciones de seguridad –Unión Europea Occidental (UEO) y Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este último terreno, hay que recordar que España presidió al mismo tiempo, durante el segundo semestre de 1995, la Unión Europea y la UEO.

En materia de PESC, en concreto, la agenda de la presidencia para el semestre era una agenda amplia, en la que, según Jorge Dezcallar, director político, “se ha tratado de poner acento español en aquellos campos tradicionalmente prioritarios para nuestra acción exterior, como son el Mediterráneo e Iberoamérica, y de romper algunos tópicos abogando en favor de una intensificación de la relación entre Europa y los Estados Unidos de América” (OID, 1995:7).

La presidencia española llevó a cabo una gestión correcta de la PESC, pero también tuvo iniciativas propias. En el tema de la gestión, los diplomáticos españoles se mostraron satisfechos del ritmo de trabajo (OID, 1995). En el terreno de la gestión de la maquinaria hay que reseñar los siguientes resultados: siete Consejos de Asuntos Generales, en cuyas agendas destacaron tres temas (exYugoslavia, Conferencia Euromediterránea y relaciones transatlánticas); tres reuniones informales de ministros (Santander, Nueva York y Barcelona); 12 reuniones del Comité Político y la organización de reuniones periódicas de 26 grupos de trabajo PESC. En el terreno de las acciones comunes, el Consejo tomó dos decisiones relacionadas con las elecciones palestinas (25 de septiembre de 1995) y con la ex Yugoslavia (11 de diciembre de 1995). La actividad PESC durante la presidencia española se vio completada con siete posiciones comunes; 73 declaraciones; 109 gestiones de diversa naturaleza; 69 documen-

tos e informes; 71 encuentros en el marco de diálogos políticos o de consejos de asociación, que van desde encuentros en el ámbito de presidentes de Gobierno, con Rusia, Estados Unidos y los Países de Europa Central y Oriental (PECOS), Chipre y Malta, hasta encuentros a escala de grupos de trabajo; 10 comparecencias del ministro español o sus colaboradores ante el Parlamento Europeo y, finalmente, la circulación de 1.136 Coreus (télex).

En el terreno de las iniciativas españolas hay que destacar el impulso dado a las relaciones de la UE con Estados Unidos. El 3 de diciembre se reunieron en Madrid el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, Felipe González y el presidente de la Comisión de la UE, Jacques Santer, para la firma de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción conjunto UE-EEUU, que sustituyó a la Declaración Transatlántica de 1990. El acuerdo-marco entre Europa y los Estados Unidos llegó poco después de los acuerdos de Dayton, siendo estos últimos, según los firmantes, el ejemplo de la colaboración que debería darse a escala mundial entre europeos y americanos. El avance de la coordinación en algunos de los 120 ámbitos mencionados en la Agenda (lucha contra el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo) choca, de entrada, con dificultades entre los propios miembros de la Unión, mientras que otros objetivos están paralizados, como la creación de una zona de libre comercio UE-EEUU. González, por su parte, destacó la omisión en la Agenda de una de sus propuestas: un mecanismo de concertación monetaria que impida la sobrevaloración del dólar. En ese terreno, González chocó con la existencia del *club reservado* del Grupo de los Siete (G-7), ámbito preferido por parte de Alemania o del Reino Unido.

En el caso de América Latina, tradicionalmente priorizada por España en el marco de las relaciones exteriores de Europa, destacó la firma solemne, coincidiendo con el Consejo Europeo de Madrid (diciembre 1995), de un Acuerdo Marco Interregional entre la UE y Mercosur (Mercado Común del Cono Sur Americano), que incluye diálogo político al más alto nivel. Se trata de la primera vez que la Unión firma un vínculo contractual, con objeto de futura asociación, con una región tan lejana.

La presidencia española intentó potenciar las relaciones de la UE con México y con Chile. En el primer caso el tema quedó parado a causa del *crash* financiero, mientras que las negociaciones con Chile dieron un paso adelante durante la presidencia española con la firma de una Declaración Conjunta sobre Diálogo Político y la aprobación de un mandato de negociación para llegar a un Acuerdo de Asociación de carácter político y económico. Otro país que recibió la atención de la presidencia española fue Cuba. En este caso, el Gobierno español consiguió, frente a las reticencias de algunos colegas europeos, la aceptación en el Consejo Europeo de Madrid de continuar el diálogo y la cooperación con Cuba, y la solicitud a la Comisión de presentar durante el primer semestre de 1996 un proyecto de mandato para un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial.

LA MIRADA AL MEDITERRÁNEO

El objetivo privilegiado de la presidencia española en materia exterior era la celebración de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (27-28 de noviembre de 1995). La Conferencia ha sido calificada de “encuentro histórico”, ya que por primera vez se reunían en el ámbito ministerial los 15 miembros de la Unión con sus 12 socios mediterráneos. La presidencia española destacó el carácter genuinamente europeo del ejercicio diplomático, dado que el mismo se realizó al margen de los Estados Unidos. Cosa poco habitual cuando se trata de la región mediterránea y se inicia un ejercicio que desborda los temas puramente económicos.

Las constantes presiones españolas en favor de prestar mayor atención al Mediterráneo, que habían comenzado con el proyecto hispano-italiano de CSCM (1990), daban así su fruto. El interés español por el tema había impulsado la decisión del Consejo Europeo de Essen de apoyar la celebración durante la presidencia española de una Conferencia Euromediterránea, como primer paso para una asociación euromediterránea. La importancia que el Gobierno español concedía al tema se hizo patente durante el Consejo Europeo de Cannes (junio de 1995), escenario de enfrentamiento entre González y otros socios europeos, destacando Helmut Kohl, a causa de la reasignación de recursos entre los PECOS y los vecinos mediterráneos. Mientras Alemania, entre otros, proponía mantener la lógica de la distribución de recursos del período 1992-1996, España, apoyada por la Comisión, proponía una redistribución más favorable para los mediterráneos. La actitud española, inflexible en este tema, se explica por un doble motivo: en primer lugar, sin mayores recursos la reunión de Barcelona estaba abocada al fracaso seguro y, en segundo lugar, España era consciente de que esta era la *última oportunidad* ya que tras el año 2000 la UE *interiorizará* problemas de la Europa del Este que limitarán su capacidad de ayuda al exterior. El acuerdo final -los recursos para el Este aumentan un 8% y los asignados al Mediterráneo lo hacen en un 22%- fue un éxito de la política española.

La diplomacia española se volcó en la celebración de la Conferencia Euromediterránea. La organización de la Conferencia fue compleja (Barbé, 1996a). Hubo que superar las resistencias de algunos países para que no boicotearan el encuentro (Marruecos, Líbano y Siria) y, por encima de todo, fue imposible consensuar un texto entre los países implicados antes de la Conferencia. La presidencia española organizó tres encuentros en Bruselas, al margen de las visitas *in situ*, con los 12 socios para perfilar la Declaración de Barcelona y el anexo Programa de Trabajo, a partir de un proyecto europeo adoptado por el Consejo. De ese modo, se llegó a Barcelona con algunas dificultades resueltas, sobre todo en el terreno económico (acuerdo en la creación de un área de libre comercio) y social (inmigración clandestina), gracias a una redacción ambigua o dejando temas abiertos para el futuro plan de trabajo. De ahí el carácter, para

algunos insuficiente, de declaración de principios de la Declaración. Lo que, sin embargo, no obstó para que la Conferencia estuviera a punto de fracasar a causa del apartado político y de seguridad. El proceso de Barcelona se vio, como se temía, *contaminado* por el conflicto árabe-israelí. Tres temas bloqueaban la declaración final -derecho a la autodeterminación, no proliferación de armas nucleares y lucha contra el terrorismo- poniendo en peligro la creación de un marco global de relaciones euro-mediterráneas.

Con el acuerdo de todos los socios de la UE, Solana presentó como ultimátum un texto que no satisfacía plenamente ni a Israel, ni a Siria, ni a Líbano. Así, el país que no lo aceptara sería responsable del fracaso. Finalmente, el texto se adoptó, sin firmas, y la presidencia española, junto a la Comisión y al ministro argelino, portavoz de los mediterráneos, hablaron de Barcelona como de un éxito. El éxito de la diplomacia española en Barcelona, personalizado en la figura de Javier Solana, tuvo resultados importantes tanto a nivel interno (imagen de prestigio) como internacional (Secretaría General de la OTAN para Solana).

DE LA CPE A LA PESC: EL IMPULSO ESPAÑOL

En el terreno de la construcción política de Europa, el tema de la política exterior ha jugado un papel central. Esa fue la imagen que ofreció la CIG de 1991. El resultado de la misma, el Tratado de Maastricht, ha sido a la vez insatisfactorio y conflictivo. Como siempre, en materia de política exterior hay que apuntar que de Maastricht surgió el mínimo común denominador, una vez combinados los deseos de los Doce y superadas las trabas británicas (Barbé, 1992). ¿Cuál fue el papel de España en el proceso que supuso la transformación de la CPE en PESC?

El debate sobre la reforma de la CPE y su transformación en PESC sacó a la luz una vez más las fracturas tradicionales en materia de construcción europea, desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en los años cincuenta. Como era de esperar, dos temas dividieron a los Doce, convirtiéndose en los aspectos más conflictivos de la negociación: por una parte, el mecanismo de toma de decisiones que planteaba la posible introducción del voto por mayoría frente a la unanimidad necesaria en el caso de la CPE; y por otra parte, si abordar, o no, y cómo los temas de la seguridad y, sobre todo, de la defensa desde el marco de la construcción europea. Estas cuestiones, tantas veces debatidas, eran un *déjà vu* que remitía a múltiples proyectos de construcción política de décadas anteriores (Fouchet, Tindemans, Genscher-Colombo).

En resumen, una vez más, se repetían las viejas fracturas. Si bien, en este caso, España iba a participar, por primera vez, poniendo a prueba su discurso sobre la construcción europea con la presentación de propuestas políticas concretas. En materia ins-

titucional y de toma de decisiones los partidarios de una mayor integración se enfrentaban a los países deseosos de no avanzar más allá de la cooperación intergubernamental. Desde el mismo momento de su ingreso en la Comunidad, el Gobierno español tuvo un discurso propio del grupo de países tradicionalmente integracionistas, como Italia, Alemania o el Benelux, chocando, por tanto, con el bloque de los intergubernamentalistas, como el Reino Unido o Dinamarca.

El Gobierno español presentó una primera propuesta, antes del inicio de la CIG, en la que se recogían sus ideas básicas sobre la futura PESC. A través de la misma, el Gobierno español mostraba una actitud muy realista (carácter gradualista del proceso de integración), a la vez que perseguía favorecer una agenda propia. Así España planteaba la PESC como una política común y dejaba para el futuro la idea de la política única en materia exterior. En materia de áreas de actuación, España planteaba dos ideas: por un lado, la inclusión de todos los ámbitos de la política exterior en la PESC, pero con mecanismos que permitieran seleccionar áreas determinadas para implementar acciones comunes y, por otro lado, la progresiva incorporación de elementos de la UEO en la UE.

El Gobierno español se mostró prudente en lo que respecta a los mecanismos de toma de decisiones. España partía de la idea de elaborar, en el marco del Consejo Europeo y por consenso, una lista de ámbitos susceptibles de generar políticas comunes. En relación con dicha lista, la propuesta española ya hacía algunas sugerencias (Mediterráneo, entre otras). La implementación en el ámbito operativo de dichas políticas, una vez definidos los principios generales, podría llevarse a cabo mediante decisiones adoptadas por mayoría cualificada. El realismo de la propuesta española es evidente en materia de toma de decisiones: el recurso al consenso, excepto a nivel operativo. El ministro de Asuntos Exteriores vinculó la prudencia mostrada en este tema a la defensa de intereses españoles concretos. Así hay que interpretar las palabras del ministro en el Parlamento: “España debe tener mucho cuidado, tenemos grandes riesgos de que zonas de interés para España se incluyan en fórmulas de mayoría cualificada” (Fernández Ordóñez, 1990: 5087-5088). En suma, la propuesta de incluir el Mediterráneo como área de política común y a la vez ser cuidadoso para evitar que ciertas áreas entren a formar parte de la PESC nos remite a un aspecto ya abordado: el trato diferencial entre el Mediterráneo, como zona de riesgo, y América Latina, como zona de prestigio, por parte de la diplomacia española.

Finalmente, el resultado de la cumbre de Maastricht que cerró las negociaciones de la CIG no se apartó demasiado de la propuesta española, tanto en lo que respecta a la identificación de determinadas áreas a las que aplicar políticas comunes (el Mediterráneo no fue recogido), como al mecanismo de toma de decisiones (la posición de británicos y daneses, entre otros, dejó la aplicación del voto por mayoría, según el art. J.3.2., supeditada a un voto previo del Consejo). Si bien España hubiera sido más generosa en el terreno del voto por mayoría para la implementación de las acciones

comunes, en ningún caso se hubiera comprometido con las propuestas más integracionistas, como la propuesta holandesa de comunitarizar la PESC en lugar de crear un segundo pilar intergubernamental (Barbé, 1994).

En materia de seguridad y de defensa, el modelo español de participación en la OTAN -que le valió durante la Guerra Fría el calificativo de *free rider* o de *reluctant partner* (Snyder, 1988)- situaba a nuestro país en una posición incómoda de cara a abordar el tema de la defensa europea en la posguerra fría. La política española, ambigua para algunos aliados, había sido una suma de pragmatismo (homologación militar-armamentística con los aliados atlánticos) y de simbolismo (retirada de fuerzas estadounidenses de España). El tema de la seguridad y de la defensa fue a lo largo de la Guerra Fría un tema de reflexión entre los diplomáticos españoles. Una razón de fondo: España no encontraba *su lugar* en la arquitectura de la Guerra Fría basada en una OTAN liderada por los Estados Unidos.

El final de la Guerra Fría situó a los Doce frente a una situación internacional cambiante. Lo que propició la apertura, en el marco de la CIG sobre Unión Política, del debate sobre la seguridad y la defensa. España, lógicamente, fue uno de los promotores de dicho debate. España defendió, junto a Francia y Alemania, la inclusión de los términos *política de defensa común* y *defensa común* en el texto del Tratado así como la incorporación de la UEO en tanto que “parte integrante del proceso de la Unión Europea y encargada de poner en marcha la política de seguridad y de defensa”¹¹. España, por su parte, activó y orientó el debate sobre el tema en el marco de la propia UEO a través de un memorándum del ministro español (24 de junio de 1991). Asimismo hay que destacar la participación directa de España, junto a Francia y Alemania, en el texto que había de servir de base para la redacción del artículo J.4 del Tratado, y que a instancias de dichos países incluye una referencia a una futura defensa común.

La batalla española en favor de *la identidad europea de defensa* –entendida como defensa común organizada por la UEO/UE– se formuló en términos de complementariedad y no de alternativa. Así, España se unió al criterio dominante en la posguerra fría, al defender la complementariedad entre la defensa común (UEO/EU) y otras instituciones ya existentes (OTAN, CSCE). En conjunto, se puede señalar que la desaparición del bipolarismo *facilitó* la participación de España en el debate sobre la seguridad europea, dando al europeísmo español un tono de pragmatismo importante. De ahí que la evolución previsible de la actitud española llevara ya desde la CIG de 1991, y aún más tras los cambios operados por la OTAN a causa de sus operaciones de seguridad colectiva en la antigua Yugoslavia, a una convergencia de España con el núcleo duro de la seguridad europea (miembros plenos de la OTAN, de la UE y de la UEO).

En definitiva, la posición española a la hora de convertir la CPE en PESC se puede calificar de realismo pragmático. Por un lado, España se alejó del perfil europeísta más marcado, rechazando por ejemplo la comunitarización de la PESC. Al

mismo tiempo, dio muestras de pragmatismo a la hora de abordar los temas de defensa y de seguridad. Esa tendencia va a ser cada vez más evidente y, sin duda, marca la posición actual de España en el momento en que los Quince están llevando a cabo el proceso de reforma de una PESC, que formulada en 1991, no ha podido hacer frente con éxito a la situación internacional cambiante, empezando por las guerras de la antigua Yugoslavia.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LA PESC COMO PROCESO GRADUAL

El décimo aniversario del ingreso de España en Europa ha coincidido con un año de reformas en la vida de los Quince; una reforma necesaria en el caso de la PESC, a la vista de los cambios radicales del sistema internacional y de la perspectiva de una Unión Europea sustancialmente ampliada, a 25 o 30 Estados (Interim Report, 1995). Una preocupación planea en el ambiente: la efectividad de la futura PESC. En ese sentido, la prudencia y el pragmatismo se están imponiendo entre los negociadores. Las cuestiones prácticas (planificación) y el cálculo coste/beneficio en temas como la defensa constituyen la tendencia dominante. En realidad, nadie piensa, a corto plazo, en términos de convergencia cuando se trata de las diplomacias europeas, pero sí en términos de coherencia (adecuar los instrumentos y las políticas europeas a los objetivos perseguidos) (Remacle, 1996: 11).

Diez años después de su ingreso en la maquinaria de la CPE, España se alinea en materia organizativa e institucional dentro de la tendencia dominante cuando se trata de abordar la reforma de la PESC (Barbé, 1996b). De modo genérico, se puede decir que España aborda la CIG-96 con la idea de que la reforma actual no es más que una etapa de algo que por definición es un “largo proceso”, como apuntaba, ya en marzo de 1995, el primer informe del Gobierno español sobre la CIG. Ese enfoque gradualista ha persistido en los sucesivos documentos elaborados tanto a nivel gubernamental como a nivel parlamentario de cara a definir la posición española en la CIG¹². Dos ideas subyacen en la actitud española respecto de la revisión del Tratado: por un lado, la Conferencia deberá, al menos, cubrir las reformas (institucionales y de política exterior y de seguridad) imprescindibles para hacer posible la próxima ampliación al Este y, por otro lado, la Conferencia deberá evitar todo involucionismo, teniendo en cuenta que la fuerza del sistema comunitario radica en dos elementos fundamentales: un marco institucional único y el mantenimiento del *acquis communautaire*.

En lo que respecta a la PESC, España adopta una posición realista y considera, ya de entrada, que las reformas en este capítulo serán de alcance limitado y centradas en disposiciones de orden práctico.

En relación con la defensa, los documentos españoles apuntan que la CIG es un momento ideal para avanzar en el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. En ese terreno, la posición española parte del consenso entre los Quince para preservar el vínculo transatlántico y el papel de la UEO como pilar europeo de la OTAN y sitúa el tema central de la negociación durante la CIG en la redefinición de las relaciones entre la UEO y la UE. Con un gran pragmatismo, no olvidemos que España ejercía la presidencia de la UE y de la UEO durante el segundo semestre de 1995, los documentos españoles trataban el tema de las relaciones UE-UEO bajo la forma de una lista de opciones yendo desde la opción mínima (mantenimiento de dos organizaciones) hasta la máxima (fusión de la UEO en la UE) pasando por opciones intermedias (proceso gradual de convergencia entre las dos organizaciones). La falta de definición española en este sentido hay que suplirla con las declaraciones de miembros del Gobierno. El ministro de Defensa declaró ante el Parlamento que “España se sitúa en la opción intermedia, que creemos que es la más realista y la que probablemente tenga que tomar en cuenta la CIG” (Suárez Pertierra, 1995: 1855).

La posición del Gobierno González en dichos temas fue, en gran medida, recogida en el dictamen parlamentario aprobado por las fuerzas políticas de la Cámara en diciembre de 1995. Ello, sumado a la evolución de la actitud española en la OTAN hacia la convergencia ya en época González, establece pocos elementos de divergencia sobre la materia en el ámbito doméstico. La llegada al Gobierno del Partido Popular no comporta, por tanto, ningún cambio significativo respecto de la posición de España en el marco de la PESC, si obviamos algún tema de agenda política muy residual (relaciones con Cuba). En suma, el actual Gobierno español se encuentra con un modelo de participación cómodo: realista en materia política y pragmático en materia institucional. Las dudas sobre el futuro se ciernen en torno al activismo mostrado por España a lo largo de la última década en materia diplomática europea. ¿Se mantendrá ese perfil activista? Recordemos, sin embargo, que el activismo ligado al personalismo de González en la dirección de la política exterior y europea, ya se había visto mermado por la coyuntura de los últimos años de la era socialista (problemas económicos internos, ampliación a 15, prioridad de la agenda comunitaria). Todo apunta, pues, a una segunda década de presencia española en la Europa diplomática mucho más discreta que la anterior.

Referencias bibliográficas

- Barbé, E. (1992) "Hacia una política exterior y de seguridad común", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona: CIDOB, pp. 209-216.
- Barbé, E. (1994) *The reform debate on CFSP in Spain*, paper del seminario "Spain in EPC/CFSP: Compatibility of interests", Institut für Europäische Politik (Bonn), Madrid (9-10 junio).
- Barbé, E. (1995a) "European Political Cooperation: the upgrading of the Spanish Foreign Policy", en Gillespie, R., Rodrigo, F. y Story, J. (eds.), *Democratic Spain and International Context*, Londres: Routledge, (versión española, Alianza Ed.) pp. 106-122.
- Barbé, E. (1995b) "Spanien", en Weidenfeld, W. y Wessels, W. (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95*, Institut für Europäische Politik. Europa Union Verlag, pp. 351-358.
- Barbé, E. (1996a) "The Barcelona Conference: Launching pad of a process", *Mediterranean Politics* 1/1:25-42.
- Barbé, E. (1996b) *The Security and Defence Policy: The Spanish position in the IGC 96*, (paper) Centre for European and Asian Studies/Norwegian School of Management.
- Campo, S. (1991) *Informe Incipe 1991. La opinión pública española y la política internacional*, Madrid: Tecnos/Incipe.
- Easton, D. (1965) *A System Analysis of Political Life*, Chicago: Chicago U.P.
- Fernández Ordóñez, F. (1990) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisiones. Mixta para las Comunidades Europeas. 8 noviembre), n. 169.
- Gil Ibáñez, A. (1992) "Spain and European Political Union", en Laursen, F. y Vanhoohacker, S., *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- González, F. (1988) *La unidad europea. Intervenciones del presidente del Gobierno Felipe González*, Madrid: Ministerio del Portavoz del Gobierno.
- González, F. (1995) *Discurso del presidente del Gobierno, Don Felipe González, ante el pleno del Parlamento Europeo en el debate sobre el estado de la Unión*, Estrasburgo, 15 noviembre.
- González, F. (1996) *Intervención del presidente del Gobierno, Don Felipe González, ante el pleno del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 16 enero.
- Grugel, J. (1994) *Spain and Latin America*, paper del seminario "Spain in EPC/CFSP: Compatibility of interests", Institut für Europäische Politik (Bonn), Madrid (9-10 junio).
- Hill, C. (ed.) (1983) *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres: Allen & Unwin.
- Informe sobre la presidencia española de la Comunidad Europea* (1989), Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1 julio.
- Interim Report of a Working Group (1995) *CFSP and the Future of the European Union* (Report prepared in collaboration with the Research Group on European Affairs/University of Munich and the Planning Staff of the European Commission/DG1A). Bertelsmann Wissenschaftsstiftung.
- Kirchner, E.J. (1992) *Decision making in the European Community. The Council Presidency and European Integration*, Manchester: Manchester U.P.

- Lindberg, L.N. y Scheingold, S.A. (1970) *Europe's Would-Be Polity*, New Jersey: Prentice Hall.
- Nutall, S. (1992) *European Political Cooperation*, Oxford: Clarendon Press.
- OID (1995) *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) durante la presidencia española de la Unión Europea*, Madrid: OID (Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores).
- Ortega y Gasset, J. (1910) *Obras completas*, vol. 1, Madrid, Revista de Occidente, edic. de 1966.
- Regelsberger, E. (1988) "EPC in the 1980s: Reaching another plateau?", en Pijpers, A. et al., *European Political Cooperation in the 1980s*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Regelsberger, E. (1989) "Spain and the European Political Cooperation - No Enfant Terrible", *The International Spectator* XXIV/2:118-124.
- Remacle, E. (1996) "La CIG, le deuxième pilier de Maastricht et la sécurité de l'Union Européenne", en Remacle, E. (ed.), *La PESC, l'UEO et la CIG*, Bruselas: Institut d'Etudes Européennes (ULB), pp. 5-34.
- Resultados de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (1995), Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores (texto mecanografiado).
- Rodríguez Caamaño, M.J. y Almarcha Barbado, A. (1993) "The consequences of EC membership for Spanish educational policy", en Almarcha Barbado, A., *Spain and EC membership evaluated*, Londres: Pinter.
- Rodríguez Mojón, M. (1993) "The impact of EC membership on Spanish foreign policy", en Almarcha Barbado, A., *Spain and EC membership evaluated*, Londres:Pinter.
- Salomón, M. (1994) *Spain, EPC and the Arab World, paper* del seminario "Spain in EPC/CFSP: Compatibility of interests", Institut für Europäische Politik (Bonn), Madrid (9-10 de junio).
- Schoutheete, P. (1986) *La coopération politique européenne*, París: Nathan.
- Snyder, G. (1988) "Spain in NATO: The reluctant partner", en Gil, F.G. and Tulchin, J.S., *Spain's entry into NATO*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 140-158.
- Solana, J. (1993) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Exteriores), n. 20, 22 septiembre.
- Suárez Pertierra, G. (1995) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones. Defensa, núm. 621.
- Urruela, Agueda (1995) "El Parlamento Europeo frente al conflicto del Sáhara Occidental", *Papers* 46:107-120.

Notas

1. Declaraciones recogidas en Fernández Ordóñez (1990): "Ante Europa somos menos ingenuos", *El País*, 24.6.1990.
2. La función de coartada que la CPE ha jugado para la diplomacia de algunos países europeos ha sido destacada por Hill (1983:185-201). El Gobierno español ha hecho uso de dicha función. Así, por ejemplo, a la hora de abordar su participación en la Guerra del Golfo.
3. En el análisis del desarrollo de la CPE se distingue entre los aspectos políticos, institucionales y organizativos. Véase, en ese sentido, Nutall (1992:2-4).
4. La distinción entre ambos tipos de respuesta es de Easton (1965:177).
5. Schoutheete (1986) ha analizado la práctica de la CPE a partir de tres niveles de compromiso: *communauté d'information*, *communauté de points de vue* y *communauté d'action*.
6. La prensa dedicó especial atención a la mejora del sistema de comunicaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores (Palacio de Santa Cruz). Véase "España pone fin al subdesarrollo de sus embajadas", *El País*, 3.2.1989.
7. Las cifras reseñadas proceden del *Eurobarómetro* y han sido recogidas en Gil Ibáñez (1992:103).
8. Declaraciones recogidas en Jannuzzi (1989): "La Comunidad sigue siendo la piedra angular de la construcción europea", *El País*, 24.6.1989.
9. Declaraciones recogidas en "España cotiza a la baja en Europa", *El País*, 15.1.1995.
10. Los diplomáticos españoles (Resultados, 1995) han destacado el activismo de su presidencia: España presidió en Bruselas durante su semestre 1.699 reuniones, por encima de las presidencias anteriores: Bélgica, con 1.395, Grecia, con 1.560, Alemania, con 1.142 y Francia con 1.437.
11. Véase el texto del comunicado en "Conférence Intergouvernementale sur l'Union Politique. Le communiqué conjoint franco-allemand-espagnol", *Europe Documents* (Agence Europe), n. 1737, 17.10.1991, p. 1.
12. A continuación se recogen los documentos más ilustrativos de la posición española en materia de reforma del TUE, hasta la apertura de la CIG (marzo 1996): *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, (2 Marzo 1995), Ministerio de Asuntos Exteriores; *Reflexion Document on the WEU contribution to the Intergovernmental Conference on 1996*, (4 Julio 1995), Ministerio de Asuntos Exteriores; "Dictamen de la Comisión Mixta para la Ponencia Europea en relación con el informe elaborado por la ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas instituciones (Conferencia Intergubernamental, 1996)", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 82, 29 diciembre 1995; *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores (marzo 1996).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

El sector exterior de la economía española (1986 - 1995).
Gonzalo Bernardos y Pedro Aznar

El sector exterior de la economía española (1986 - 1995)

*Gonzalo Bernardos y **Pedro Aznar

La integración en la CEE –ahora Unión Europea (UE)– el 1 de enero de 1986 comporta prácticamente desde cualquier perspectiva un importante cambio para la economía española. No obstante, sin lugar a dudas, la principal metamorfosis de la misma tuvo que ver con su grado de integración en la economía mundial. Así, primordialmente como consecuencia del cumplimiento de los acuerdos del Tratado de Adhesión y de su participación en el Mercado Único Europeo (1993), la economía española pasó en muy pocos años de encontrarse relativamente aislada del contexto económico internacional a formar plenamente parte de él.

Este hecho ha comportado sustanciales repercusiones en el sector exterior de la economía española. El análisis de dichas repercusiones es el objetivo de este artículo. Se divide en tres secciones. En la primera, mediante el análisis de las distintas balanzas que integran la cuenta corriente, reflejamos los efectos que la integración en Europa ha tenido sobre la evolución, magnitud y distribución geográfica de los flujos comerciales, así como sobre los servicios (especialmente el turismo) y las transferencias. En la segunda, a través del estudio de la cuenta financiera¹, consideramos las principales características de la financiación del tradicional déficit por cuenta corriente y el papel que la mayor liberalización financiera ha tenido durante los 10 últimos años en la economía española. Finalmente, en la tercera realizamos las conclusiones y consideraciones finales.

*Profesor Titular de Economía, Universitat de Barcelona.

**Investigador del Departamento de Economía Aplicada, Universitat de Barcelona.

LA BALANZA POR CUENTA CORRIENTE

Tradicionalmente, la balanza por cuenta corriente en España ha tenido carácter deficitario. Así, los períodos con superávit corriente han sido relativamente breves y normalmente se han asociado en el tiempo con devaluaciones de la moneda nacional. Esta característica se ha mantenido en gran medida durante el período estudiado, como lo demuestra el hecho de que el ratio déficit corriente/PIB en el conjunto del período sea del 1,37% y que únicamente durante dos de los años considerados (1986 y 1995) dicha balanza haya cerrado con superávit y solamente en un tercero (1987) en equilibrio² (cuadro 1).

La balanza comercial

La principal explicación del saldo desfavorable de la cuenta corriente la tenemos en el comportamiento de la balanza comercial. Aunque históricamente dicha balanza tendía a presentar un saldo deficitario, la integración de España en la Comunidad marca el inicio de un período que globalmente se caracteriza por un aumento del déficit comercial y la disminución de la tasa de cobertura respecto a la etapa inmediatamente anterior a la misma (ver gráficos 1 y 2).

No obstante, debido a la falta de homogeneidad del período y a la importancia de la coyuntura económica internacional en la cuantía y variaciones del déficit comercial, el análisis de los 10 años de integración se dividirá en lo que respecta al estudio de la balanza comercial en tres etapas: una primera caracterizada por un elevado crecimiento económico mundial (1986-1990), una segunda significada por la aparición de una recesión económica en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– (1991-1993) y, por último, una tercera en la que se observa una relativamente tímida recuperación económica (1994-1995). La primera etapa (1986-1990) se caracteriza por un elevado incremento del déficit comercial tanto en términos absolutos (ver gráfico 1) como en porcentaje del PIB (ver cuadro 1). Dicho incremento viene principalmente motivado por la importante reducción efectuada de las barreras al comercio, el elevado crecimiento de la demanda interior y la sobrevaloración de la moneda nacional.

La liberalización comercial, que tiene lugar como consecuencia de la integración de España en la Comunidad y su inserción plena en la economía mundial, provoca que las empresas españolas se enfrenten a una mayor competencia en el interior del país y no se encuentren todo lo preparadas que sería deseable para operar con elevado éxito en los mercados exteriores. Esto se debe principalmente a problemas asociados con el relativamente reducido tamaño de las empresas españolas (que impide un adecuado aprovechamiento de las economías internas de escala) y a una inadecuada política comercial empresarial. Dicha política, al tener como base principal la competencia en el precio, no tiene suficientemente en cuenta aspectos tan trascendentales para la penetración

en los mercados, donde existen un amplio grupo de consumidores de elevadas rentas y distinta estructura de preferencias (como es el caso de la Unión Europea), como la realización de una adecuada política de diferenciación de productos³.

El fuerte crecimiento de la economía española en el período considerado, superior al de la media de la comunitaria y al mundial (ver cuadro 2), conlleva un aumento de la demanda interior que provoca un importante incremento de las importaciones. No obstante, dicho aumento de la demanda interior no sólo afecta negativamente al déficit comercial por lo que respecta a las importaciones sino también en lo que corresponde a las exportaciones. Esto último se debe a que, al absorber el mercado interior una mayor proporción de la producción de las empresas nacionales de la que absorbía en fases anteriores, las exportaciones españolas, a diferencia de las importaciones, crecen a un ritmo inferior al del comercio mundial. Esta situación se debe, como Fernández y Sebastian (1989) indican, a la proximidad de los valores estimados de las elasticidades-renta de exportaciones e importaciones y constituye una muestra de las dificultades que tiene la economía española para poder crecer durante la etapa estudiada por encima de la media comunitaria sin dar lugar a un considerable déficit comercial.

La elevada expansión de la demanda interna en la etapa 1986-1990 crea tensiones inflacionistas en la economía española y elimina los efectos positivos sobre el déficit comercial de la devaluación de 1982 y el posterior proceso de ajuste. Debido a ello, la Administración aplica una política monetaria restrictiva que, al no venir acompañada de medidas que incrementen la competencia en el sector de bienes no comerciables, no tiene el suficiente éxito para impedir la existencia de un relativamente amplio diferencial de inflación respecto a la mayoría de nuestros socios comunitarios (ver cuadro 4). De esta manera, dicha política monetaria conduce a la sobrevaloración de la moneda y provoca la erosión de la competitividad de los productos españoles⁴. Por tanto, la política de moneda *fuerte*, al facilitar el acceso de los productos extranjeros al mercado español y dificultar la entrada de los productos españoles en los mercados exteriores, conduce a un aumento del déficit comercial.

El comportamiento de la balanza comercial en la segunda etapa analizada (1991-1993) viene en buena medida marcado por el cambio de coyuntura económica internacional. Así, a principios de la década de los noventa, la economía mundial entra en recesión. Dicha recesión se debe principalmente al estancamiento económico de EEUU y a la restrictiva política monetaria efectuada por el Bundesbank para reducir las tensiones inflacionistas generadas por la unificación económica alemana (1 de julio de 1990). No obstante, debido al carácter expansivo de la política fiscal en España, esta recesión económica mundial, aunque hace disminuir el ritmo de crecimiento de la economía española, no se manifiesta con especial intensidad en nuestro país hasta el segundo semestre de 1992 (cuadro 4). Este hecho, unido a la repercusión sobre la competitividad de las empresas españolas de las tres devalua-

ciones de la peseta llevadas a cabo entre septiembre de 1992 y mayo de 1993, determina la conveniencia de dividir dicha etapa en dos fases: de 1991 a septiembre de 1992 y de octubre de 1992 a 1993.

La primera de ambas fases (1991 - septiembre 1992) viene caracterizada por la estabilización del déficit comercial en términos absolutos (ver gráfico 1) y su disminución en relación al PIB (ver cuadro 1). Este cambio de tendencia tiene como principal base la ralentización del crecimiento de la demanda interna que se deriva de las medidas de ajuste económico adoptadas en 1989 y la mayor predisposición empresarial a considerar la Comunidad como el mercado natural de las producciones españolas. Ambos efectos producen que el ritmo de crecimiento de las exportaciones sea durante el período considerado superior al de las importaciones e impiden que el déficit comercial siga aumentando en la magnitud en que lo había hecho en la etapa inmediatamente posterior a la integración en Europa.

No obstante, es preciso hacer notar que dicha estabilización del déficit se produce en un contexto donde el eurooptimismo respecto a una rápida transición hacia la moneda única impide que los graves desequilibrios de la economía española tengan repercusión en el tipo de cambio nominal de la peseta. Por tanto, la competitividad de las empresas españolas continua estando mermada por la sobrevaloración de la moneda nacional que incluso aumenta durante la fase considerada⁵ (ver gráfico 3).

La segunda fase (octubre 1992 - diciembre 1993) viene marcada por una fuerte disminución del déficit comercial (ver cuadro 1 y gráfico 1). En dicha fase, el sector exterior se configura como la principal fuente de crecimiento de la economía española. Los determinantes de la disminución del déficit son el aumento de competitividad de las producciones españolas que se deriva de las sucesivas devaluaciones de la peseta⁶ y la debilidad de la demanda nacional consecuencia básicamente del carácter más restrictivo de la política fiscal.

Sin embargo, aunque la corrección observada ha sido importante, ésta ha afectado relativamente poco al déficit comercial de carácter *estructural*. Este aspecto vuelve a mostrar la necesidad de una mejora de la competitividad de las producciones españolas no ligada a las devaluaciones de la moneda (principalmente vía diferenciación de productos) que evite el estrangulamiento que históricamente el déficit comercial ha producido sobre el crecimiento potencial de la economía española.

En la última etapa (1994 - 1995), el déficit comercial no varía sustancialmente en términos del PIB (ver cuadro 1) pero, en cambio, en términos absolutos sufre un significativo aumento en 1995 (ver gráfico 1). Aunque durante esta etapa, debido principalmente a la recuperación de la demanda interior, tiene lugar un considerable incremento de las importaciones, las exportaciones continúan creciendo a un ritmo superior. Esto se debe principalmente a la recuperación económica internacional y a la persistencia, aunque sólo sea de manera parcial, de las ganancias de competitividad en los mercados exteriores proporcionadas por las devaluaciones de la peseta.

Distribución geográfica y patrón de comercio

La adhesión de España a la CEE en 1986 conllevó la entrada de nuestro país en una unión aduanera. Este hecho comportó que España liberalizara sus intercambios comerciales con los países de la Comunidad y adoptara respecto a terceros el arancel externo común de la misma. Este trato discriminatorio de las producciones realizadas fuera del marco de la Comunidad respecto a las efectuadas en la misma ha supuesto un progresivo aumento de la participación de los países de la Unión Europea en el comercio exterior español, tanto como lugar de destino de las exportaciones españolas como de procedencia de las importaciones, en perjuicio del peso relativo de otras áreas geográficas (ver cuadro 3).

No obstante, el fenómeno de desviación de comercio propio de la incorporación de un país a una unión aduanera no ha tenido especial virulencia, excepto para algunos productos agrarios y alimentos procesados, en el caso de la integración española a la Comunidad. Esto se debe a que, al ser inferior el arancel externo de la CEE al medio español en el momento de la adhesión, los beneficios que se desprenden para los países pertenecientes a otras áreas geográficas de la reducción media de aranceles en España compensan, por lo menos en cierta medida, la previsible desviación de comercio.

La liberalización comercial, al otorgar un mayor peso relativo al comercio con la Comunidad, ha supuesto una variación significativa en las características del comercio exterior español. A escala global, dicha variación tiene que ver con la mayor especialización intraindustrial de la economía española⁷. Esto se debe a que, al tener ésta una dotación de factores relativamente similar a la de los países que componen la Unión Europea, la integración en Europa fomenta los intercambios comerciales basados en la combinación de economías de escala y diferenciación de productos (comercio intraindustrial) a costa relativamente de los determinados por las diferencias en los recursos de los países (comercio interindustrial). De esta manera, se explica que en las exportaciones españolas cada vez tengan una mayor participación específicos sectores, tales como el automovilístico, la química industrial y la metalurgia de base, caracterizados por la existencia de importantes economías de escala en la producción y que entren en relativo declive otros sectores, como el textil, el calzado y la confección, en cuyo proceso de producción se utiliza de manera intensiva mano de obra sin cualificar.

La mayor expansión del comercio intraindustrial como consecuencia de la liberalización comercial ha provocado, según la nueva teoría del comercio (Lancaster, 1980; Krugman, 1980), unos costes de ajuste para la economía española inferiores a los que hubieran surgido si el predominio del comercio hubiera sido de carácter interindustrial⁸. No obstante, tal y como señalan Gordo y Martin (1995), si el comercio intraindustrial español estuviera ampliamente basado en productos diferenciados por su calidad⁹, los costes de ajuste, al implicar dicho comercio la desaparición de las variedades de menor calidad y corresponderse éstas con los productos españoles, serían bastante elevados y en cierta medida comparables con los que conllevaría una intensificación del comercio interindustrial.

La balanza de servicios y transferencias

La economía española ha tendido a compensar, de manera parcial o total, los déficits en la balanza comercial con superávits tanto en la balanza de servicios como de transferencias. Aunque esta tendencia ha continuado en la década posterior a la integración, el poder compensador conjunto de ambas ha disminuido debido principalmente al menor crecimiento de los ingresos por turismo respecto al gasto en importaciones.

La subbalanza de turismo y viajes constituye la principal partida de la balanza de servicios¹⁰. Debido al gran potencial turístico español, dicha partida presenta un saldo favorable en todos los años considerados (gráfico 4). No obstante, dentro de la década de análisis cabe diferenciar dos etapas: una primera caracterizada por una profunda recesión del sector (1986-1990) y una segunda en la que se observa la recuperación del mismo (1991-1995).

La recesión del sector turístico durante la primera etapa, a pesar del contexto de expansión económica en los países industrializados, tiene como base principal la pérdida de competitividad de España como destino turístico. Dicha pérdida es consecuencia de la sobrevaloración de la peseta que motiva que los servicios turísticos en España sufran un encarecimiento respecto a los prestados por los principales competidores mediterráneos.

La recuperación y posterior auge de la segunda etapa se deben a factores más diversos. Así, a pesar de la recesión económica a escala internacional y la estabilidad del tipo de cambio, el aumento de la conflictividad social y política en algunos países mediterráneos competidores y la celebración en España de acontecimientos internacionales de carácter extraordinario (Exposición Universal y Juegos Olímpicos) da lugar a que en el bienio 1991-1992 se produzca un cambio de tendencia. Este cambio de tendencia se confirma durante el período 1993-1995, donde el atractivo del sector turístico español se ve favorecido, además de por la continuación de la conflictividad política y social en algunos de los países mediterráneos, por las sucesivas devaluaciones de la moneda nacional. Dichas devaluaciones, al hacer relativamente más barata a España como destino turístico, incrementan la competitividad de los servicios españoles y dan lugar a un importante aumento de los ingresos por turismo.

Históricamente, las remesas de emigrantes determinaban el saldo favorable de la balanza de transferencias y constituían una de las partidas compensatorias más importantes del déficit comercial. Sin embargo, la práctica supresión desde mediados de la década de los setenta de la emigración española ha conllevado una elevada pérdida del peso específico de dicha partida. No obstante, a partir de la entrada de España en la CEE, la balanza de transferencias ha recobrado su antiguo poder compensatorio. Esto es debido principalmente a las transferencias públicas que España recibe de la Comunidad por su condición de receptor neto de fondos estructurales.

CUENTA FINANCIERA

El tradicional déficit de la balanza por cuenta corriente ha motivado que la economía española tuviera que buscar financiación en el mercado internacional de capitales. Históricamente, esta financiación ha procedido de dos vías: inversión extranjera (principalmente directa, en cartera y en inmuebles) así como préstamos y créditos del exterior, y no sólo ha permitido cubrir el déficit corriente, sino que también ha posibilitado por término medio la acumulación de reservas.

Desde la perspectiva de la financiación exterior de la economía española, la adhesión en la Comunidad, al comportar un proceso de apertura financiera que culmina en febrero de 1992 con la libre movilidad internacional de capitales, supone una importante modificación tanto en lo que se refiere a la magnitud como a las características de los flujos de entrada de capitales.

La etapa inmediatamente posterior a la adhesión (1986-1990) tiene como principal característica el gran incremento observado en las entradas de capitales. Este volumen es tan elevado que, para evitar una mayor apreciación de la peseta, el Banco de España en el período 1987-1989 da temporalmente marcha atrás en el proceso de liberalización financiera de la economía española y adopta medidas que restringen la capacidad de los residentes para endeudarse en moneda extranjera.

El aumento de las entradas de capital en concepto de inversión extranjera en la etapa considerada se debe principalmente al incremento de la inversión directa y en cartera. Esto provoca que la participación relativa de las compras de inmuebles en la inversión realizada por no residentes, que en la primera mitad de la década de los setenta había llegado a ser la principal fuente de entrada de capitales, disminuya en gran medida y se configure como una fuente relativamente secundaria de inversión extranjera. El aumento tanto de la inversión directa como de la de cartera en el conjunto del periodo tiene que ver principalmente con tres factores: el gran aumento de la inversión a escala mundial, la disminución de las trabas administrativas y las favorables expectativas respecto al rendimiento de las inversiones que genera el elevado crecimiento de la economía española.

Asimismo, el espectacular incremento de las entradas de capital en dicha etapa tiene también su base en el aumento de los títulos de deuda pública en poder de no residentes y en el de los préstamos extranjeros concedidos al sector privado. Las mayores entradas de capital en concepto de los anteriores instrumentos financieros tiene que ver con la mayor rentabilidad que respecto a otros países ofrece España a los capitales internacionales. Esto es debido principalmente al diferencial positivo de intereses en relación a la mayoría de los países de la Comunidad, a la fortaleza de la peseta y a la inexistencia, a pesar del elevado déficit por cuenta corriente en alguno de los años considerados, de expectativas de depreciación del tipo de cambio nominal de la moneda nacional.

La entrada de capitales vía inversión en valores no negociables¹¹ sufre un retroceso en la etapa comprendida entre 1991 y 1993. Dicho retroceso tiene principalmente como base la aparición de una recesión económica en el ámbito mundial que provoca una disminución de la inversión directa a escala internacional, el empeoramiento de las expectativas de crecimiento de la economía española y la inestabilidad cambiaria que, desde el no danes a Maastricht (junio de 1992) hasta la ampliación de las bandas de fluctuación al $\pm 15\%$ (agosto de 1993), tiene lugar en el seno del mecanismo de cambios e intervención del Sistema Monetario Europeo (SME).

No obstante, la menor entrada de capitales vía valores no negociables (inversión directa) no plantea en 1991 problemas en la financiación del déficit por cuenta corriente. Así, en dicho año, las expectativas de disminución de los tipos de interés en España, junto con la fortaleza de la peseta, determinan un importante incremento de la demanda por parte de no residentes de títulos de deuda pública a medio y largo plazo que compensa sobradamente la disminución de la afluencia de capitales a través de la partida anterior. En cambio, en los siguientes años (1992 y 1993) la incertidumbre respecto al tipo de cambio, provoca que la financiación exterior neta sea insuficiente para financiar el déficit por cuenta corriente.

En el bienio 1994-1995, la recuperación económica a escala internacional supone un considerable incremento respecto a la etapa anterior de las entradas de capital vía valores no negociables (inversión directa). Sin embargo, el incremento del tipo de interés a escala mundial y el aumento del diferencial de la deuda española respecto a la alemana generan durante 1994 y primeros meses de 1995 cuantiosas salidas de capitales. Dichas salidas tienen como base las desinversiones de no residentes en deuda pública española a medio y largo plazo y dan lugar a una pérdida de reservas. No obstante, esta pérdida de reservas es notablemente inferior a la observada en años anteriores.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La adhesión a la Comunidad Europea en 1986 supone la plena integración de España en la economía mundial y la adopción de medidas que conllevan la liberalización comercial y financiera. En lo que se refiere al ámbito comercial, la liberalización provoca la existencia de una mayor competencia en el mercado interior en lo que respecta a los bienes comerciables. Esta mayor competencia, la relativa renuncia de las empresas españolas a penetrar en los mercados exteriores y la existencia de un tipo de cambio nominal de la moneda sobrevalorado, consecuencia de la combinación de una

política monetaria restrictiva y una política fiscal expansiva, hacen que las producciones españolas tengan graves dificultades para competir con las extranjeras y, por tanto, determina la existencia de un elevado déficit comercial.

Sin embargo, aunque con otro conjunto de políticas económicas dicho déficit no hubiera podido ser totalmente corregido, sí que es muy probable que su cuantía hubiera menguado. Así, si en el proceso inmediatamente posterior a la integración se hubieran realizado las reformas estructurales necesarias para dotar de mayor competencia al sector de bienes no comerciables, no hubiera sido necesaria la utilización del tipo de cambio para reducir la inflación interior y se hubiera podido evitar la pérdida de competitividad que una moneda sobrevalorada conlleva sobre los productores nacionales de bienes comerciables. Esta alternativa, a pesar de que en los años inmediatamente posteriores a la entrada en la Comunidad hubiera determinado un crecimiento menos *explosivo*, habría posibilitado con bastante seguridad un crecimiento más sostenido y, de esta manera, afrontar con mayores garantías el cambio de coyuntura económica internacional que a principios de la década de los noventa tuvo lugar con la unificación económica alemana y la recesión de la economía de EEUU lo que concierne a la esfera financiera, las necesidades de financiación del déficit corriente fueron cubiertas en los primeros años sin ningún problema y permitieron la acumulación de importantes reservas. Esto era consecuencia tanto del elevado atractivo que representaba, en un escenario donde no existían expectativas de depreciación de la peseta, la mayor retribución nominal de la deuda española respecto al de la mayoría de países de la Comunidad como del interés por el mercado español de la inversión directa extranjera.

No obstante, con el cambio del ciclo económico y la disminución de la inversión extranjera directa, prácticamente la totalidad del déficit corriente es financiado por las entradas de capital especulativo. De esta manera, cuando tiene lugar la crisis del mecanismo de cambios e intervención del SME, se produce la salida de una buena parte de los capitales especulativos y, por tanto, existen más dificultades para financiar el déficit corriente. Al igual que sucedía en el ámbito comercial, hubiera sido preferible apostar por una financiación más estable que, aunque no hubiera permitido la importante acumulación de reservas de los primeros tiempos, tampoco hubiera posibilitado la pérdida de las mismas que en los últimos años ha tenido lugar.

Referencias bibliográficas

- Fernández, I. y Sebastián, M. (1989) "El Sector Exterior y la Incorporación de España en la CEE: Análisis a partir de Funciones de Exportaciones e Importaciones", *Moneda y Crédito*, 189: 31-73
- Gordo, E. y Martín, C. (1995) "El Ajuste Comercial de España en el Mercado de la UE: Inferencias sobre su Impacto en la Convergencia Real", *Papeles de Economía Española*, 63: 164-177
- Greenaway, D. y Milner, C. (1986) *The Economics of Intra-industry Trade*. Ed. Basil Blackwell.
- Krugman, P. (1980) "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade", *Journal of International Economics*, vol. 9, pp. 469 - 479.
- Lancaster, K. (1980) "Intra-industry Trade under Perfect Monopolistic Competition", *Journal of International Economics*, vol. 10, pp. 151 - 175.
- Neven, D., Norman, G. y Thisse, J. (1991) "Attitudes towards Foreign Products and International Price Competition", *Canadian Journal of Economics*, vol. 24, pp. 1 - 11.
- Shaked, A. y Sutton, J. (1984) "Natural Oligopolies and International Trade" en Kierzkowski, H. (ed.): *Monopolistic Competition and International Trade*. Ed. North - Holland.
- Tugores, J. (1995) *Economía Internacional e Integración Económica* (segunda edición). Ed. McGraw Hill.

Notas

1. A partir de la nueva estructura de la balanza de pagos española, aplicada por primera vez para 1995, éste es el nombre que recibe la tradicionalmente denominada balanza de capital.
2. A diferencia de 1986 y 1987 en que el superávit y equilibrio, respectivamente, de la balanza por cuenta corriente es en gran medida consecuencia de la depreciación de la peseta de diciembre de 1982 y del duro proceso de ajuste que se prolonga desde dicha fecha hasta mediados de 1985, el saldo favorable de la misma atribuido a 1995 presenta unas características más atípicas. Específicamente, éstas tienen que ver en una elevada parte con el aumento de manera excepcional de las transferencias recibidas de la Unión Europea durante dicho año.
3. Neven, Norman y Thisse (1991) constituye un magnífico ejemplo respecto a los efectos que, en un escenario donde las preferencias de los consumidores son heterogéneas, pueden tener las políticas de diferenciación de productos.
4. Véase Tugores (1995) para un análisis con mayor profundidad de la relación entre la competitividad y el tipo de cambio.
5. La entrada de la peseta en el mecanismo de cambios e intervención del SME en 1989 supone una gran oportunidad perdida para reajustar el tipo de cambio nominal y eliminar la sobrevaloración de la moneda nacional sin necesidad de realizar una devaluación traumática.
6. Debido al no danés a Maastricht en el referéndum del 2 de junio de 1992 y a las incertidumbres que dicho resultado introdujo respecto al proceso de Unión Económica y Monetaria, la

peseta sufrió tres realineamientos entre septiembre de 1992 y mayo de 1993 que condujeron a una devaluación acumulada del tipo central del 15,2%. Estas devaluaciones permitieron recuperar a los productos españoles una buena parte de la competitividad perdida por la combinación de política monetaria restrictiva y fiscal expansiva seguida por los sucesivos Gobiernos desde la entrada de España en la Comunidad.

7. Véase Greenaway y Milner (1986) para una completa evaluación del comercio intraindustrial tanto en lo que se refiere a las principales teorías económicas en que se sustenta como respecto a la forma de abordar el análisis empírico del mismo.
8. Esto se debe a que el comercio interindustrial conlleva en un buen número de ocasiones la desaparición de las industrias en las que el país tiene desventaja comparativa. En cambio, el comercio intraindustrial, al normalmente implicar la disminución del número de variedades que cada país produce pero no eliminar ninguna industria, no genera importantes trasvases de recursos entre los distintos sectores y países y, por lo tanto, da lugar a unos menores costes de ajuste que el comercio interindustrial.
9. Véase Shaked y Sutton (1984) acerca de las repercusiones de la diferenciación de productos basado en distintas calidades de las variedades.
10. Debe hacerse constar que desde la reforma de la balanza de pagos de 1991 las rentas factoriales han dejado de formar parte de la balanza de servicios y han pasado a constituir una subbalanza propia.
11. A partir del 1 de enero de 1991 se produce una ruptura en las series de inversión directa y de cartera realizadas por no residentes que impide obtener de forma desgregada ambos tipos de inversión. Esto se debe a que desde dicha fecha el criterio de distinción de la inversión no es la calificación legal de la misma, sino la admisión o no a cotización bursátil de los títulos adquiridos. Esto provoca que prácticamente sea imposible observar de manera estricta la evolución de la inversión extranjera directa y en cartera en la totalidad del período posterior a la entrada de España en la Comunidad. No obstante, a grosso modo, y con la finalidad de poder realizar algún tipo de comparación, puede calificarse como inversión directa a la realizada en valores no negociables y en cartera a la efectuada en los negociables.

Cuadro 1. SALDO DE LAS PRINCIPALES SUBBALANZAS DE LA BALANZA DE CUENTA CORRIENTE EN % DEL PIB (1986-1995)

AÑO	BALANZA COMERCIAL	BALANZA SERVICIOS	BALANZA TRANSFERENCIAS	BALANZA CORRIENTE
1986	-2.79	4.01	0.49	1.71
1987	-4.39	3.47	0.89	-0.02
1988	-5.18	2.84	1.25	-1.09
1989	-6.56	2.32	1.21	-3.02
1990	-6.00	1.71	0.86	-3.43
1991	-5.81	1.51	1.13	-3.16
1992	-5.23	1.15	1.03	-3.05
1993	-3.11	1.62	0.98	-0.51
1994	-3.04	1.33	0.31	-1.41
1995	-3.16	2.47	0.92	0.23

Fuente: Elaboración propia con datos de las Balanzas de Pagos del Gobierno de España

Nota: Desde la reforma de la Balanza de Pagos en 1991 las rentas factoriales han dejado de formar parte de la Balanza de Servicios y han pasado a constituir una subbalanza propia. Sin embargo, para no romper la serie, en el cuadro las hemos considerado como que continúan formando parte de la Balanza de Servicios.

Cuadro 2. CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES (1986-1995). TASA DE VARIACIÓN ANUAL

AÑO	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA	EEUU	OCDE
1986	3.2	2.9	2.9	2.7
1987	5.6	2.9	3.1	3.3
1988	5.2	4.2	3.9	4.3
1989	4.7	3.5	2.5	3.2
1990	3.7	3.0	1.2	2.6
1991	2.2	1.6	-0.6	1.0
1992	0.7	1.0	2.3	1.6
1993	-1.1	-0.6	3.1	1.2
1994	2.0	2.8	4.1	2.9
1995	3.2	2.7	3.3	2.4

Fuente: *Perspectivas económicas de la OCDE* nº 58 (1996)

Nota: Los datos de 1995 son previsiones

Cuadro 3. DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO ESPAÑOL POR ÁREAS GEOGRÁFICAS**Exportaciones**

AÑO	UE	Alemania	Francia	EEUU	Resto América	OPEP	OCDE	TOTAL
1984	52.47	9.38	14.58	9.51	4.49	8.98	69.28	100
1985	53.83	9.54	15.50	9.93	5.21	7.06	70.89	100
1986	62.66	11.71	18.06	9.17	5.35	5.37	78.20	100
1987	65.81	11.87	18.64	8.12	4.18	4.32	79.77	100
1988	67.64	12.04	18.54	7.88	3.88	4.38	81.48	100
1989	68.82	12.00	19.49	7.50	3.74	3.80	82.49	100
1990	71.50	13.46	20.64	5.86	3.21	3.37	83.29	100
1991	74.58	16.36	20.49	4.90	2.98	3.50	84.68	100
1992	73.12	15.67	20.23	4.76	3.53	3.57	83.67	100
1993	68.96	14.61	18.90	4.81	4.53	3.96	80.35	100
1994	70.79	14.10	20.23	4.87	4.71	3.12	81.95	100
1995	73.35	15.41	20.54	4.13	5.23	2.96	81.85	100

Importaciones

AÑO	UE	Alemania	Francia	EEUU	Resto América	OPEP	OCDE	TOTAL
1984	36.39	9.89	8.60	11.21	5.62	24.13	59.98	100
1985	38.85	10.52	9.21	10.87	5.26	20.27	62.23	100
1986	53.58	15.14	11.85	9.85	4.62	11.12	74.43	100
1987	57.69	16.10	12.77	8.28	3.57	9.42	76.83	100
1988	60.18	16.17	13.48	8.99	3.88	6.62	79.37	100
1989	60.63	16.24	13.82	9.12	3.61	7.32	79.53	100
1990	62.55	16.45	14.71	8.41	3.30	7.26	80.14	100
1991	63.05	16.18	15.19	7.99	3.39	7.06	80.32	100
1992	63.71	16.43	15.98	7.35	3.43	5.70	80.47	100
1993	62.26	14.95	16.78	7.29	3.61	5.83	78.97	100
1994	64.02	14.56	17.50	7.27	3.69	6.02	79.12	100
1995	65.38	15.30	17.15	6.42	3.86	5.51	79.36	100

Fuente: Elaboración propia con datos de las Balanzas de Pagos del Gobierno de España

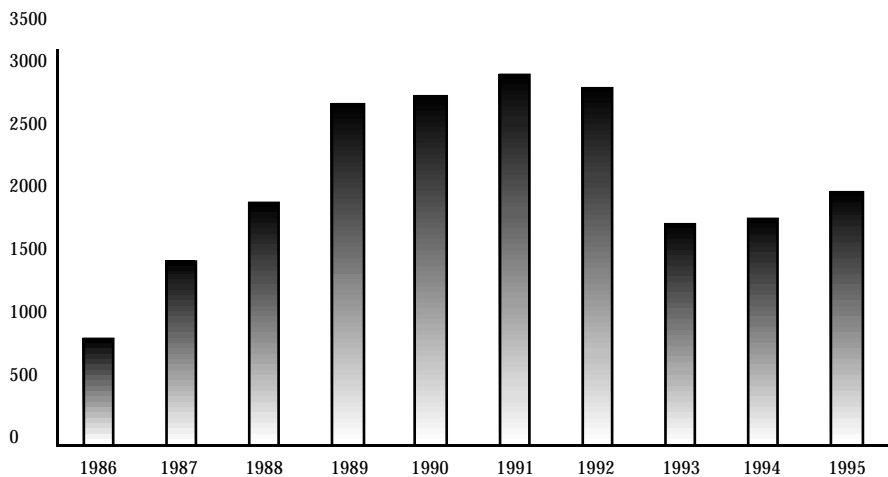
Cuadro 4. TASAS DE INFLACIÓN (1986-1994). TASAS DE VARIACIÓN DEL IPC

PERIODO	ESPAÑA	ALEMANIA	FRANCIA	HOLANDA	R. UNIDO	UE
1985-86	8.80	-0.10	2.70	0.20	3.40	3.50
1986-87	5.24	0.20	3.12	-0.40	4.16	3.29
1987-88	4.80	1.30	2.64	0.80	4.92	3.55
1988-89	6.83	2.76	3.68	1.09	7.79	5.15
1989-90	6.71	2.69	3.37	2.46	9.44	5.58
1990-91	5.99	3.46	3.18	1.03	5.85	5.04
1991-92	5.86	3.97	2.33	3.78	3.76	4.26
1992-93	4.63	4.17	2.11	2.13	1.57	3.34
1993-94	4.67	2.92	1.75	2.52	2.42	3.09

Fuente: Elaboración propia y datos de las *Estadísticas básicas de la UE*, EUROSAT

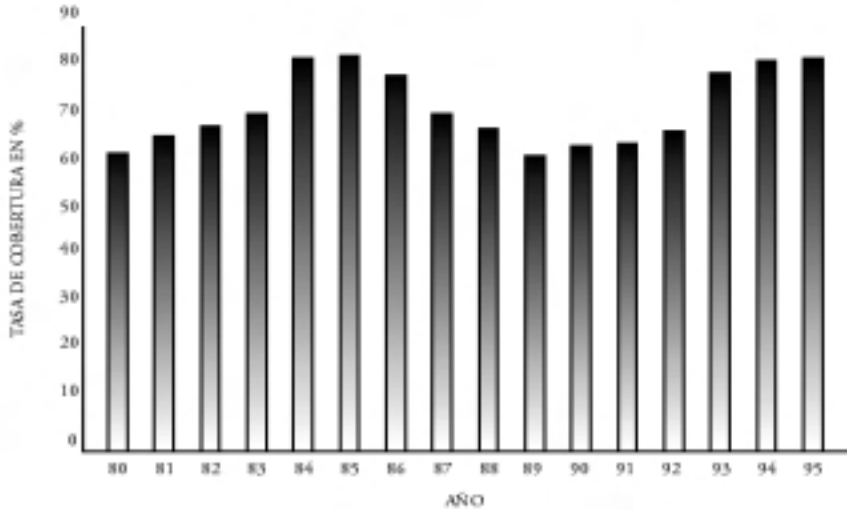
Gráfico 1. DÉFICIT COMERCIAL

Miles de Millones de Pesetas



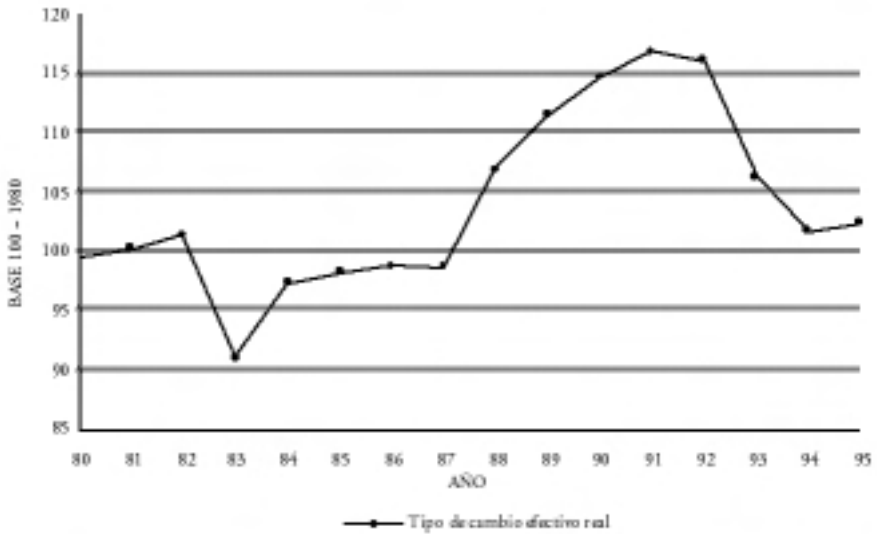
Fuente: Elaboración propia con datos de las Balanzas de Pagos del Banco de España

Gráfico 2. TASA DE COBERTURA



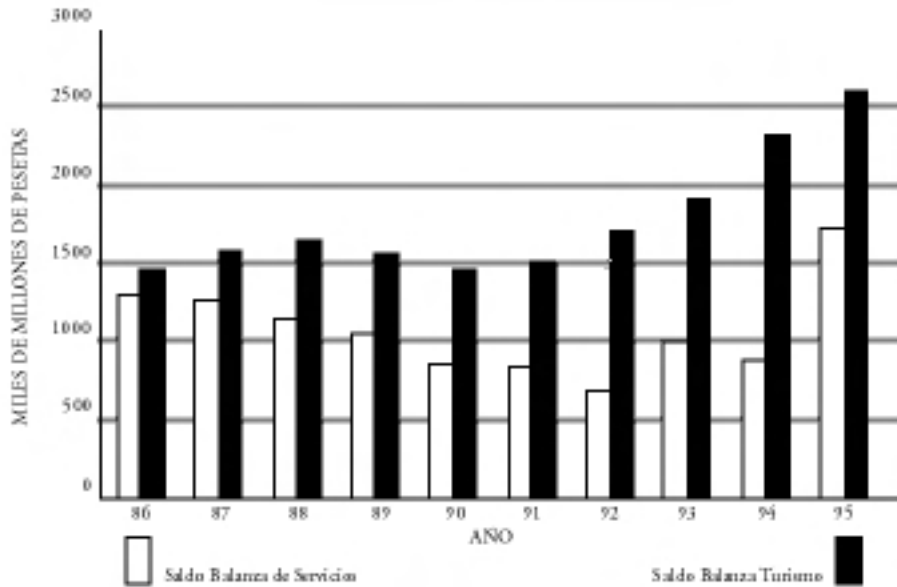
Fuente: Elaboración propia con datos de la Balanza de Pagos del Banco de España.

Gráfico 3. TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL



Fuente: Elaboración propia con datos de la Balanza de Pagos del Banco de España.

Gráfico 2. SALDO DE LA BALANZA DE SERVICIOS Y DE LA BALANZA DE TRUISMO Y VIAJES



Fuente: Elaboración propia con datos de la Balanza de Pagos del Banco de España

Nota: Desde la reforma de la Balanza de Pagos de 1991 las rentas factoriales han dejado de formar parte de la Balanza de Servicios y han pasado a constituir una subbalanza propia. Sin embargo, para no romper la serie las hemos considerado en el gráfico como que continúan formando parte de la Balanza de Servicios.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Diez años en el camino de la integración monetaria.
Joan Clavera

Diez años en el camino de la integración monetaria

*Joan Clavera

Hablar del camino *europeo* recorrido por la peseta hasta su reciente empeño de llegar a subsumirse en el Euro no es tarea fácil. En realidad se pueden escribir miles de páginas interpretando todas las disposiciones legales –desde el Boletín Oficial del Estado (BOE) y el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) hasta las circulares del Banco de España– y todos los artículos y comentarios que se han escrito sobre las relaciones entre la oferta monetaria de España y fenómenos como la inflación, el tipo de cambio, el comercio exterior, el Mecanismo de Regulación de Cambios (MRC) del Sistema Monetario Europeo (SME), etc.

En su intento de llegar a alcanzar un tipo de cambio irreversiblemente fijo con el Euro en enero de 1999, el Gobierno español se ha visto obligado a realizar un auténtico *tour de force* por otra parte compartido con otros países aspirantes a acceder cuanto antes a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Hemos de escoger, pues, aquellos rasgos que nos parecen más relevantes de este proceso y que, por supuesto, no pueden consistir en indagar aspectos técnicos muy concretos de la evolución diaria de nuestro signo monetario. Creemos que el enfoque más útil es aquel que intenta combinar determinados aspectos de la política monetaria con aquellos otros aspectos que constituyen el meollo de las políticas de ajuste, de competitividad y, en definitiva, de modernización de nuestra economía.

Finalmente no podemos olvidar que desde el acceso de la peseta –el 19 de junio de 1989– hasta la actualidad ha habido una serie de fenómenos de enorme importancia –unificación alemana, desaparición de la URSS, aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), tormentas monetarias de 1992-1993, etc.– que han incidido de forma directa o indirecta en la evolución de la peseta y de todo el Sistema Monetario Europeo.

LAS CONDICIONES PREVIAS AL ACCESO AL SME: EL PERIODO DE 1986 A 1989

Cuando España se incorporó a las Comunidades Europeas, el SME creado en marzo de 1979 –después del primer intento fallido en el periodo entre 1972 y 1979– gozaba de buena salud y la mayoría de monedas encuadradas en el mecanismo de regulación de cambios se movían sin demasiados problemas en las conocidas bandas de $\pm 2,25\%$ ² respecto a sus paridades centrales.

El SME se afianzaba día a día como un mecanismo que permitía culminar con pleno éxito el mercado interior europeo en un momento en que las barreras no arancelarias parecían definitivamente ceder frente a los razonamientos expuestos en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior y que acabarían consagrándose en el Acta Única Europea.

El propio éxito de la utilización privada del ECU³ parecía el preludio de una época en la que el dólar perdería fuerza como moneda de reserva y la Comunidad podría encaminarse hacia metas más ambiciosas de estabilidad cambiaria definitiva. Por este motivo desde el uno de enero de 1986 es lógico que las autoridades monetarias de España se plantearan la relación con el SME y el posible ingreso a corto plazo en el Mecanismo de Regulación de Cambios. Más allá de *acumular* méritos europeístas se adivinaba una poderosa razón que el tiempo acabaría confirmando aunque resultase manifiestamente insuficiente: la utilización del prestigio y de la disciplina del MRC⁴ del SME para enfrentarse a los desequilibrios interiores y especialmente a la inflación. Además, según la literatura comunitaria de la época, poderosamente influida por Jacques Delors, la incorporación al MRC se consideraba una garantía incluso para el equilibrio exterior. *A sensu contrario* se citaban los casos del Reino Unido, Portugal, Italia y la propia España con balanzas por cuenta corriente deficitarias precisamente coincidiendo con su exclusión de las bandas del 2,25.

Si examinamos nuestra fecha de ingreso con cierta perspectiva histórica veremos que se sitúa casi en el centro de un periodo de estabilidad comprendido entre la segunda crisis del petróleo en 1979 y las tormentas monetarias de finales de 1992. Entramos, pues, en un buen momento, e incluso en nuestro año de ingreso la factura petrolera se redujo a casi la mitad por el efecto combinado del cambio respecto al dólar y la caída de los precios del crudo. En 1986 la economía española creció un 3,5% a precios constantes mientras que la de la CE de los doce lo hizo a un 2,6, la japonesa a un 2,4 y la norteamericana a un 3,1%. Todo auguraba un proceso de convergencia real renovado y los males endémicos del país –especialmente los representados por lo que se ha venido en llamar “la mentalidad del estanquero”⁵– parecían arrinconados o cuando menos agazapados ante los nuevos procesos de apertura exterior.

La economía española crecía a ritmos muy vivos al coincidir el acceso de España a la CE con la parte del ciclo económico que arranca precisamente de 1986. Los problemas de destrucción de puestos de trabajo iban a producirse en el próximo decenio. Los impactos favorables de la inversión directa del extranjero y los efectos a corto plazo de una política de “fomento” ambiciosa no dejaban ver el poco dinamismo de nuestras exportaciones empequeñecidas por los efectos balsámicos de una demanda interna que parecía engullir todo lo que se fabricaba en el país. Ese casi “septenio prodigioso” (enero 1986 - noviembre 1992) iba a ser la admiración de propios y extraños. Nuestra fe en Europa era grande. Así lo demostraban las encuestas de opinión. La presidencia española de la CE (con Francisco Fernández Ordoñez como ministro de Asuntos Exteriores) nos acabó de merecer el epíteto de “prusianos del Sur” por nuestro notorio afán de llevar a buen puerto nuestras responsabilidades europeas, conducta aparentemente muy alejada de los otros socios meridionales. ¿Qué mejor manera de rematar la tarea que ingresar en el SME ?

UNA DECISIÓN CONTROVERTIDA: LA PARIDAD DE LA PESETA AL ACCEDER AL MRC DEL SME

En junio de 1989 se dio el gran paso: una de las decisiones económicas mas controvertidas *a posteriori* fue el acuerdo del Gobierno español para que el tipo central con el que se iniciaba nuestra andadura en el MRC fuera de 65 PTA/marco.

La verdad es que durante las semanas precedentes la peseta llegó a alcanzar cotas mas altas (hasta las 62 PTA) como culminación de una larga tendencia de apreciación respecto a la divisa alemana, incomprensible desde la perspectiva del saldo de la balanza por cuenta corriente pero explicable desde la perspectiva del saldo de la balanza de capitales y de la acumulación de reservas, como resultado, entre otras cosas, de un tipo de interés a corto y largo plazo muy elevado, impelido por las necesidades de financiación del Estado. No debe olvidarse que la Ley de Inversiones Extranjeras del 27 de julio de 1986 había liberalizado casi por completo las inversiones directas de capital, las de cartera y las inversiones en bienes raíces.

Al acceder al SME parece plausible suponer que la intención de las autoridades monetarias españolas consistía en utilizar el tipo central de 65 PTA/marco para doblegar unas costumbres inflacionistas de todos los agentes económicos y que habían tenido su máxima expresión en el periodo 1974-1982, alcanzando el deflactor del PIB un valor del 23,4% en 1977 mientras que el IPC se situaba en el 24,5%. De todas mane-

ras debemos recordar que el disparo de las ofertas monetarias europeas (M2/M3) fue un fenómeno general tras la crisis del dólar en 1971 y durante una década marcada por las crisis energéticas de 1973 y 1979 y la *gran crisis* de 1975.

El fracaso de la *serpiente europea* en su intento de flotación conjunta de las monedas comunitarias contra el dólar en el periodo 1972-1978 marca un periodo zarandeado por el fracaso del sistema de cambios fijos de Bretton Woods y la fase baja del ciclo tras el irrepensible periodo de auge entre 1959 y principios de 1973. Pero será el diferencial de inflación el dato más relevante y mientras a mediados de la década de los setenta Alemania Federal llegaba a alcanzar un IPC del 7,4% y Francia uno del 12%, la inflación española casi triplicaba a la alemana y sobrepasaba la francesa en un 50% aunque nuestro crecimiento de los precios era superado por el Reino Unido y por Italia, países estos últimos siempre en una conflictiva situación dentro del SME.

En 1988 nuestro IPC era casi 2,5 veces el alemán y 1,6 veces el francés, pese a haberlo reducido de un 14,5% en 1982 a un 4,2% en 1988. Esa diferencia con el nivel franco-alemán marcará profundamente nuestro proceso de convergencia hasta hoy mismo. Era hasta cierto punto lógico que los *policy makers* españoles creyeran que el diferencial de inflación tendría una oportunidad mayor de reducirse por las propias exigencias de nuestro ingreso en el SME. Eso y que el déficit público también entrara por una senda razonable que no solamente contemplara los aspectos cuantitativos sino también los cualitativos. En otras palabras hacía falta acometer eso que hemos venido llamando, hasta devaluar el significado: “reformas estructurales”.

Tampoco debemos olvidar un fenómeno que conmocionó al gabinete socialista: la huelga general del 14 de diciembre de 1988. Más que nunca el conocido recurso a la “autoridad externa” debió pesar fuertemente en el ánimo de los gobernantes. La conocida frase “exprímalos y luego cargue la culpa al Bundesbank” que se hizo realidad con la desinflación a la francesa del Gobierno Fabius parecía reencarnarse en el Gobierno González. La prensa de los días 16 y 17 de junio de 1989 recoge las declaraciones del entonces ministro de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, afirmando que el haberse comprometido a mantener cambios relativamente fijos “garantizan a exportadores e importadores precios más seguros en los países de la Comunidad y un reforzamiento de la disciplina monetaria”.

La Presidencia –por turno– española de la CE durante el primer semestre de 1989 acababa con la entrada de la peseta en el SME y con un conjunto de retos que de forma algo ingenua señalaba la prensa de la época: “desde ahora las restricciones que vengan de fuera serán un buen argumento que escucharemos muchas veces en los próximos años. La excusa (el ingreso en el SME) debe servir para replantear seriamente la política fiscal, tanto desde el lado de los ingresos como de los gastos, así como el papel que deberá asumir la política monetaria que no podrá perder de vista el cambio central que se ha fijado con respecto al marco”⁶.

Cuando España ingresó en la CE habían pasado menos de 10 años desde las primeras elecciones democráticas y la tarea de rediseñar el Estado era inmensa. La tentación de hacer las cosas *por arriba* sin llegar a comprometer –o a enfrentarse– a los diferentes agentes económicos era irresistible. Y está claro que la política monetaria y una cierta manera de entender el juego de los agregados macroeconómicos acabó imponiendo su ley en perjuicio de las reformas necesarias para introducir la competencia, y sanear en profundidad las finanzas públicas ahora más complicadas que nunca por la aparición de unos nuevos poderes autonómicos y locales.

La idea de que la política monetaria no podría cargar sola con el peso del ajuste ya fue expuesta con claridad por economistas como Joaquín Muns en el mismo año del ingreso en el MRC (Muns, 1989). A siete años vista podemos asegurar con relativa tranquilidad que hubo un exceso de optimismo gubernamental sobre el proceso de ajuste de los diferentes actores económicos a las exigencias de unas bandas del $\pm 6\%$ alrededor de una paridad central de 65 PTA/marco. El recurso argumental basado en las exigencias del tipo de cambio fue a todas luces insuficiente y la política monetaria, como era de esperar, no pudo realizar el milagro de un ajuste en profundidad de la economía.

En 1990 el MRC del SME se reforzó con dos hechos muy significativos: el paso de la lira italiana a las bandas estrechas (en vez de las del 6% que compartía con España y Portugal) y el paso de la libra, por vez primera, al MRC con bandas del 6%.

A medida que fueron transcurriendo los meses las discusiones entorno a lo que se consideró una apreciación excesiva de la peseta fueron subiendo de tono, pese al optimismo generalizado ante los importantes eventos que se avecinaban en Barcelona (Juegos Olímpicos) o Sevilla (Exposición Universal) y la euforia europea ante la *perestroika*, la caída del muro de Berlín y el subsiguiente proceso de unificación alemana aún no percibido como un perjudicial *shock* asimétrico sobre las economías de la CE.

El tipo de cambio de la peseta se había visto sometido a presiones de muy diverso signo: el negativo –tradicional– de nuestra balanza comercial, la amortización de deuda extranjera aprovechando la debilidad del dólar, el diferencial de inflación y, en el lado opuesto, la entrada de capitales en búsqueda de altas rentabilidades, las buenas perspectivas de crecimiento de nuestra economía, etc. En todo caso el resultado fue una pérdida de competitividad de la economía española, economía incapaz de domeñar los precios ni atacar una estructura de costes que no se correspondía con una economía abierta.

Dos años después de nuestro ingreso en el SME casi todo el mundo se cuestionaba la apreciación de la peseta. En una jornada organizada conjuntamente por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y la Fundación de Estudios Sociológicos (Fundes) en Madrid en junio de 1991 el lema fue “¿Es adecuado el valor actual de la peseta?” (FEDEA, 1991) y aunque no todos los ponentes coincidieran en el diagnóstico quedaba patente la complejidad de una situación de la que desgraciadamente sólo eran percibidas las posiciones más extremas: aquellos que median de forma

simple la apreciación real de la peseta para concluir que se estaba perjudicando seriamente a la exportación y aquellos que anteponían las virtudes de la paridad con el marco como la mejor garantía de la prioritaria lucha contra la inflación. Ambos bandos tenían razones poderosas y válidas para mantener sus objetivos prioritarios. ¡Lástima que los problemas complejos sólo pudieran resolverse de forma compleja y con una pluralidad y coordinación de instrumentos, que al parecer no fueron los prioritarios!

La contradicción entre los efectos a corto plazo (posiblemente inflacionarios) y a medio y largo plazo (seguramente deflacionarios o estabilizadores) de nuestro ingreso en el MRC sólo podían ser combatidos mediante la clásica receta de una política fiscal restrictiva. Aunque el Gobierno se apercibió del hecho, ni los efectos fiscales se manifiestan a corto plazo ni era nada fácil sujetar unos presupuestos repetidamente conculcados –una vez aprobados– por unas prácticas perversas de hondo arraigo.

EL *POLICY MIX*, LA RECESIÓN IGNORADA Y EL PROGRAMA DE CONVERGENCIA

A la vista de lo ocurrido posteriormente es interesante observar la postura de aquellos que predicaban una mayor disciplina monetaria y, en consecuencia, preconizaban para nuestro país un paso a las bandas estrechas del 2,25%. De este modo, como ejemplo de lo que era un lugar común para muchos, Piniés Bianchi (Chase M. Bank) concluía en Marzo de 1991 que: “En resumen, un estrechamiento de la banda de fluctuación de la peseta contribuiría a controlar la inflación. Este beneficio está muy ligado a la reducción del coste de la lucha inflacionista que resultaría de una mejor coordinación entre las políticas monetaria y presupuestaria. Además, la permanencia en una banda estrecha ayudaría a conservar la inversión extranjera” (Piniés, 1991).

Una afirmación de este tipo no es contradictoria con las repetidas admoniciones de numerosos economistas como J.L. Feito y J.M. Paramo (1991) sobre la necesidad de un correcto *policy mix* monetario-fiscal. Casi todo el mundo estaba de acuerdo en que el lado débil era el fiscal, debido a la actitud de un Gobierno más que capaz para entender perfectamente la cuestión, pero peligrosamente incapaz de entender la urgencia de un cambio de rumbo profundo en las finanzas públicas. Los déficits presupuestarios no se veían como algo realmente grave. No es de extrañar: aún hoy en día a finales de 1996 parece que una parte importante de la clase política no se acaba de creer las reglas del juego de una economía perteneciente a una unión económica y monetaria en fase de consolidación.

Lo cierto es que momentos antes de iniciarse la tormenta monetaria europea en el otoño del año del V Centenario del “Descubrimiento” había quien con gran precisión señalaba la necesidad de atacar por el lado de la fiscalidad ahora que la política del tipo de cambio estrechaba los límites de la política monetaria, esa política que hasta la fecha parecía la única posible. Así, José Viñals señalaba que “teniendo en cuenta la perspectiva de la entrada de la peseta en la banda normal de fluctuación del $\pm 2,25\%$ antes de mediados de 1994”... (debido a las condiciones para el ingreso en la UEM y la reducción del margen de la política monetaria)... “resulte imprescindible que las otras políticas, especialmente la política fiscal y las políticas de oferta asuman un papel más destacado en la lucha contra la inflación durante los próximos años...” y tras señalar las consecuencias de una mayor movilidad del capital, la pérdida del acceso preferencial del sector público a los mercados financieros, la desaparición del impuesto implícito en los coeficientes bancarios o la reducción de los ingresos derivados del señoriaje, acabe señalando que: “no parece que haya otra opción que replantearse seriamente el papel del sector público en nuestro país y, en particular, acometer las siguientes reformas estructurales...” que Viñals agrupa en cuatro grupos (reducción del déficit fiscal de las autonomías, reducción selectiva del sector público en diversos sectores, reducción del grado de evasión fiscal y mucha mayor disciplina presupuestaria). Esas afirmaciones son, a finales de 1996, verdades casi de perogrullo para la gran mayoría de las fuerzas parlamentarias españolas, pero a mediados de ese año especial de 1992 sonaban a advertencias exageradas. Desde 1989 se había empezado a perder una oportunidad de reducir de forma menos traumática que ahora el déficit público, y seguramente de haberse iniciado las necesarias reformas estructurales no se hubieran perdido entre 1992 y 1994 alrededor de medio millón de puestos de trabajo industriales.

Pero en el primer semestre de 1992 todo parecía perfecto: el 7 de febrero se había firmado el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) y se iniciaba virtualmente la primera fase del paso a la Unión Monetaria previsto en el Informe Delors; los precios de la energía –críticos para nuestra economía–, no habían subido excesivamente; se había alcanzado un máximo de países sometidos a la disciplina del MRC, y en el país existía una tendencia a exagerar los efectos positivos de los Juegos Olímpicos, la Expo y los fastos del V Centenario. Quien advertía de la tozudez de unas cifras que indicaban un giro negativo en el ciclo era tildado de agorero, de manera que el gran público estaba lejos de imaginar las dificultades que iban a surgir con los primeros nubarrones de septiembre.

Para colmo, el Gobierno parecía que se había enfrentado con las, en aquel entonces menos famosas, condiciones de convergencia del TUE –sólo cumplíamos la correspondiente a la deuda pública– mediante un Programa de Convergencia presentado en abril de 1992 y que Enrique Fuentes Quintana define de esta manera: “Es difícil encontrar entre los programas de política económica española un documento con un triunfalismo optimista semejante al que impregna el *Programa de convergencia*” (Fuentes Quintana, 1993).

Certeramente el Profesor Fuentes indica que desde finales de 1991 las divergencias con Europa habían aumentado peligrosamente como consecuencia, entre otras cosas, de las eternas reformas estructurales pendientes. El cambio de tendencia ya se había manifestado claramente en 1991 y la recesión se profundizó durante 1992 año en que pese a la proyección internacional de España se acabó con una variación negativa del empleo total (-1,2%) medido sobre el año anterior. La realidad iba hacer añicos las previsiones del mencionado Programa que contemplaba crecimientos del PIB para el periodo 1992-1996 del orden del 3% al 3,5% anual, mientras preveía acabar dicho periodo con un hipotético déficit público del 1% del PIB y una inflación que se reducía hasta el 3% en 1996. Y lo más equivocado: la creación de un millón de puestos de trabajo. Este fenómeno, que se iba a convertir en un tema central de la economía española, no puede relacionarse mecánicamente ni con nuestro ingreso en la CE ni en el SME y obedece a causas complejas de la que no es ajena la miopía de las autoridades económicas españolas que no supieron ver los fallos de un mercado de trabajo a todas luces inadecuado para los tiempos que corrian (Lluís Fina, 1996).

LAS TORMENTAS MONETARIAS DE 1992 Y LA CRISIS DE CONFIANZA ESPAÑOLA EN LAS BONDADES DEL SME

La polémica sobre el tipo de cambio en España no nos debe hacer olvidar lo que estaba ocurriendo en Alemania, nación con dos Estados cuya unificación iba a ser uno de los más importantes factores de la crisis. En 1992 ya se había completado con pasmosa rapidez la unificación (técnicamente una absorción de los *lander* orientales) y la factura de tal proeza –y los gastos fiscales adicionales– se concretaron en una subida de tipos de interés por parte del Bundesbank para abortar –de acuerdo con la más ortodoxa de las políticas monetarias– el repunte inflacionista en ciernes. Siendo el país con la moneda ancla de la Unión Europea es fácil comprender que la transmisión de aquella subida al resto de socios de la UE fue también rápida. Los tipos alemanes eran el suelo sobre el que se elevaban el resto de tipos de interés de la Unión Europea. Ese suelo tan alto y un ciclo bajo desencadenaron la tempestad. A partir de septiembre los acontecimientos se desarrollaron con rapidez. El mes de septiembre fue realmente un mes negro: España inicia la primera de una serie de devaluaciones⁷ y la lira y la libra abandonan el MRC. En noviembre nueva devaluación de la peseta y el escudo. En enero

de 1993 es Irlanda la que ve devaluada su moneda. España y Portugal vuelven a devaluar en mayo de 1993. En el mes de julio el franco francés se ve en gravísimos apuros para respetar el MRC y finalmente el sistema sufre una conmoción definitiva: a la vista de la evolución de los tipos de cambio y del comportamiento de los más que nunca excitados mercados financieros mundiales, la UE decide ampliar las bandas del MRC a $\pm 15\%$, dando un golpe definitivo a aquellos especuladores que actuaban sobrees-guro jugando con la estrechez de las anteriores bandas.

La verdad es que, mirado en perspectiva, ese movimiento en si mismo contradictorio (ampliar el margen de fluctuación de los tipos de cambio para luego acercarse más a los tipos fijos y a la moneda única) resultó ser un repliegue táctico efectivo puesto que desde entonces la estabilidad cambiaria ha sido un hecho palmariamente comprobable. Es más, nuevos miembros vinieron a engrosar el MRC; en enero de 1995 lo hizo el *shilling* austriaco, y en octubre de 1996 le llegó el turno al *markka* finlandés, para cerrar el año con el reingreso de la lira italiana.

Pero desde el verano de 1992 hasta hace pocos meses una oleada de euroescepticismo recorrió las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Hay algunos rasgos de este clima que son muy difíciles de entender. Es notorio que el calendario final de la tercera fase está escrito negro sobre blanco en el TUE, concretamente en el “Protocolo sobre la transición a la tercera fase de la UEM” en el que en el último párrafo se señala que se ultimaré “a lo largo de 1988 todo el trabajo preparatorio para permitir que la Comunidad pase irrevocablemente a la tercera fase, el 1 de enero de 1999, y que el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) empiecen a funcionar plenamente a partir de esa fecha” TUE (1992).

Es incomprensible que economistas, políticos y periodistas se dedicaran a poner en cuestión, aprovechando las adversas circunstancias, la fecha límite de entrada en la 3ª fase. Hacerlo era, y es, como afirmar que los Estados miembros iban a denunciar el TUE o iban a conculcarlo frontalmente, o iban a volver a modificar un Tratado que justo se acababa de aprobar y ratificar.

Ya se ha dicho muchas veces que la falta de una adecuada publicidad y discusión sobre el Tratado fue un fenómeno común en la UE con muy pocas excepciones. Diversos Premios Nobel de Economía se añadieron a la discusión y a la crítica. En plena tormenta monetaria, el norteamericano James M. Buchanan (Nobel 1986) afirmaba en Madrid sin tapujos: “Europa debería olvidar la unión monetaria, y diseñar un modelo de federalismo competitivo”, y añadía: “creo que hay que abandonar la idea de una moneda y una sola política monetaria en Europa. Sería mejor crear una Europa basada en el federalismo competitivo en la que cada país eligiera su política”. Por las mismas fechas –octubre de 1992– su conciudadano y también Premio Nobel, Milton Friedman, al tiempo que recomendaba que España abandonase definitivamente el SME

procedía al entierro del sistema: “Maastricht ha muerto. Aunque el SME sea reconstruido en las próximas semanas o meses, volverá a sufrir un posterior colapso”¹⁰.

En algo Friedman tenía razón: el SME fue *reconstruido* (bandas del 15%) nueve meses y medio más tarde. Y en algo se equivocó: más de cuatro años después de sus afirmaciones el SME continúa, y ahora ampliado a nuevos miembros. Dos meses antes de la ampliación de las bandas del SME de agosto de 1993, el Premio Nobel 1992, el estadounidense Gary Becker, afirmaba también en Madrid: “pienso que todo el SME es un error. Y dentro del sistema la posición de la peseta fue otro error”¹¹. En la inauguración de la sede de la Universidad de Chicago en Barcelona, el norteamericano Premio Nobel 1990, Merton H. Miller, afirmaba “...creo que la divisa única es una locura innecesaria. Si fuera necesario ocurriría de forma natural. El diseño que han hecho forma parte de esa idea tan europea por la cual las cosas pueden imponerse de arriba a abajo, de un día para otro. Ustedes (los europeos) han recorrido mucho camino juntos, pero les queda bastante antes de que puedan tener una divisa común y un Parlamento común –con poder real– no como el de ahora”¹².

Esa unanimidad de cuatro economistas de indudable talla, prestigio e influencia parece apuntar a un hecho bien conocido pero poco explicado: el enorme recelo norteamericano frente a una alternativa real al dólar, considerado éste como la primera moneda de reserva mundial¹³.

Hay una grandísima probabilidad de que el Euro acabe definitivamente con esa primacía del dólar y con las consiguientes ventajas que ello conlleva para la economía y la sociedad norteamericana: influencia, prestigio y, no lo olvidemos, posibilidad de mantener elevados déficits exteriores¹⁴. El fracaso del dólar como ancla del sistema de paridades fijas ajustables de Bretton Woods (a raíz de la crisis de dicha moneda en 1971), ha hecho desconfiar a los economistas norteamericanos de cualquier regulación de los tipos de cambio. Desde hace 25 años el sistema de cambios flotantes es la norma general, con la excepción del espacio europeo representado por los países que han aceptado el Mecanismo de Regulación de Cambios.

No se sabe si como consecuencia de opiniones como las que acabamos de exponer o bien porque se acercaba el momento de la verdad, de forma extraordinariamente tardía se inició un tímido debate en nuestro país sobre las ventajas o no de formar parte del primer pelotón de países que accederían a la 3ª fase, en 1999, y del que sólo ofreceremos algunas muestras representativas y de cierto valor intrínseco.

El disparo de salida se produjo de forma un tanto rocambolesca cuando, a finales de enero de 1996, se hicieron públicas unas declaraciones del propio ministro de Asuntos Exteriores español, Carlos Westendorp, (un viejo conocedor de los intrínquilos comunitarios) realizadas *off the record* a la agencia de noticias española EFE. En dichas declaraciones –que se hacían a un mes de la Cumbre Europea de Madrid, en la que se acababa de ratificar el famoso calendario– se insinuaba la posibilidad de que la Unión Europea

“parara el reloj” (refiriéndose al calendario establecido en el TUE) y permitiera con el retraso incluir a países como España, Italia e Inglaterra en el grupo de países que pasarían a la moneda única en 1999.

¿Estratagema –de cara a la galería exterior– ante las elecciones generales que se acercaban? ¿Pérdida repentina de fe? ¿Nerviosismo? La verdad es que Carlos Westendorp sabía perfectamente la diferencia entre parar el reloj en una discusión comercial sobre kilos de tomates a admitir en libre práctica y parar el reloj del TUE (LV.1996,1). Las declaraciones fueron aún más sorprendentes por la total desconexión y descoordinación con el Ministerio de Economía que se desmarcó del asunto.

El ex vicepresidente económico del Gobierno, Juan Antonio García Díez, terció en la polémica y en un artículo titulado “España y la Unión Monetaria” acababa de esta manera: “Una conclusión: mejor aplazar la decisión (de ingresar en la moneda única). La UEM...económicamente ni parece que sea un requisito para la supervivencia del mercado único, ni parece que a falta de flujos muy importantes de transferencias (lo que plantearía problemas muy graves de otra índole) sea una buena solución para España, que no parece reunir los requisitos para formar una zona monetaria óptima con los países centrales del sistema. Por ello sería claramente deseable un aplazamiento de las decisiones que permita aproximar más las economías”¹⁵.

El 10 de febrero Jürgen Donges, miembro del Consejo Alemán de Expertos Económicos, e inveterado visitante de nuestro país, pronunciaba una conferencia en el Círculo de Economía de Barcelona en la que expuso la tesis más exitosa del momento: ¡cumplamos los criterios de convergencia, Maastricht es accesorio!¹⁶ Cobraba así todavía más fuerza la ya vieja polémica del carro y los bueyes y qué es lo que va primero.

Al día siguiente, aprovechando una jornada organizada por la Asociación para el Progreso de la Dirección, el profesor Luis Ángel Rojo, gobernador del Banco de España, dejaba bien a las claras la conveniencia de que España formara parte cuanto antes de la moneda única, afirmando que los costes del fracaso del proyecto europeo, una vez iniciado, serían muy graves y que “nada sería tan penoso como excluirse, por un error en las conjeturas sobre el grado de disciplina y la fecha de la selección (de los países). Por las razones que he señalado (riesgo de perturbaciones financieras) la vida que los países retrasados en su incorporación reciban de las manos de los mercados puede ser difícil”¹⁷.

En la misma Jornada el ex ministro de Economía, en el primer Gobierno socialista, Miguel Boyer (miembro, además, integrante del grupo de trabajo redactor del Informe Delors que precisamente fijaba las fases para la moneda única) dejaba también diáfano su postura: “los beneficios de eliminar los gastos de cambiar moneda y el riesgo de cambio son mucho menos importantes que el enorme costo económico y social de prescindir de la variación de los tipos de cambio para suavizar un

ajuste necesario” y continuaba “... incluso si la moneda única se considera un objetivo deseable, el camino trazado por el Tratado de Maastricht y las cumbres europeas posteriores parece cada vez más imprudente”¹⁸.

La convocatoria de elecciones generales abrió un cierto paréntesis tras sendos pronunciamientos del FMI y de la OCDE poniendo en duda la capacidad de España para cumplir con los requisitos del TUE. Pero cuando el debate se reabrió lo hizo como un trueno: el nuevo ministro de Exteriores del nuevo Gobierno del Partido Popular propuso el día 9 de mayo “parar el reloj” tal y como lo había hecho pocos meses antes su homólogo del Partido Socialista. El también nuevo ministro de Economía y vicepresidente segundo del Gobierno, Rodrigo Rato, apoyó primero estas declaraciones pero cuatro horas más tarde convocó una rueda de prensa para asegurar que el Gobierno consideraba prioritario cumplir con los objetivos de Maastricht en los términos previstos. El presidente de la Generalitat de Cataluña (y secretario general de *Convergència Democràtica de Catalunya*, que a través de la Coalición *Convergència i Unió* había posibilitado la investidura del nuevo presidente del Gobierno) había telefoneado precipitadamente al presidente Aznar recordándole que las dudas o los “globos sondas” sobre dicho tema eran contraproducentes para la correcta actuación de los agentes económicos¹⁹.

No es de extrañar que la participación española en la fase preparatoria del Pacto de Estabilidad fuera muy escasa, si dejamos de lado la obligada participación del Banco de España, siempre en una línea de defensa de los plazos y el calendario previsto. No hay que olvidar que la autoridad del Banco de España se había visto reforzada por una medida precisamente en la línea del futuro Banco Central Europeo, nos referimos a la Ley de Autonomía del Banco de España de junio de 1994 y que, como en tantas otras legislaciones, blinda la autoridad de dicho banco frente a las posibles presiones del poder ejecutivo.

LA PESETA, LA LIRA Y LOS PAÍSES DEL SUR EN LAS DISCUSIONES DE 1996 PREVIAS AL CONSEJO EUROPEO DE DUBLÍN

La reentrada de la lira en el MRC el día 25 de noviembre ha demostrado la preocupación de los países del Sur (Portugal, Grecia, Italia y España) por estar en el primer pelotón de países que pasan a la tercera fase, donde Gobiernos de muy distinto signo político compiten y se afanan en el *sur* para conseguir tan deseado objetivo. Incluso

el Gobierno griego –desde siempre fuera del MRC y sin perspectivas de estarlo en el presente año– afirma ahora su clara voluntad de pasar cuanto antes a la moneda única.

Sin embargo esta actitud contrasta con lo sucedido hasta hace poco cuando estas mismas economías competían –con relativo éxito a corto plazo– utilizando, o pretendiendo utilizar, “devaluaciones competitivas”. Incluso en el proceso final del reingreso de la lira en el MRC, el comité monetario se vio bloqueado por esta cuestión y tuvo que ser el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), reunido en sesión urgente, quien, in extremis, llegara a conseguir un acuerdo político por el que la lira se reincorporaba a la disciplina de la bandas con una ligera apreciación respecto a los tipos de mercado observados, tras intentar sin éxito Italia una ligera devaluación de facto rechazada frontalmente por Alemania y Francia e incomprensiblemente apoyada por el ministro de Economía español, que justificaba tan extraño proceder argumentando que las exportaciones italianas no competían con las españolas.

Recientemente, en nuestro país se han alzado voces –precisamente alertadas por las discusiones sobre la paridad central de la lira– advirtiendo sobre la importancia de no encontrarnos con una peseta demasiado “alta” en el momento de fijar irrevocablemente los cambios para el periodo desde enero de 1999 hasta julio de 2002, en el caso de que España pasara el examen de 1998.

Se arguye que observando la peseta desde la perspectiva de la paridad de poder adquisitivo (PPA), ésta se encuentra sobreapreciada y que el tipo adecuado se movería entorno a las 87 pta/marco. Nadie duda de la utilidad de comparar el tipo de cambio central con el de mercado y con el resultante de relacionar los niveles de precios entre países. Pero, a estas alturas del proceso de integración monetaria hay que ser riguroso. Si resulta que la última vez que se fijó el tipo central a 85 pta/marco fue el 2 de agosto de 1993 y que en aquella fecha el diferencial de inflación o de tipo de interés con Alemania era mucho más elevado que ahora (por eso ahora la mayoría del Parlamento está dispuesta a apostar fuerte para acceder de inmediato a la moneda única), es lógico que los mercados hayan sancionado positivamente esta convergencia de indicadores con Alemania y que en consecuencia incluso el Banco de España haya tenido que intervenir repetidamente para que la peseta no se aprecie por debajo de las 84 pta/marco. Los economistas sabemos bien que en definitiva son los mercados quienes acaban imponiendo su criterio y por ello el intento artificial de querer “negociar” una cierta devaluación implícita en el momento de fijar irrevocablemente el tipo de cambio, nos parece a estas alturas un camino institucionalmente imposible, además de equivocado. Se da así la sensación a los diferentes agentes sociales de que la mejor manera de ganar competitividad es siempre la manipulación política de determinadas variables. Más allá del hecho cierto –sería ingenuo suponer lo contrario– de que siempre en una operación del calibre representado por la moneda única hay una cierto componente político, de todas maneras esas interferencias se mueven en márgenes estrechos y más cuando se trata de juegos de suma cero en los que el beneficio de uno puede ser el perjuicio del otro.

Por ello parece imprescindible concienciar a las fuerzas económicas y sociales de nuestro país de que la manera correcta de enfrentarnos con los retos del Banco Central Europeo (BCE), de la política monetaria única, y también de la moneda única (es decir, de la desaparición –a partir de 1999– de la política monetaria española y de la peseta como tal –será una mera fracción no decimal del Euro hasta como máximo julio de 2002–, siendo el Banco de España una mera *sucursal* del BCE), pues bien esa forma correcta implica entender que nuestra competitividad pasa por temas tales como los gastos en I+D, la eficiencia en el gasto público, la coordinación de las diversas administraciones, la lucha contra las prácticas monopolísticas o quasi-monopolistas, sin caer en las excesivas simplificaciones al uso por lo que hace a la reforma del mercado laboral y olvidándonos de una vez por todas de la política de tipo de cambio.

Ciertamente, la tarea es ingente y el tiempo es cortísimo. Creer que la superación del examen de 1998 según los criterios de convergencia es la única gran prueba a superar por la economía española, sería un craso error. Si fuera así, toda la literatura y todas las chanzas entorno a la contabilidad creativa de diversos Estados de la UE, por lo que respecta a los presupuestos elaborados para 1997, se verían ampliamente justificados.

EL PARALELISMO PERVERSO 1989/1999 Y EL PACTO DE ESTABILIDAD

Así como en 1989 la discusión sobre el tipo de cambio inicial de la peseta en el SME centró una buena parte de la polémica de la época, ahora parece, como hemos visto, que sería la discusión del tipo de cambio final la que podría centrar el debate de los próximos meses.

Tanto en 1989 como para 1999 el verdadero problema de la economía española –y en general para los países del sur de la UE– sería la correcta relación entre la política monetaria y la política fiscal. Hubiera sido muy útil que la teoría sobre las Áreas Monetarias Óptimas (AMO) (De Grauwe, 1996) hubiera contemplado las condiciones con las que se enfrentarían los países de la UE. En general no es así: mientras el TUE habla de inflación, tipos de interés y deuda pública, el núcleo tradicional de la teoría de las AMO habla de precio y movilidad del factor trabajo. Aun considerando los nuevos enfoques de las AMO y el énfasis en la imposibilidad de que países muy diferentes logren ser una AMO, aun en el caso más optimista sobre los efectos disciplinantes de un banco central europeo que no fracase en su misión, no se puede dejar

de abrigar dudas sobre un hecho ciertamente nuevo: la existencia desde el primero de enero de 1999 de un banco central único frente a una pluralidad de políticas fiscales y presupuestarias en manos de los Estados miembros.

Esa combinación de moneda única y fiscalidad dividida es realmente un reto increíble. Imaginemos qué sucedería si en la actualidad el Banco de España conservara sus funciones respecto a la política monetaria, pero que cada una de las 17 comunidades autónomas españolas pudiera realizar una política presupuestaria y fiscal propia con la única restricción de una definición común respecto a la base del IVA y con la obligación de aportar financiación para un presupuesto en el ámbito de todo el Estado que no sobrepasara el 1,4% del PIB español, y con un sistema de multas para aquellas comunidades cuyo déficit presupuestario fuera superior al 3%, todo ello regido por un Gobierno del Estado compuesto por los presidentes de las Comunidades Autónomas.

Es exactamente lo que sucederá en la UE el día primero de enero de 1999 si sustituimos las 17 Comunidades Autónomas por ¿ocho? ¿diez? Estados que hayan superado el examen de principios de 1998 y si sustituimos el Banco de España por el Banco Central Europeo. Si España está entre esos ocho o 10 países debería enfrentarse a una interesante reencarnación de la peseta como una de las partes originantes del nuevo Euro. Tal situación se daría si existe un marco de coherencia con la política fiscal y con las condiciones de precio y movilidad de los factores productivos, que también tuvieron su parte de culpa en la crisis del 1991-1993 (Fina, 1996). En caso contrario, asistiríamos a una penosa muerte de la peseta que sin duda arrastraría la gangrena de unas malas costumbres presupuestarias y fiscales apenas disimuladas por los esfuerzos realizados en el periodo 1997-1998. No hace falta decir que la introducción de mucha más competencia en los mercados –alejados de unas privatizaciones que se guíen sólo por el objetivo de conseguir recursos a corto plazo o favorecer a determinados grupos– es más que nunca necesaria para acceder a la aludida reencarnación y alejarse de una muerte inútil, dolorosa y paralizante de nuestro signo monetario y para mayor *inri* ser un candidato seguro para recibir la primera batería de sanciones derivadas del Pacto de Estabilidad.

Es verdad que la unión monetaria va a suponer un revulsivo que va más allá de la pura economía. Los consumidores, los ciudadanos en general, pueden salir claramente beneficiados no sólo por la transparencia mayor de los precios a lo largo y ancho de la Comunidad, sino también por un tipo de interés más bajo siempre que la fiscalidad mal entendida no obligue al BCE a subir los tipos para combatir la inflación. Y estamos seguros de que el BCE no dudará en cumplir su misión de estabilizar los precios. En este sentido Lamfalussy, el actual presidente del Instituto Monetario Europeo, ya ha advertido contra los riesgos de un Euro minado por una política presupuestaria incorrecta por parte de los países miembros, y ha advertido explícitamente de lo muy negativo que sería, como primera providencia, tener que subir el tipo de interés del Euro.

EL CONSEJO EUROPEO DE DUBLÍN Y LA REDACCIÓN FINAL DEL PACTO DE ESTABILIDAD: CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA

El Consejo de Dublín ha tenido dos partes bien diferenciadas: la consecución del llamado Pacto de Estabilidad y una primera aproximación a la reforma del TUE, cuyos resultados son más inciertos y que aquí no vamos a tratar. Pero el Pacto mencionado tiene una importancia fundamental en la vía para conseguir la moneda única. En las últimas semanas se habían polarizado las posiciones según un esquema que ya resultaba clásico: la postura alemana tendente a resolver cualquier incongruencia entre la política monetaria y la presupuestaria, mediante la aplicación de reglas rígidas y sanciones de grueso calibre, y la postura francesa más proclive a tratar mediante un Comité ad hoc cada caso. Ese enfrentamiento entre la llamada postura del “automatismo” y la postura “política” prometía un enfrentamiento duro entre los presidentes Kohl y Chirac que en definitiva no se ha dado. El eje franco-alemán ha vuelto a funcionar y el resultado se ha cristalizado en una posición intermedia que cada parte ha intentado presentar como una victoria.

De hecho los automatismos propuestos por Alemania se han visto suavizados por una definición de la recesión (caída entre el 0,75 y el 2% del PIB en un año) que permitiría sobrepasar el tope del 3% (sobre el PIB) de déficit siempre teniendo en cuenta las características específicas de la crisis.

The Times ironizaba en su editorial sobre el “aparente acuerdo” y la manera contradictoria de ser presentado por Jean Arthuis y Theo Waigel, ministros de Economía de Francia y Alemania²⁰, respectivamente. *Le Monde* insistía en el carácter “estrictamente monetarista” del acuerdo que difícilmente moverá voluntades traumatizadas por la persistencia del paro²¹. Por otra parte el *Irish Times*, desde la propia Dublín, enfatizaba el triunfo del compromiso²².

El *Financial Times* prefería ver las cosas desde un ángulo de rigor, como si en definitiva hubiéramos adoptado la postura alemana²³.

Desde fuera de la UE la Conferencia Intergubernamental y el Pacto de Estabilidad se veían de formas muy diversas: el *Wall Street Journal* dedicaba casi toda su atención a los aspectos políticos con sólo dos líneas sobre el pacto de estabilidad²⁴, mientras que por el contrario el *New York Times* presentaba la noticia como un avance en los esfuerzos para conseguir la Unión Monetaria²⁵.

El carácter aparentemente técnico del acuerdo ha facilitado que en España se produjeran reacciones de muy diverso sentido. Desde el gran rotativo madrileño que preconiza la muerte de la peseta hasta la falta de una explicación inmediata –por parte del Gobierno– de las consecuencias del Pacto. Como bien editorializaba *Le Monde*, en un país con cifras

record de paro no será sólo la política monetaria la que movilice a la población. La moneda única puede ser una ocasión formidable para avanzar en diversos frentes tanto en España como en Europa, pero existe la sensación de que nuestro ingreso en 1989 en el SME se hizo de forma incoherente y sin contemplar el conjunto de la economía del país –tanto la monetaria como la real–. Cabe esperar que la historia no se repita dentro de 10 años.

Esperemos que una corta singladura de la peseta nos lleve a ese nuevo buque - insignia que es el Euro y que a bordo de esa nueva moneda podamos navegar con tranquilidad por las atrayentes pero desconocidas aguas del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- De Grauwe, Paul (1996) "La economía de la convergencia hacia la Unión Monetaria en Europa" en Cuadrado, J.R y Mancha ,T. (eds.) *España frente a la Unión Económica y Monetaria*. Madrid: Civitas.
- FEDEA (1992) *El tipo de cambio de la peseta ante el mercado Unico y la Union Economica y Monetaria*. Madrid.
- Flina, Lluís (1996) "La unión monetaria y el empleo", *ICE*, nº 756.
- Fuentes Quintana, Enrique (1993) "Tres decenios largos de la economía española en perspectiva" en García Delgado, J.L. (ed.) *España Economía*. Madrid: Espasa Calpe.
- Gonzalez Paramo ,J.M. y Feito, J.L. (1991) *España ante la Unión Económica y Monetaria en Europa*. Madrid: FEDEA.
- Martínez Arevalo, Luis (1991) "A Confident Nation: Spain Boldly Joins the EMS" *European Affairs* 3/89
- Muns, Joaquim (1989) "L'entrada de la pesseta dins el SME com a opció de les relacions econòmiques internacionals d'Espanya", *Revista Económica de Catalunya*, nº 12.
- De Pinies, Jaime (1991) "Aspectos de la estrategia de España para su transición a la U.E.M." en *España ante la Unión Económica y Monetaria en Europa*. Madrid: FEDEA.
- TEU (1992) *Tratado de la Unión Europea* (ed. española). Luxemburgo,p. 190.

Notas

1. Cuando se intentó una flotación conjunta –la serpiente– de las monedas comunitarias frente al dólar que constituía, así, la moneda de referencia.
2. Italia se movía en bandas de $\pm 6\%$. Inglaterra y Grecia no formaban parte del mecanismo de regulación de cambios aunque sus monedas formaban parte del ECU.

3. Es decir, el acto por el cual dos partes contratantes privadas se comprometen libremente a denominar sus respectivas obligaciones y derechos monetarios en ecus.
4. Entendemos por Mecanismo de Regulación de Cambios aquel que se aplica a las monedas de los países que aceptan –fundamentalmente– que su signo monetario mantenga una paridad con las otras monedas dentro del margen de unas bandas de fluctuación –alrededor de un valor central– determinadas (2,25% al iniciarse el sistema, 6% para monedas determinadas, 15% para todas las monedas desde el 2 de agosto de 1993)
5. Es decir, el menos que más disimulado enojo caso de tener que ceder una parcela artificialmente reservada del mercado frente a la competencia y la eficacia.
6. *La Vanguardia* pág. 63, 17.6.1989.
7. Las devaluaciones anteriores al ingreso en el SME fueron seis, pasando de 59 pta/dólar en 1959 a 87,30 pta/dólar comprador y 97,5 pta/dólar vendedor en 1977 con Fuentes Quintana, y llegando con Miguel Boyer en 1982 a 127,10 pta/dólar.
8. Excepto para las relaciones bilaterales marco alemán- florin holandés que mantuvieron la banda del $\pm 2,25\%$.
9. LV (92) *La Vanguardia*, 11.10.1992, pág 53.
10. LV(93) *La Vanguardia*, 11.6.1992, pág 53.
11. *El País*, 13.6.1993, pág. 54.
12. *La Vanguardia*, 17.12.1994. Suplemento pág. 7
13. Actualmente alrededor del 60% de las divisas mantenidas como reserva por los bancos centrales son dólares norteamericanos.
14. Los EUA son el país con una deuda externa más elevada por el hecho simple de que, pese a todo, los ciudadanos y las entidades financieras del mundo entero prefieren tener dólares. En 1971 se rompió esta confianza y el dólar sufrió la mayor crisis registrada desde el final de la II Guerra Mundial. Como consecuencia de ello el sistema de Bretton Woods, construido alrededor de la paridad con el dólar, se derrumbó y los cambios flotantes se impusieron pese a ir frontalmente contra los principios del FMI.
15. *La Vanguardia*, 28.1.1996, pág 60.
16. *Opinion*, 10.2.1996 pág. 34.
17. *La Vanguardia*, 11.2.1996.
18. *La Vanguardia*, 11.2.1996.
19. *Avui*, 10.5.1996, pág. 31.
20. *The Times*, “Instability ahead”, 14.12.1996. Leading article. Edición electrónica.
21. *Le Monde*. “L’euro, la rigueur et la politique “, 14.12.1996. Editorial.pág. 16 .
22. *The Irish Times on the Web*, “Triumph of Compromise”, 14.12.1996. Edic. electrónica
23. *Financial Times*, “Germany Secures tough currency pact”, 14.12.1996.
24. *The Wall Street Journal*, “Leaders look to Reform EU with flexible View of Issues”, 4.12.1996. Edic. Electrónica.
25. *New York Times*, “Europeans Report Breakthrough in Union Monetary Effort”, 15.12.1996. Edic. Electrónica.

DIEZ AÑOS EN EL CAMINO DE LA INTEGRACIÓN MONETARIA

FECHA	PESETA	SME	CONTEXTO
28/02/86			Firma del Acta Única Europea. Reafirmación de la voluntad de conseguir una UEM.
07/04/86		El franco francés de devalúa un 6% respecto al marco.	
27/06/88			El Consejo Europeo de Hannover reafirma la necesidad de la Unión Económica y Monetaria.
19/06/89	Entrada en el SME. Bandas de \pm 6%, 65 PTA/marco.		
08/01/90		La lira pasa de unas bandas de \pm 6% a las normales del \pm 2,25.	
03/09/90			Unificación de Alemania.
08/10/90		La libra se incorpora al SME.	
17/01/91			Guerra del Golfo.
07/02/92			Firma del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) (implícitamente se entra en la 1ª fase para conseguir la UEM).
25/07/92			Inicio de los Juegos Olímpicos en Barcelona.
13/09/92		La lira se devalúa un 7%.	
17/11/92	Devaluación del 5%. 68,42 pta/marco	La lira y la libra salen del MRC.	
23/11/92	Devaluación del 6%. 72,79 pta/marco.	El escudo portugués se devalúa un 6%.	
01/02/93		La libra irlandesa se devalúa un 10 %.	
03/05/93	Devaluación del 8%. 79,11 ptas/marco.	El escudo portugués se devalúa un 6,5%.	
07/06/93			Resultado de elecciones anticipadas. Vence el PSOE sin mayoría.
02/08/93	Realineación del tipo central, 85 ptas/marco.	Bandas de \pm 15 % para todos los miembros del MRC.	
01/01/94		Se establece el Instituto Monetario Europeo.	Empieza la 2ª fase de la UEM.
01/01/95		El shilling austriaco ingresa en el MRC.	Austria, Finlandia y Suecia se integran en la UE.
04/03/96			Resultado de elecciones en España. Vence el PP sin mayoría.
01/10/96		El markka finlandés se integra en el MRC.	
25/11/96		La lira reingresa en el MRC.	
13/12/96		Pacto de Estabilidad. Sanciones para presupuestos desequilibrados excepto en casos comprobados.	Consejo Europeo de Dublín.
01/05/98		Probable fecha de examen para los países aspirantes a pasar a la 3ª fase.	
01/01/99		Se inicia la 3ª fase de la UEM . Las monedas nacionales son una fracción del Euro. Los países que no se incorporan entran en un SME especial con el Euro como referencia.	
01/08/02		En esta fecha, a lo más tardar, las monedas nacionales dejan de tener valor liberatorio (para los países que están en la 3ª fase).	

DEVALUACIÓN-EXPORTACIÓN-COMPETITIVIDAD

No hemos querido comentar –en el texto principal– la relación entre el tipo de cambio de la peseta y la exportación puesto que queremos huir de los lugares comunes que tanto han proliferado sobre este tema.

La *peseta alta* y los obstáculos para exportar fueron argumentos constantemente repetidos a partir de 1991, cuando ya nadie se acordaba por aquellas fechas que la apreciación de la peseta se había producido mucho antes de nuestra entrada en el SME. Era más fácil atribuir la falta de competitividad a un problema cuasi técnico de mal ajuste de la paridad central que luchar contra una estructura de costes obsoleta y una fiscalidad que empujaba hacia arriba el tipo de interés que a su vez empujaba al tipo de cambio.

Descubrir, tras las sucesivas devaluaciones, que el saldo comercial mejoraba a corto plazo, era sólo descubrir la mitad de la historia. Se volvía a desaprovechar la oportunidad de efectuar ganancias de competitividad más allá de la manipulación del tipo de cambio. Y, cosa muchas veces ignorada, se despreciaba el efecto empobrecedor que toda devaluación tiene para el conjunto de los ciudadanos.

Pero hay más: para una correcta interpretación de los datos debe considerarse a una parte de la exportación de los años 1994 y 1995 como una salida alternativa a la falta de tensión de la demanda interna, fenómeno que aun persiste. Así, como ya había ocurrido otras veces, hay que deslindar aquellas empresas que se lanzan definitivamente a los mercados internacionales de aquellas que sacan como pueden sus productos más allá de los Pirineos con la esperanza de que esta situación será provisional y que por la tanto no van a cambiar sustancialmente sus estructuras productivas y comerciales.

Aun más: tras las devaluaciones siempre hay un riesgo de disminución de las inversiones directas de capital procedentes del extranjero, cuya etiología es difícil todavía de discernir pero que en todo caso alertan sobre aquellas posturas que sólo ven determinados aspectos cuantitativos de los efectos de la variación del tipo de cambio. Por suerte parece que las inversiones procedentes del extranjero han experimentado una ligera subida durante 1996. Cualquier estudiante de economía sabe que las devaluaciones –sean o no competitivas– en presencia de rigideces en el precio de los factores (y podemos añadir: y más todavía en un marco de inestabilidad fiscal) acaban diluyéndose en el tiempo e impiden a largo plazo aquello que persiguen a corto plazo: la competitividad a escala internacional de la producción propia.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**

**10 años de España en la Unión
Europea.**

La política medioambiental comunitaria: planteamientos,
instrumentos y resultados.
Luis Franco Sala

La política medioambiental comunitaria: planteamientos, instrumentos y resultados

*Luis Franco Sala

EL MARCO COMUNITARIO: DEL TRATADO DE ROMA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La época que sucedió a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó en Europa por la reconstrucción, el fuerte impacto de la teoría de Keynes y por ser un largo y floreciente período de pleno empleo, estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento. Se postergó la preocupación social en términos *cualitativos*, en favor de un espectacular avance *cuantitativo*. En este marco se elaboró y ratificó el *Tratado de Roma* (25 de marzo de 1957) por el que se constituía la Comunidad Económica Europea (CEE).

Conforme a la situación descrita, no aparecen entre los objetivos socioeconómicos del mismo la “conservación y mejora del medio ambiente”¹. Ni siquiera contenía el texto del Tratado las palabras *medio ambiente* o *contaminación* (Gonsalbo Bono; 1988: 134). No obstante, se han buscado en este texto algunas alusiones a la necesidad de una política de gestión del medio ambiente, recogidas en los artículos 2, cuando hace referencia a que la Comisión tendrá por misión promover “una elevación acelerada del nivel de vida”, y 29, párrafo d, al señalar que la Comisión se guiará por “garantizar un desarrollo racional de la producción”. Estas alusiones eran insuficientes ante

*Profesor Titular de Política Económica de la Universidad de Barcelona.

las necesidades y deficiencias que fueron surgiendo en el funcionamiento de la Comunidad (lo que exigía la adopción de acciones relativas al medio ambiente dentro de la política comunitaria). Entre las mismas destacaban:

1. El buen funcionamiento del mercado común requería la homogeneización de los derechos internos de los Estados miembros en materia ambiental, a fin y efecto de evitar distorsiones en los intercambios y una “competencia desleal”. Un país con una política medioambiental estricta obligaba y obliga a las empresas exportadoras a incurrir en una serie de gastos para preservar el medio ambiente, los mismos son trasladados sobre los precios, que se incrementan, originando el consiguiente freno a la competitividad (en relación a empresas contaminantes de otros países que no estén sujetas a las mismas exigencias). Asimismo, la balanza comercial se deteriora (disminuyen las exportaciones e incrementan las importaciones).

2. Las ayudas financieras de los Estados, Autonomías o Regiones, para la adaptación de las industrias a las nuevas exigencias ambientales, podrían utilizarse como un proteccionismo encubierto y una competencia desleal.

3. El medio ambiente no conoce fronteras políticas. Las actividades concretas que en un país se lleven a término pueden provocar la degradación del entorno en otros Estados. La Comunidad se encuentra así con problemas que deben ser afrontados internacionalmente, mostrándose el espacio comunitario adecuado para tratarlos de una manera más eficaz que desde los países miembros.

4. La obtención de economías de escala en la ejecución de los programas ambientales (Choy Tarrés; 1990: 27).

5. El objetivo comunitario de preservar y hacer un uso racional de sus recursos. Requisito tanto de un desarrollo de las actividades económicas como de una política comunitaria a largo plazo. En este sentido, se han de guardar las potencialidades del futuro, evitando el despilfarro y la contaminación de los recursos naturales.

6. La preocupación que, sobre esta temática, existía y existe en la sociedad europea, impone a las autoridades comunitarias la necesidad de considerarla en sus políticas.

Debido a los motivos que se han expuesto, entre otros, las instituciones comunitarias emprendieron una política medioambiental y se fijaron objetivos en los Programas de Acción² que se desarrollaron básicamente mediante directivas. La justificación formal o legitimidad jurídica para emprender estas actuaciones (dado que, como se ha señalado, el Tratado de Roma no contemplaba explícitamente la cuestión medioambiental) se encontró en los artículos 100 y 235 del Tratado de Roma. Gracias a ellos, la Comunidad adoptaba, por una parte, directivas que aproximaban la legislación ambiental de los Estados miembros, con el fin de que no obstaculizara el funcionamiento del mercado común y, por otra, emprendía acciones para lograr una protección y mejora del medio ambiente que supusiera una elevación del nivel de vida.

Estos precarios instrumentos jurídicos, que permitieron afrontar los temas de medio ambiente en el seno comunitario, fueron ampliados en el Acta Única Europea (AUE)³, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero y en La Haya el 28 de febrero de 1986. Ésta supone una modificación y ampliación de los Tratados de las Comunidades Europeas, introduciendo en el Tratado constitutivo de la CEE, por primera vez explícitamente, una serie de disposiciones relativas al medio ambiente, contenidas en los artículos 18 y 25. No es objeto del presente artículo realizar un análisis minucioso de estos preceptos, pero sí se desea resaltar algunos de sus aspectos.

El artículo 18 de la AUE completa el Tratado de Roma con el artículo 100 A, que regula la aprobación de directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, requiriéndose para ello la mayoría cualificada del Consejo (y no la unanimidad como se exige en el artículo 100). Asimismo, dispone que la Comisión en sus propuestas previstas en el apartado primero, referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel elevado de protección.

Por su parte, el artículo 25 de la AUE introduce el Título VII de la Tercera parte del Tratado (“Política de la Comunidad”), bajo la rúbrica “Medio Ambiente”, y consta de tres artículos: *130 R*, *130 S* y *130 T*. En concreto el artículo 130 R incluye, en sus apartados primero y segundo, los objetivos y principios respectivamente de la Comunidad en esta materia⁴.

Los objetivos son los siguientes: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Respecto a los principios, éstos son: la acción preventiva; la corrección, preferentemente, en la misma fuente de las agresiones al medio ambiente (actuar sobre el foco contaminante); el principio de “quien contamina paga” y las exigencias de la protección del medio ambiente formarán parte de todas las otras políticas de la Comunidad.

El Tratado de la Unión Europea, por el que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, pactado en Maastricht y firmado el 7 de febrero de 1992, constituye un nuevo avance dentro de la política medioambiental comunitaria. Mediante las modificaciones que introduce en el Tratado constitutivo de la CEE, con la finalidad de constituir la Comunidad Europea, la importancia de las cuestiones medioambientales queda reflejada desde los primeros artículos. Así, en el artículo 2 se incorpora expresamente que “la misión de la Comunidad es promover un crecimiento sostenible (...) que respete el medio ambiente” y se añade una referencia concreta al aumento de la “calidad” de vida cuando anteriormente sólo se hacía referencia a la elevación del “nivel” de vida. En consecuencia, y de conformidad con este artículo, en el ámbito de la Comunidad ya no es admisible cualquier crecimiento económico, sino

únicamente aquel que sea sostenible, proteja el entorno y favorezca la mejora de la calidad de vida. Por su parte, en el artículo 3 se dispone que para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 la acción de la Comunidad implicará “una política en el ámbito del medio ambiente” y “una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud” (Franco Sala y Jané Guasch; 1992).

Asimismo, el Tratado de la Unión Europea también introduce algunas modificaciones por lo que respecta a los artículos 130R, 130S y 130T⁵. Entre las mismas destacan dos con relación a los objetivos, principios e instrumentos de la política medioambiental comunitaria. La primera es que se añade a los tres objetivos citados del artículo 130R, apartado primero, un cuarto que es “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. Incorporación necesaria si se considera que existen importantes problemas medioambientales (lluvia ácida, efecto invernadero, etc.) que afectan a los Estados comunitarios pero que trascienden a los problemas y a las soluciones del ámbito europeo. La segunda modificación es que el artículo 130S contempla un nuevo apartado quinto que establece que, sin perjuicio del principio *quien contamina paga*, cuando una medida adoptada implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de excepciones de carácter temporal y/o el apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión.

España, junto con Portugal, se integra en las Comunidades Europeas por el Tratado de Adhesión del 12 de junio de 1985⁶. La integración implica en esta materia, al igual que en las demás, la recepción del acervo comunitario⁷.

Al no haber formulado España, en materia de medio ambiente, cláusulas de salvaguarda o de derecho transitorio, a diferencia de Portugal⁸, la entrada en vigor en el territorio español de las directivas con plazos de adaptación vencidos y los reglamentos debía de efectuarse el 1 de enero o el 1 de marzo de 1986⁹. Ello obligaba a una rápida transposición de las directivas comunitarias al derecho interno español¹⁰. Dado el poco espacio de tiempo existente y el gran volumen de actos comunitarios, se siguió la técnica de la delegación legislativa para efectuar una primera gran transposición en bloque al derecho interno, aprobándose a tal efecto la Ley 47/1985, del 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas¹¹.

Desde ese momento inicial han surgido numerosos actos comunitarios relativos al medio ambiente o se han modificado los existentes, debido tanto al dinamismo de esta materia (las directivas aprobadas sufren continuas modificaciones para adecuarse a los avances científicos y técnicos, así como a las circunstancias de cada momento) como a una expansión de la materia regulada (cada vez se abarcan más sustancias concretas y nuevos aspectos). Ello obliga a realizar una adaptación continua del ordenamiento español.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE DENTRO DE LA POLÍTICA COMUNITARIA

El Quinto Programa de Acción Medioambiental de la Comunidad, para el período 1993-2000¹², fue presentado bajo la rúbrica “hacia la sostenibilidad”. Si bien, ni los fines ni las acciones contemplados en el mismo obligan directamente a los países comunitarios, sí que fijan los objetivos que deberán de inspirar la acción de la Comunidad durante estos años. Tal y como se desprende de la misma, el primer objetivo de este programa es el de conseguir un desarrollo económico y social continuado en el tiempo que no perjudique el medio ambiente. Desde esta perspectiva está en plena concordancia con el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (“Nuestro futuro común”¹³) y con las conclusiones de la Cumbre Mundial de Río de Janeiro celebrada en 1992.

El desarrollo sostenible es “un proceso de liberación individual y social que tiene como objetivo satisfacer las necesidades humanas, empezando por las básicas, y aumentar el bienestar y la calidad de vida de las generaciones presente y futuras” (Jiménez Herrero, 1989: 26). Esta conceptualización integra variables como la educación, la sanidad, las relaciones sociales, el ocio o la protección de la belleza natural, junto a la producción y el consumo; pero, sobre todo, implica que la satisfacción de las necesidades de la generación presente se realice sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial del Medio ambiente y del Desarrollo, 1987: 67). Su logro se asienta en tres pilares interrelacionados: crecimiento económico, equidad social y protección y mejora del medio ambiente (Geisse, 1989: 5)¹⁴. En cuanto a los mismos es preciso señalar que (Franco Sala, 1995: 198-200):

1. El *crecimiento económico* es uno de los factores que favorece e integra el desarrollo. La expansión de los bienes y servicios permite una mejor satisfacción de las necesidades así como alcanzar una calidad de vida mayor. Ahora bien, ni el crecimiento económico por sí sólo es suficiente ni cualquier clase de crecimiento impulsa el desarrollo. En cuanto a lo primero porque un desarrollo sostenible supone una visión de las necesidades humanas que incorpore variables no económicas tales como la educación, la salud o la belleza de los bienes ambientales. Respecto a lo segundo, porque se requiere un crecimiento que mejore el bienestar, lo que implica que los efectos positivos de los aumentos de la producción han de ser superiores a los efectos negativos de la misma (costes ambientales, pérdidas de ocio, deterioro del medio social, etc.). Sin olvidar, aún a riesgo de ser reiterativos, que no es un crecimiento a corto plazo (en función únicamente de la generación presente) sino perdurable en el tiempo (en función de la generación actual y las próximas).

2. La *equidad social* es imprescindible. Una distribución de los recursos que mantenga a importantes niveles de la población en la pobreza, frena el crecimiento económico y es una fuente del agotamiento y degradación de los recursos, e impide el desarrollo sostenible en última instancia.

3. *La protección y mejora del medio ambiente* es una condición sine qua non para que el desarrollo sea sostenible. Los recursos renovables se han de explotar en función de su capacidad de recuperación. En cuanto a los recursos no renovables, su tasa de agotamiento, el fomento del reciclaje y la economía de su uso deberían graduarse de forma que se asegurase que no se agotarán hasta encontrar un sustituto adecuado. Además, hay que reducir a niveles aceptables los efectos adversos sobre la calidad del aire, del agua y demás elementos naturales, de manera que se mantenga la integridad del conjunto del ecosistema. De otro lado, el deterioro de la calidad ambiental y el agotamiento de los recursos impide el crecimiento y perjudica principalmente a los grupos menos favorecidos.

Respecto al actual modelo de desarrollo de la Unión Europea, la Comisión de las Comunidades Europeas (1993) ha indicado que está propiciando una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, el trabajo y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del primero y una sobreutilización del segundo, lo que se traduce en un deterioro de la calidad de vida. Esta situación es preciso alterarla, incrementando el empleo y reduciendo el consumo de energía y demás bienes ambientales, para lograr así un incremento del bienestar.

El Quinto Programa de Acción Medioambiental de la Comunidad, por su parte, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y un desarrollo sostenible señala una serie de objetivos para determinadas problemáticas medioambientales (cambio climático, acidificación, protección de la naturaleza y biodiversidad, recursos hídricos, medio ambiente urbano y zonas costeras) y selecciona cinco sectores prioritarios, dada la importancia que los mismos tienen en el ámbito comunitario y su impacto en el entorno: industria manufacturera, energía, transporte, agricultura y turismo. A ellos se refieren una parte importante de las medidas citadas en el mismo. Asimismo, y es una de sus principales aportaciones, se hace referencia a una amplia gama de instrumentos para la protección y mejora del medio ambiente, entre los que se encuentran los basados en mecanismos del mercado. A esta cuestión se dedica el siguiente epígrafe de este artículo.

LOS INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

Existe un amplio conjunto de instrumentos para la protección y mejora del medio ambiente en el ámbito comunitario, siendo susceptibles de múltiples clasificaciones. No obstante, y a efectos del presente artículo, vamos a subdividirlos en cuatro grupos¹⁵: instrumentos normativos; instrumentos de mercado; instrumentos horizontales de apoyo y instrumentos de asistencia financiera.

Los *instrumentos normativos* fueron los primeros que se utilizaron y constituyen el núcleo de la política medioambiental de la Comunidad. Mediante los mismos se establecen obligaciones y limitaciones que los agentes destinatarios han de cumplir forzosamente. A diferencia de los instrumentos de mercado o los de asistencia financiera, los instrumentos normativos no pretenden incentivar a los agentes económicos para que tengan o dejen de tener determinados comportamientos, sino que exigen, prohíben o limitan ciertas actuaciones. Así, por ejemplo, se regula o prohíbe la utilización de ciertos productos o sustancias potencialmente nocivas, o se fijan estándares de calidad ambiental que deben de respetarse en materias de vertidos o emisiones. En total y en los últimos veinte años, la Comunidad ha dictado más de doscientos actos normativos en las materias de aguas, aire, suelos, productos y procesos, protección de la naturaleza y evaluación del impacto ambiental.

La existencia de estos instrumentos ha definido un marco común de protección mínima del medio ambiente en todos los países miembros, evitando posibles distorsiones en el funcionamiento del mercado interior que se producirían si las legislaciones de los diferentes Estados fueran muy diversas en este campo como ya se señaló anteriormente. No obstante, si algún país miembro desea adoptar medidas que impliquen mayores niveles de protección que los fijados a nivel comunitario, puede hacerlo ya que lo autoriza expresamente el artículo 130T del Tratado CEE, siempre que estas medidas de mayor protección sean compatibles con el propio Tratado.

Bajo la denominación *de instrumentos de mercado* la política comunitaria incluye un amplio conjunto de medios que pretenden, a través de los mecanismos de precios o de técnicas propias del mercado, concienciar e incentivar a los productores y/o consumidores hacia conductas más respetuosas con el medio ambiente. Entre los mismos se encuentran los denominados tributos *verdes*, los incentivos fiscales, las ecoauditorías o el etiquetaje ecológico¹⁶.

Los instrumentos de mercado, que inciden en el precio, como son los tributos *verdes* o los incentivos fiscales, pretenden que los costes ambientales también sean incorporados en el conjunto de costes privados que tiene un producto o actividad y que, en consecuencia, se reflejen en el precio final del producto. Ello supondrá unos precios más elevados para los productos o actividades que perjudican el entorno y, en cambio, más favorables para los que lo respetan. Este planteamiento se encuentra relacionado con el *principio* "quien contamina, paga"¹⁷. El mismo fue adoptado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su Recomendación de 26 de mayo de 1972 y, posteriormente, la CE lo planteó en su Consejo de Ministros responsables de medio ambiente, celebrado en Bonn el 31 de octubre del mismo año, y lo incluyó en el Primer Programa de Acción Medioambiental. Desde entonces, ambas organizaciones lo han mantenido como un criterio económico rector de las políticas ambientales para luchar contra la contaminación, llegando incluso la CEE, mediante el Acta Única Europea, a introducirlo en el Tratado constitutivo de la CEE (artículo

130R, apartado segundo) como ya se expuso en líneas precedentes. En el caso español, además, se encuentra recogido tácitamente en el artículo 45.3 de la Constitución de 1978, al disponer, con relación a los responsables de los deterioros medioambientales, que tendrán “la obligación de reparar el daño causado”.

Los *instrumentos horizontales de apoyo* incluyen los relativos a la mejora de la información y de las estadísticas en este campo, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la información y la persuasión al público, así como la educación ambiental. En esta línea cabe citar, por ejemplo, el programa CORINE¹⁸, los programas de Investigación y Desarrollo (I+D) en materia ambiental o la Agencia Europea del Medio Ambiente creada en 1990¹⁹.

Por último, los *instrumentos de asistencia financiera* engloban los fondos y ayudas existentes en esta materia. Es decir, los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER–, FSE y sección orientación del FEOGA) en lo que respecta a las cantidades de los mismos que se destinan a la financiación de acciones para la mejora o la formación con relación al medio ambiente; el instrumento financiero comunitario para el medio ambiente (LIFE)²⁰, que tiene como objetivo financiar determinadas acciones relacionadas con el desarrollo sostenible, la protección de hábitats, el desarrollo de servicios, la educación, etc.; el Fondo de Cohesión²¹, en el artículo 130 D del Tratado de CEE, señala que proporcionará “una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte”; y el Banco Europeo de Inversiones en materia de préstamos.

Sin embargo, no hay que olvidar que los instrumentos de asistencia financiera únicamente tienen un carácter complementario dentro de la estrategia comunitaria, puesto que el artículo 130S del Tratado CEE en su apartado cuarto dispone que, sin perjuicio de determinadas medidas, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación de la política en materia de medio ambiente.

Como se desprende de lo expuesto en las líneas precedentes, existe un amplio conjunto de instrumentos dentro de la política comunitaria destinados a lograr la protección y mejora del medio ambiente. Una decidida aplicación de los mismos se debería conseguir en general para el conjunto de la Comunidad y en particular para el caso de España.

LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Aún existiendo una *concienciación* medioambiental y una acción comunitaria decidida en este campo, como se desprende de lo expuesto en los apartados precedentes, la situación existente presenta importantes aspectos aún muy insatisfactorios. Los datos citados a continuación son una pequeña muestra de ello²².

En materia de *aguas* se han efectuado importantes progresos desde principios de los años setenta en que se adoptaron las primeras directivas. Desde entonces éstas han sido múltiples, dirigiéndose tanto a fijar los estándares de calidad como a limitar o prohibir ciertos vertidos. No obstante, existen aspectos y situaciones deficientes. Así, por ejemplo, el porcentaje de la población total abastecida por una planta depuradora varía de países donde prácticamente se engloba al conjunto de la población, como son los casos de Dinamarca (98%) o Suecia (95%), a otros en los que no se alcanza ni a la mitad, como son Grecia, Portugal, Italia o Irlanda. España se encuentra en una situación discreta dentro del conjunto, si bien es negativa en términos absolutos, con un 48% de la población en 1989.

Respecto a la *atmósfera*, durante las últimas dos décadas, también se ha desarrollado una acción decidida tendente a reducir las emisiones y las concentraciones de los contaminantes atmosféricos clásicos (SO_2 , NO_x , CO , partículas, O_3). Se ha limitado el contenido de azufre y plomo en los combustibles, fijado los estándares de calidad para concentraciones de SO_2 , partículas en suspensión, NO_x o plomo, o se han controlado, por ejemplo, las emisiones de las grandes instalaciones industriales. Gracias a ello en las zonas urbanas las concentraciones de dióxido de azufre, de partículas y de plomo se han visto disminuidas. Sin embargo, las normas de calidad del aire no son siempre respetadas y las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), procedentes de combustibles fósiles, no han dejado de incrementarse desde 1960 en términos generales. Así, durante el período 1960-1990, estas emisiones han experimentado un aumento del 54,87% en el ámbito de los quince países de la Unión Europea y del 134,84% en el conjunto del planeta. Además, las emisiones de la Unión Europea (UE-15) significaron el 12,8% del total mundial en el año 1990. En el caso de España hay un incremento del 343,64% durante la misma época, relacionado con el crecimiento industrial y económico que ha tenido.

En materia de *residuos*, las primeras directivas son del año 1975; a partir de entonces se han adoptado múltiples directivas relativas a residuos tóxicos y peligrosos, aceites usados, pilas, envases de líquidos alimenticios, etc. No obstante, los problemas ligados a este ámbito continúan. Así, por ejemplo, la cantidad total y en kilogramos por habitante de *residuos municipales*²³ producidos entre 1980 y 1990, ha continuado aumentando en términos generales (salvo excepciones como el caso de Alemania). La situación varía considerablemente de unos países a otros. En ello influyen, indudablemente, los diferentes patrones de consumo, las estructuras industriales o las diversas políticas y servicios de gestión de los residuos. En el caso de España, en concreto, el incremento ha sido del 24,21% para el total (representando 12.546.000 toneladas en 1990) y del 19,25% respecto a los kilogramos por habitante (siendo 322 kg/habitante en 1990). El aumento continuo de los residuos municipales es una muestra más de que la sociedad europea continúa en la senda del consumismo, sin ser plenamente consciente del impacto que ello implica para el entorno.

Como último ejemplo de esta insatisfactoria situación, señalar que las *actividades de reciclado* disponen de tasas de recuperación aún muy alejadas de los niveles que serían deseables. En la mayoría de los países no se alcanza ni el 50% de recuperación del papel, cartón y vidrio, lo que implica un derroche de recursos considerable. España, en concreto, tenía en 1990 unas tasas de recuperación sobre el total del 51% para el papel y el cartón, y del 27% para el vidrio.

A la vista de estos y otros ejemplos resulta evidente que no es posible estar satisfechos con el resultado de la política ambiental comunitaria. La evolución de la misma, indudablemente, ha sido importante y se ha ido dotando de un amplio conjunto de instrumentos; sin embargo, no es suficiente. *Es preciso continuar reforzando esta política y aplicándola de forma prioritaria en todos los Estados miembros, si se desea ir hacia un desarrollo sostenible.*

Referencias bibliográficas

- Beltrán de Felipe, M. (1995) "Aproximación a los instrumentos de intervención administrativa sobre el medio ambiente en el Derecho comunitario", *Noticias de la Unión Europea*, 122: 31-38.
- Bermejo Gómez de Segura, R. (1994): *Manual para una economía ecológica*. Bilbao-Madrid: Bakeaz, Los Libros de la Catarata.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993) *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Bruselas: Libro blanco.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1987) *Our Common Future*, Oxford University Press. Versión castellana (1988), *Nuestro futuro común*, Madrid: Alianza Editorial.
- Choi i Tarrés, A. (1990) "Aplicació de la política de medi ambient de la Comunitat Europea a Catalunya", *Integració Europea*, 8: 27-35.
- EUROSTAT (1995) *Estadísticas básicas de la Unión Europea*, Luxemburgo, 32.ª edición.
- Francisco Sala, L. (1995) *Política Económica del Medio Ambiente. Análisis de la degradación de los recursos naturales*. Barcelona: Cedecs Economía.
- Franco i Sala, L. y Jané i Guash, J. (1992) "Protecció del medi ambient i creixement econòmic: criteris del Tribunal Constitucional i repercussió dels acords europeus de Maastricht", *Tribunal*, 5: 13-27.
- Geisse, G. (1989) "El desarrollo sustentable: marco conceptual", Tercer encuentro científico sobre el medio ambiente, *Concepción*: 5-9 (agosto).
- Gonsalbo Bono, R. (1988) "El Derecho del medio ambiente a la luz del Derecho comparado y del Derecho de la Comunidad Económica Europea", *Poder Judicial*, número especial IV (Segovia 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 1988). Madrid: Consejo General del Poder Judicial pp. 127-164.

Jiménez Herrero (1989) *Medio ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*. Madrid: Iepala Editorial (2.ª edición 1992).

Orduna Díez, P. (1995) *El medio ambiente en la política de desarrollo*. Madrid: ESIC Editorial.

Notas

1. En el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por su parte, sí que se hizo referencia a los problemas de seguridad y salud causados por la gestión de las centrales nucleares (artículos 2.b, 30 y siguientes).
2. Los Programas de Acción Medioambiental son el marco de referencia, la estrategia global, no teniendo fuerza obligatoria directa. Para llevarlos a la práctica se elaboran actos que los desarrollan y que sí son en muchos casos de obligado cumplimiento, caso de los reglamentos o de las directivas. Hasta el momento presente han habido cinco Programas de Acción Medioambiental relativos a los períodos 1973-1977, 1977-1981, 1982-1986, 1987-1992 y 1993-2000.
3. *B.O.E.*, 158, del 3 de julio de 1986.
4. Objetivos y principios ya contemplados en los tres primeros Programas de Acción en materia medioambiental.
5. Los mismos se mantienen en la Tercera Parte del Tratado, si bien pasan a constituir el Título XII, cuando antes formaban el Título VII.
6. *B.O.E.*, 1, del 1 de enero de 1986.
7. Antes de producirse la adhesión de España a las Comunidades ya se habían tenido en cuenta a la hora de elaborar normas relacionadas con el medio ambiente diversas directivas comunitarias. Un ejemplo de ello lo constituye la Ley de Aguas de 1985.
8. Anexo XXXVI.III del Acta de Adhesión.
9. Según los casos conforme al artículo 2 del Acta de Adhesión en relación con los artículos 392 a 399 del mismo cuerpo legal.
10. Compromiso recogido, por otro lado, en el artículo 395 del Acta de Adhesión.
11. *B.O.E.*, 312, del 30 de Diciembre de 1985.
12. *D.O.C.E. C*, 138, del 17 de mayo de 1993.
13. Es precisamente gracias a este informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo que se popularizó el término “desarrollo sostenible”. El capítulo 2 de este documento lleva precisamente como rúbrica “Hacia un desarrollo sostenible”.
14. Se desprenden del informe “Nuestro futuro común” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1987: 67-73).
15. De conformidad también con el Quinto Programa de Acción Medioambiental.
16. Reglamento 880/92 (*D.O.C.E. L* 99, del 11 de abril de 1992).

17. El principio "quien contamina, paga" ha sido muy criticado. Al respecto ver la crítica de Bermejo Gómez de Segura (1994: 152-153).
18. Decisión 85/338 (*D.O.C.E. L 176/14*, del 6 de julio de 1985).
19. Reglamento 1210/90/CEE, de 7 de mayo de 1990 (*D.O.C.E. L 120*, del 11 de mayo de 1990).
20. Reglamento 1973/92/CEE, de 21 de mayo de 1992 (*D.O.C.E. L 206*, del 22 de julio de 1992).
21. Fondo del que, en principio, tiene que verse muy favorecida España.
22. Los datos son de Eurostat (1995).
23. Los residuos municipales, que son recogidos y tratados por los ayuntamientos, comprenden principalmente los residuos de viviendas familiares y los ocasionados en la calle, así como los provenientes de pequeñas empresas comerciales e industriales y los residuos de los mercados y de los jardines.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Political Transition and Social Transformation in Hungary.
Rudolf Tökés

Political Transition and Social Transformation in Hungary

Rudolf Tökés

The dynamics of Hungarian society and politics in the mid-1990s are shaped by the interaction of two forces. These are long-term processes of socioeconomic, spatial, and cognitive transformation of human actors and their physical environment, and rapid short-term changes in political institutions and public policies that the label “transition” denotes. The task at hand is to determine the salience of each to Hungary’s chances of implementing the region’s new postcommunist agenda of democratization, marketization, and the rule of law.

Pretransition pacts and understandings between the outgoing and the incoming political elites yielded ambiguous political and socioeconomic outcomes¹. Whereas these initial agreements made well-crafted provisions for Hungary’s institutional transition from a one-party communist system to a parliamentary democracy, such volatile matters as political justice and societal consensus on postcommunist policy, especially resource allocation, priorities were left in abeyance. At issue is the way in which the new institutional architecture and key political actors — the government, the Parliament, the political parties, the president of the Republic, and the Constitutional Court — have responded to public expectations for employment, stable living standards, and the state’s delivery of social-welfare services.

Hungary’s institutional transition was essentially completed in 1994 with the election of its second-round postcommunist government. However, the country’s socioeconomic transformation is still in progress. From this, I propose as the main hypothesis of this paper an open-ended scenario of manifest conflicts between the requisites, on the one hand, of democratization, marketization, and the rule of law,

*University of Connecticut

and the imperatives of societal priorities and inherently unattainable social expectations for public goods, on the other. The task of reconciliation of requisites with imperatives is central to the new Hungarian democracy's policy agenda.

In what follows I shall endeavor to identify and briefly discuss both transformative and transitive elements of Hungary's recent past. In doing so, I shall combine the "functionalist" and the "geneticist" approach to the matter at hand. The former takes its departure from "long-term development of the socio-economic kind with emphasis on structural and environmental determinants of political change." The latter focuses on "political choice and strategy by actors during the actual transition process"². The aim is to set a framework for an argument concerning socioeconomic continuity and political stalemate in the mid-1990s. Accordingly, the following discussion will address: 1) Hungary's Kadarist socioeconomic and institutional legacy; 2) elite-brokered institutional change — opportunities and internal contradictions; and 3) postcommunist socioeconomic trends, institutional performance, and public perceptions.

THE KÁDÁRIST LEGACY: A VIABLE PRECEDENT?

Four decades of communist rule left a lasting imprint on every facet of life in Hungary. The coercive imposition of the Soviet model created political institutions, set patterns of resource allocations, shaped social interactions, and helped embed new and reinforce traditional values and cognitive orientations. The results are still with us today. To a remarkable extent, they are still defining characteristics of politics, the economy, the society, and public beliefs in the sixth year of "existing democracy" in Hungary. Much of this is true for the postcommunist states and societies of East Central Europe.

Since the onset of communist rule in this part of the world, indigenous East European versions of the evolving -Stalinist, Khrushchevite, Brezhnevite, and Gorbachev's- Soviet model have yielded different national patterns. These have included ruling styles, economic strategies, social dynamics, and, though in the end the political outcomes were the same, different transition scenarios as well. National differences were due to historic traditions (including native political cultures), Soviet alliance-maintenance priorities, economic exigencies, the regimes' legitimacy-building strategies, idiosyncratic leadership behaviors, and the national elites' and the general public's collective conduct under steady-state and stressful conditions.

Despite or because of the proliferation of unhelpful labels, such as "goulash communism", "frigidaire socialism", and the like, Hungary's differentness from the rest of the communist bloc remains a somewhat elusive proposition. My own

investigation of the postwar record yielded six factors that, to a greater or lesser extent, set the country, its political regime, developmental strategies, and elite behavior apart from its similarly-communist-ruled neighbors. These are a) the exceptional harshness and the sheer dimensions of Stalinist political, economic, and social mobilization between 1948-1953; b) the revolution of 1956; c) Janos Kádár's coercive-terroristic, and subsequently consensus-seeking political leadership; d) the regime's sustained commitment to legitimacy-building through economic reforms; e) mutually self-limiting instrumental interaction between the regime and its internal opposition; and f) the outgoing and the incoming political elites' pragmatic cooperation that spawned the National Roundtable Agreement (NRT) of September 1989³. The basic provisions and the implicit understandings associated with this agreement still constitute the *de facto* charter for the *modus operandi* of *all* key political institutions today.

It is axiomatic that the combination of the generic Soviet-Leninist and the arguably unique aspects of Hungary's experience under the Stalinist Mátyás Rákosi, the reform communist-patriot Imre Nagy, and the Quisling-turned-"good king" János Kádár constitute an ambiguous and in many ways contradictory legacy.

Revolution and compromise

With the Yalta regime, Soviet hegemony, and the ensuing Cold War as historical givens, the Hungarian people and their neighbors had only two available options: accommodation and survival, or resistance and inevitable repression. The second option, that is, an armed uprising against the regime and its Soviet masters in October 1956, was not a premeditated choice but a collective act of public outrage. It was rooted in two widely shared aspirations: the nation's attempt to regain its freedom, and the people's seeking to reclaim their sense of personal dignity and civic identity. With this in mind, it can thus be argued that there was an intrinsic causality between intolerable oppression and the revolution of 1956, on the one hand, and between that singular and regionally unique event and the rest of the hypothesized attributes that characterized people-regime interactions in Hungary in the next three decades, on the other.

The precedent of the 1956 revolution is not meant to be an all-purpose explanation for what came to pass in Hungary in the next thirty-three years. Other factors, such as the country's relatively minor strategic importance for the USSR, the peculiar chemistry of Kádár's personal relations with his Kremlin superiors, and many other external factors were also responsible for the relatively sheltered environment in which the people and the regime came to craft a common survival pact after the defeated revolution⁴.

Freedom, or at least a longer leash in a cage, can be earned in many ways. Hungary's choices in October 1956 were either to fight or to submit to the tyrant. In any case, the record is clear that the Hungarian people paid dearly — with blood on the streets of Budapest, with the execution of hundreds, the incarceration of thousands, and the

forced exodus of many tens of thousands — for the “goulash” and the relative personal autonomy that the denizens of the Soviet bloc’s “jolliest barrack” came to enjoy in the 1970s and in the 1980s.

The attainment of normalcy, or at least the absence of debilitating political and economic crises, has been the East European publics’ age-old aspiration. This is to be expected in the part of Europe that served as battleground in two world wars, was the scene of the Holocaust and other acts of genocide, and was the bloody political testing ground for transplanting the Soviet model to alien soil. In any case, Kádár’s Hungary in the 1970s came close to “normalcy” and managed to instil a consequent sense of public well-being that most people still consider as the benchmark against which to measure living conditions and the performance of the political incumbents in the mid-1990s.

Modernization and political steering

What were the main ingredients of those “golden years” of existing socialism in Hungary? To summarize a complex argument, it should suffice to state that the seventh decade of this century brought to Hungary the convergence, and the politicals manipulated payoffs of long-term trends in economic development, social restratification, cultural modernization, and cognitive transformation. Specifically,

- Prewar programs and the communist regime’s strategies of forced industrialization (albeit vexed by cyclical patterns of resource misallocation, hence unbalanced growth) laid the foundations for a semimodern industrial economy with the capacity either for continued misdevelopment or for “midcourse correction” by way of economic reforms.

- Regime-sponsored policies of social mobilization — including the initially aggressive promotion of low-status groups by class criteria — combined with major efforts to upgrade the public’s technical skills and educational qualifications and the regime’s subsequent abandonment of educational discrimination against members of the old middle class together yielded a new social context and, with it, the potential for the rise of a new post-totalitarian society in Hungary.

- In the mid-1960s the regime’s hitherto strident ideological stance gave way to cultural policies that were “socialist in form, national in content.” As an unintended consequence, such policies created new space for the revival of indigenous cultural traditions and also sowed the seeds of a new kind of national identity. The latter did contain elements of low-key nationalism, but it was mixed with a sense of consumerist contentment, bordering on smug pride, over well-stocked food stores, gratitude for the regime’s undemanding ideological expectations, and an unspoken endorsement of the self-effacing national leader’s “anti-cult of personality.”

On the “Materialist” and “Post-Materialist” (M and PM hereafter) scale of values and cognitive inclinations, Hungary’s “homo Kadaricus” was unambiguously “materialist” — but with a twist⁵. Whereas the predominantly M-oriented western

European publics could afford the luxury of preoccupation with consumption and the even greater luxury of pursuit of both M and idealistic PM goals under the solid shelter of liberal democratic political institutions, the average Hungarian was bereft of choices of this kind. The regime's repressive tolerance helped foster a new context of social interaction. It gave relatively free rein, in the Hungarian sociologists' terminology, to the "realization of personal interests" in the nonpolitical realm. As the result, a "survival of the fittest" (or best-connected) bargain culture was born in Hungary.

The upshot was the rise of an ameliorated sense of civic identity, political infantilism, and the widespread revival of pathologies of amoral familism. These predemocratic values and deviant behaviors engulfed both the official "first" and the private "second" societies of Hungary⁶. Corruption and misuse of power above and widespread disregard of laws and administrative rules below were two facets of a symbiotic whole of moral decay and diminished civic competence. These have become modal behaviors that have remained largely unaffected by legal-institutional changes in the postcommunist period.

The temporal intersection of long-term socioeconomic trends with the regime's decision to revitalize the economy by means of the New Economic Mechanism (NEM) was not a coincidence, but a matter of the incumbents' political survival. The latter called for ideological innovation and institutional adaptation in the political realm. The task at hand was the redefinition of the ruling party's style of governance from the "vanguard" to the "system-management" mode and the consequent empowerment of the state for the implementation of the party's political will⁷.

Reforms: intended and unintended outcomes

Postmobilization statism was an inevitable corollary of the communist system-building process. The party's hands-on management style became increasingly dysfunctional to the steering of a complex economy and a modern society. To stay on the top, the regime's voluntaristic decision-making practices had to be brought in line with the requisites of cost-effective administrative implementation of the Politburo's Delphic policy directives by the state. Institutional devolution was effected, both in Hungary and elsewhere in the Soviet bloc, by growing functional differentiation and the division of administrative responsibilities between the party and the socialist state.

The NEM began as a reform program with limited, mainly economic, objectives. For a variety of reasons, which I have discussed elsewhere, the NEM became a kind of Archimedean lever with which the regime, quite unwittingly, reshaped Hungarian politics, the economy, and society⁸. The story is complex, but what matters for our purposes is that notwithstanding its political ups and downs in the 1970s, the reform experiment liberated a multitude of hitherto latent political, economic, and social forces that eventually led to the demise of the political regime in the late 1980s. The party's temporary power

sharing with the state for the implementation of reforms soon became a zero-sum proposition. The main beneficiaries were the state, the large industrial enterprises, regional power centers, and key “transmission belt” policy lobbies, such as the Trade Union Federation, the Young Communist League, and the technocratic intelligentsia.

The erosion of the political center’s authority was hastened by the incipient, but by the early 1980s full-blown, administrative autonomy of the system’s main institutional actors. With the onset of the succession crisis and Kádár’s decline as authoritative leader, new political space was created — and promptly filled by aspiring successors, assertive policy lobbies, and, increasingly, by democratic, reform socialist, and populist opposition groups. The rest, such as Kádár’s ouster in May 1988 and the regime’s negotiated liquidation a year later, is history that need not be retold here.

To sum up, from the interaction of long-wave processes of economic development, cultural modernization, social restratification, and cognitive transformation and the political regime’s adaptive political strategies, there evolved a peculiar kind of stalemate between the rulers and the ruled of Hungary. To politically survive the regime’s declining economic performance, the party retreated into a “rearguard” and ostensibly “hegemonic” mode of leadership. In doing so, nonparty actors — the state, the policy lobbies, the local communities, and various semiautonomous elite groups — occupied the abandoned bastions of power and sought to reshape the political arena to the benefit of sectorial interests.

Power realignment at the top was made possible by the NEM-induced transformation of many wage earners into semisovereign consumers and semiautonomous second-economy entrepreneurs. Although neither full-fledged citizenship nor a new civic society was in the cards, the NEM was the midwife to the birth of a new Hungarian middle class with an agenda of its own. As may be inferred from opinion surveys, the central themes were personal autonomy, job security, social incomes, law and order, and fear of political instability (neither the public nor the elites spoke of political democracy, free elections, and the restoration of national sovereignty)⁹. These were modest aspirations that, with the judicious use of sticks and carrots, a younger leader and a less intimidated ruling oligarchy could have accommodated. However, this was not to be.

Stagnant, then declining, living standards alarmed the survivalist elites and brought to the surface the regime’s illegitimate origins. At issue was the incumbents’ political responsibility for the impending collapse, in János Kornai’s phrase, of the “premature welfare state” in Hungary. The elites and the “homo Kadaricus” for whom they spoke had a vested interest in preserving the modest achievements — “little freedoms,” little cars, and well-stocked food stores — that Kádár had bestowed upon them since 1968. Each cohort in its own way comprised insecure, egalitarian, viscerally antimarket, frustrated petty bourgeois consumers. Each yearned for stability, strong leadership, and a predictable future — but not necessarily of a liberal democratic kind.

NEGOTIATED REVOLUTION: ISSUES, PARTICIPANTS, AND OUTCOMES

The historic NRT negotiations of June-September 1989 between the outgoing reform-communist incumbents and the Opposition Roundtable (ORT)-affiliated intellectuals had two principal objectives. The first was to reach consensus on the modalities of Hungary's peaceful institutional transition from one political system to another. The second pertained to the empowerment of citizens to become competent participants, mainly as voters, in the postcommunist political arena. Peaceful transition called for a combination of drastic institutional change, such as the withering away of the ruling party and the enactment of a revised constitution; procedural guarantees for party formation and free elections; and mutual restraint to prevent the nonelites from taking to the streets to promote their, possibly radical, agenda.

The regime's NRT negotiators were "experts," that is, experienced political managers and their lawyers from the Ministry of Justice. On the other side of the table were enthusiastic political novices, "experts" also in the roles of professionals and academic intellectuals. Their shared objective was the salvaging, retrofitting, and modernizing of the socialist state's institutional architecture by bringing it into compliance with dimly understood "democratic" and "European" norms. No revolutionary changes were intended by either — outgoing and incoming — elite negotiators. Their common objective was to stake out the legal boundaries of political interaction among the democratically elected rulers (parties-in-Parliament and government), the "semistrong" head of state (the president of the Republic), the system's new gatekeepers (the Constitutional Court), and the postcommunist public.

The NRT Agreement was as much a confidence-building measure as a list of urgent tasks that needed to be addressed by Prime Minister Miklós Németh's "government of experts." The label was self-chosen to denote the onset of a new style of governance by professional politicians, experienced administrators, and apolitical technocrats. The caretaker government's correct execution and, in some respects overfulfillment, of the terms of the agreement in the months prior to the March-April 1990 free elections served as convincing proof of the outgoing elites' good faith and commitment to peaceful change. As a reciprocal gesture, as well as a prudent measure to give the incumbent power centers (top bureaucrats, the military, and the managerial elites) a stake in postcommunist parliamentary politics, the opposition's negotiators insisted on new electoral techniques. They held out for a combination of two ballots — one for a party list, and one for an individual candidate — to prevent the occurrence a year later in Hungary of an electoral landslide such as that of the Polish Solidarity in June 1989 (all in individual districts)¹⁰.

Hungary's postcommunist institutions were built on unexamined foundations. In the 1980s the old regime's core legitimacy problems had been socioeconomic rather than political or ideological. The disintegration and subsequent exit of the ruling party cleared the political arena of redundant institutional actors. Whereas new and revamped political institutions could be created with the stroke of a pen — as they were — neither the stagnant economy nor the pathologies of the ailing society were amenable to elite-pacted quick fixes.

The NRT negotiators' deliberate failure to address economic and social issues was good politics but poor statesmanship. Moreover, the regime's and the opposition's flat rejection of the so-called third side's bread-and-butter agenda left the postcommunist government's future social partners alone to fend the best they could for the nonelites whom they asserted they represented. Thus, the new institutional edifice of Hungarian democracy was erected, if not necessarily on quicksand, on potentially unstable foundations with the exclusion of the intended beneficiaries from the planning process.

The foregoing critique of the NRT Agreement is not an exercise in “what if?” theories of recent history but is an opportunity to estimate the extent of mismatch between the Kádárist socioeconomic “base” and the newly crafted political “superstructure”. At issue are the long-term evolution and, in the end, total hegemony of the socialist state and its relationship to the universe of socioeconomic actors under the old regime. Although Hungary's much-amended constitution provided for a reasonable clone of the Soviet model, the old regime's governing praxis and the nature of growing instrumental interaction among the state, the policy lobbies, and the agricultural, industrial and cultural managerial elites were, in all but name, pluralistic. Insofar as these institutional socioeconomic actors had sectorial interests to promote, their increasingly assertive bargaining posture vis- a-vis the government could have been best accommodated by emergence of a postcommunist “national salvation front”-led de facto one-party corporatist state rather than by a multiparty, let alone market-oriented, parliamentary democracy.

The “red” barons of industry were absent from the NRT process. However, they had been provided for through “spontaneous” and regime-assisted programs of privatization, thus with the opportunity to convert their economic power into political influence at a later point. On the other hand, the exclusion of trade unions, youth and women's organizations, and representatives of local governments from the elite pacts of 1989-1990, though convenient for the principals, made for agreements that would prove vulnerable to redistributionist pressures from nonparticipating constituencies. The old regime, with all its faults, had at least listened to them and paid lip service to the legitimacy of their claims for higher social incomes and welfare entitlements.

To sum up, Hungary's old and new political elites had much in common. Both came from the top layer of the new middle class, both had inherited or acquired status, privileges, and distance from the nonelites to protect and preserve. In terms of group interests and

political priorities, the negotiators represented but a partial spectrum — skewed heavily in favor of the old regime's, intellectuals and midlevel professionals, of the mid-1980's mainly meritocratic, nomenclature elites. Their institutional blueprint for the new house of democracy made no provisions for the care and feeding of its inhabitants.

POSTCOMMUNIST HUNGARY: SOCIOECONOMIC TRENDS, INSTITUTIONAL PERFORMANCE, AND PUBLIC PERCEPTIONS

Hungary's freedom was won not at the barricades but at the Malta summit and at the NRT negotiations. Regardless of the venue, the outcome offered a historic opportunity for the fulfillment of the nation's perennial quest for sovereignty and the public's aspirations for political freedom, economic security, and improved quality of life in parliamentary democracy. The outcome also raised hopes for the restoration of Hungary's place in the community of European nations. The realization of these hopes and aspirations hinged on the dynamic interaction of long-term socioeconomic and short-term political forces, as well as on intangibles, such as leadership, ideologies, and public opinion.

The economy and society

Let us begin with the economy. The object here is not to provide a macroeconomic overview but to call attention to such changes in existential conditions — work environment, income, and employment — that had measurable influence on public attitudes toward democracy, market, and government policies.

Central planning, budgetary allocations by ideological criteria, state ownership of means of production, chronic shortages, and in Hungary's case high external indebtedness, were the main characteristics of socialist economies¹¹. Next to the earlier, essentially token, reprivatization of the agricultural sector that was confined to household plots, the revival of the NEM process in the late 1970s was the first step toward restructuring property relations in Hungary. In 1980 the public sector's share in the "official" GDP (which did not factor in what the World Bank calls the "unofficial economy") was 90 percent, versus 10 percent domestic private and zero percent foreign owned. The shares of these sectors in the GDP changed dramatically in the next fourteen years. The respective percentages and years: 76, 23, and 1 (1990); 70, 27, and 3 (1991); 56, 36, and 8 (1992); 42, 45, and 13 (1993). However, inclusion of the unofficial

economy, the actual public-private-foreign ratios were 83, 17 and 0 (1980); and 37, 50, and 13 (1993)¹². According to a World Bank study, the share of the private (domestic and foreign-owned) sector in the GDP was 70 percent in 1990¹³. Though not all of these are hard numbers, they are nevertheless indicative of major structural changes in ownership and control by nonstate actors.

Major corollaries of economic restructuring were declining output (in Hungary's case about 20 percent of the GDP between 1989 and 1994), declining incomes (about 8 to 10 percent in real terms between 1990 and 1994), and pronounced shifts in the occupational structure. Of the last, the most notable was the rapid growth in persons employed in the service sector of the economy.

The ratio of employment in the public and private sectors was 49.8 and 50.2 percent in 1993 (and probably lower in the state and higher in the public sector in 1996)¹⁴. The labor force thus divided has been confronted with three state budget-driven and market-driven working environments. The first provided greater job security, better fringe benefits, and lower pay. The "competitive" sector (versenysector in Hungarian) offered less job security, fewer fringe benefits, longer hours, and 24 to 30 percent higher pay¹⁵. The third working environment was the unofficial economy in which people from both sectors traded marketable skills for unreported incomes.

The unemployed and the unemployable represented a novel facet of the macroeconomic equation. The first, about 11 to 13 percent of the labor force, and the second, for which no reliable data are available, are the inevitable victims of a state budget and market-energized triage of downsizing because of obsolescent skills and/or of poor physical health. The combination of the redundant labor force, demographic changes, and the exceptionally high ratio of pensioners placed crushing burdens on the active wage earners. The ratio of economically inactive young and old household dependents to 100 active wage earners was 117:100 in 1987 and 167:100 in 1993¹⁶.

Other economic indicators of rapid economic structural transformation, such as privatization, bank reforms, foreign trade, external debt, and a host of other "transition issues," though highly relevant, will not be discussed here. It should suffice to say that Hungary's comparative economic performance in a postcommunist, "from Turkmenistan to the Czech Republic" context of twenty-eight states earned high marks (0.84 versus 0.19 and 0.90, respectively)¹⁷. However, neither such high marks nor Hungary's designation as an "upper middle income" country in the World Bank's (IBRD) World Development Report 1996 can account for the social impact of rapid economic change there¹⁸.

The Kádár regime's economic strategies and policies of social engineering generated new patterns of social mobility and social stratification. With the exhaustion of the economy's growth potentials and the onset of political entropy, both processes came to a standstill in 1983. Upon the change of the political regime and the revival of the private economy, new patterns of social mobility and stratification surfaced after 1992¹⁹.

The key trends in the distribution of wage earners by occupational category between 1980 and 1993 were, on one hand, in the shares of “executive/intellectual” and “white collar” categories from 30.3 to 39 percent, that of “entrepreneurs” from 1.5 to 7.2 percent, and of “independent farmers” from 0.6 to 3.3 per cent; and, on the other, the trends showed a decline in the shares of semiskilled and unskilled workers from 28.5 to 17.8 percent, and of agricultural laborers from 15.8 to 5.6 percent²⁰.

Changes in the occupational structure may also be viewed as indicators of the economic winners and losers in Hungary’s postcommunist economic transition. According to one estimate, about one million people, or about 20 percent of the active labor force, were “winners,” and the rest were victims of stagnant or rapidly declining incomes and deteriorated living standards²¹. The principal winners were those with higher education (8.1 and 14.5 percent of the labor force in 1980 and 1993, respectively); those with market-convertible skills, and specific elite groups with discretionary access to market- and “unofficial economy”- generated incomes, and the recipients of preferential resource allocations by government agencies.

Longitudinal (1972-1993) trends in the distribution of incomes indicate a gradually widening gap between the lowest and the highest 20 percent of recipients. Whereas in 1972 the lowest fifth received 9.9 percent of incomes, its share remained the same in 1992, then declined to 9.5 percent in the following year. The share of the highest fifth was 33.7, 35.7, and 36.6 percent in 1972, 1992, and 1993, respectively²². These data, when put in a national context as measured by the Gini index, attest to a similar trend: 23.3 (1972), 21.1 (1977), 20.6 (1982), 23.5 (1989), 26.0 (1992), and 27.0 (1993)²³. Thus, income inequality did not begin but only gained momentum with the onset of economic transformation in Hungary.

From the public’s viewpoint the problem has not been the market’s high valuation of and rewards for technical and managerial skills and entrepreneurial talents. Rather, it is the life style and conspicuous consumption of the upper one percent that is seen to be unjustifiable by market criteria, as well as morally reprehensible by the public’s quasi-egalitarian standards. Groups and individuals who have become vulnerable on this score are the new — partly managerial, partly “wild East”-type entrepreneurial — business elites and the new kleptocracy of politically-well-connected senior executives of industry, banking, and commerce²⁴. The “original accumulation” of these elites’ “capital” — nomenclature position, party membership, and political access — when converted into even higher positions, splendid homes, and luxury cars helped catalyze public skepticism about social justice in a parliamentary democracy²⁵.

Both, particularly the first, postcommunist governments have gone to extraordinary lengths to cushion the impact of economic transformation on the public. However, the disbursement of approximately 26-28 percent of the budget — arguably the highest percentage in Europe — for social-welfare purposes has failed to slow down the

exponential growth of those living at or below the minimum living²⁶ The numbers were one million (1980s), 1.5 million (1991), 2 million (1992), 2.5 million (1993), and 3 to 3.5 million (1994)²⁷. Though this trend is alarming, the actual dimensions of the problem have yet to be determined by realistic criteria.

Postcommunist poverty statistics are still based on assumptions of the early 1980s, which implicitly juxtaposed the regime's egalitarian wage policies and ideological commitment to public well-being to Hungary's, by then sharply declining, living standards. The yardstick of the old bankrupt welfare state is an unrealistic device with which to measure poverty — even in a “social market economy.” For this reason, IBRD and International Monetary Fund (IMF) numbers of around 10 percent ought to be closer to the mark. None of this is to deny the increasing severity of hardships faced by social victims of economic transformation. Poverty is harsh and is growing in Hungary.

On the other hand, it is essential to call attention to the postcommunist “winners” — particularly the overwhelmingly redistributionist, and on the whole well-off, intelligentsia's unceasing efforts to keep the political incumbents on the defensive²⁸. The object has been to make use of the poverty issue to forestall, as long as possible, the full implementation of economic restructuring and, with it, the inevitable decline of public welfare, disguised as state patronage of culture, disbursed to intellectuals.

Political institutions

Hungary's political transition was eased, yet vexed, by what the economist Eva Voszka called “the unbearable lightness of non-cathartic transition”²⁹. The incumbents' deft avoidance of revolutionary showdowns, correct management of critical transition issues, and businesslike transfer of power to the freely elected new government reassured the public, and thus helped legitimate the new institutional status quo.

The change of the political system offered a onetime opportunity to effect needed institutional changes, as well as to implement the administrative elites' long-incubating plans for more effective governance³⁰. The outcome may be called “changing things so everything would remain the same,” but such critical assessments overlook the incumbents' professionalism and openness to change, and underestimate the new political elites' determination to install democratic institutions and to restore popular sovereignty.

Due to space limitations, detailed analysis of the specifics of Hungary's postcommunist institutional architecture will not be provided in this essay³¹. Instead, a brief commentary on the underlying premises and inner contradictions of the institution-building process might suffice.

As stated in the Introduction, the country's new political system rested on the interaction of five — one old, and four new or restructured — institutions. Their structure and intended functions were to be responsive to the old, the new, and the holdover elites' vested interests; to public expectations for enhanced citizen

efficacy and systemic stability; and to Western pressures for legal-administrative measures for the implementation of democratization, marketization, and the rule of law in Hungary.

The state is the principal institutional survivor of the old regime. As the winner of a two-decades-long power struggle for resource allocation authority with the communist party, the state became central to the workings of the new and restructured institutions. It was the direct employer of 25 percent of the working population and, within it, of 63,000 (in 1969) and 108,000 (in 1990) people working in public administration³². Thus, by virtue of its size, the state was “strong” but, in terms of its statutory responsibilities, it was woefully overextended and therefore weak for efficient governance. The state’s deconstruction and its reconstruction along principles of democratic accountability, yet of cost-effective management, were the main task of Hungary’s restyled cabinet government.

The elite pact-makers’ commitment to governability yielded, more-or-less on the German model, a “strong” prime minister — removable only by complex procedures of “constructive vote of no confidence” — and thus with limited accountability to the Parliament. This arrangement conferred broad powers on the chief executive, including those of the initiation of legislative action and of governance by administrative decrees by ministries and other government agencies. Since 1990, 95 percent of bills have originated with the government, and the ratio of laws enacted by Parliament to government decrees with the force of law was 374:1,660 between 1990 and 1993³³. Although the revised constitution reserved jurisdiction over a number of subjects, such as “fundamental civil rights” to qualified majority vote by the Parliament, the prime minister had ample leeway to govern as he saw fit.

The translation of the postcommunist governments’ political will into administrative action — itself an arguable proposition, given the combined record of three prime ministers since 1990 — has been aided and thwarted by several factors. On the plus side, there was the (on the whole) cooperative, state bureaucracy and the new “superministry,” that is, the Office of the Prime Minister, with the statutory powers to make many things happen — with or without explicit legislative authorization³⁴. On the minus side, there was the new regime’s triple mandate — democratization, marketization, and the creation of a *Rechtstaat* — that brought into being an inherently unmanageable legislative-administrative agenda for the executive branch of the government.

The large-scale exodus of experienced senior bureaucrats from several key ministries to the private sector and their replacement by political appointees contributed to decision overload, administrative improvisation, and interminable delays in rulemaking and rule implementation. To their credit, both governments did what they could to fulfill the general intent of the NRT Agreement and thus lay the legal-institutional foundations

of a stable democracy. However, the results inevitably fell short of public expectations. To overcome perceptions of underperformance, prime ministers József Antall and Gyula Horn — the former more so than the latter — sought to cover up for the government's unsatisfactory record. The means were the “carrot” of growing social expenditures and the “stick” of blaming historic and external scapegoats — Antall the old regime, Horn the IMF — for Hungary's economic woes.

In sum, notwithstanding the government's broad discretionary powers to effect, if need be by administrative fiat, proposed changes, these have been constrained by bureaucratic inertia, parliamentary opposition, the president of the Republic, the Constitutional Court, and the media. A combination of these impediments and of a multitude of self-inflicted political injuries led to the Antall government's resounding electoral defeat in May 1994. Unless economic conditions improve, which is an unlikely prospect between now and 1998, Horn's Hungarian Socialist Party (HSP) may have to settle for drastically reduced electoral support and possible replacement by a center-right coalition. The prime minister's job could become a one-term proposition in postcommunist Hungary.

The political intent of the NRT Agreement and subsequent elite pacts was formalized in the revised and, since 1989 several times amended, constitution, as well as in laws, parliamentary resolutions, government decrees, and opinions of the Constitutional Court³⁵. Unlike the written provisions delineating spheres of legal competence, which need not be discussed here, the actual *modus operandi* of key institutions rests on implicit understandings and informal rules among the political elites. These may be characterized as a kind of floating, yet publicly never fully articulated, elite consensus in which themes of “self-limitation,” “understeering, yet governability,” “institutional self-perpetuation,” “constricted public participation,” and informal political bargaining are the operative components³⁶.

Over the years the manifest and latent elements of priority setting, decisionmaking, and interest adjudication coalesced into typical pathologies of postcommunist “transitional politics”: a mixture of dedicated professional and amateurish legislative work; thoughtful and reckless party rhetoric; principled and petty conflicts between top public officials; and disorientation, shared by all actors, as to the proper means and ends of the political game in a working democracy. These were growing pains of an emerging political class. Its members, as cabinet ministers and state secretaries, legislators, behind-the-scenes power brokers in parliamentary committees, party officials, and justices of the Constitutional Court, were searching for their proper roles and institutional personae in the new constellation of postcommunist politics. As will be shown below, the new public officials' efforts to define their roles by discharging their respective responsibilities have met at best with skepticism, at worst with outright rejection, by the Hungarian public.

Public opinion: patterns of contingent consent

Since 1989 hundreds of polls have been taken to gauge public sentiment about issues of institutional change and socioeconomic transformation in Hungary³⁷. These data may be assessed either in a regional postcommunist or in a national context. The two are complementary and tend to support my earlier propositions about the generic and unique characteristics of Hungary's transition and transformation.

Comparative surveys depict Hungarians as being the "most pessimistic" about their life prospects, "most skeptical" about the possible benefits of the market economy, "most committed" to values of socialism (yet "most attached" to their homeland), and "highest" on Inglehart's M-PM scale³⁸. One could produce another list in which Hungarians are shown as being regionally the "least supportive" of many institutional and policy attributes of the transition period. These findings have left both foreign and Hungarian analysts somewhat nonplussed. Whereas the former tended to mystify the matter by citing the Hungarians' "traditionally pessimistic outlook," the latter obfuscate the issue by focusing on the uniqueness of the country's Kádárist legacy as key to public perceptions. The truth, if there is one, may be somewhere in between. In other words, until and unless longitudinal survey data for 1972-1996 are factored in, these being the cognitive and affective components of the country's economic modernization and social restratification since the mid-1960s, both explanations will fall short of adequately accounting for the way the Hungarian public thinks and feels about democracy, market, and law in the 1990s³⁹.

Let us briefly consider some recent survey data on politics, political institutions, economic policies, social conflicts, and public expectations of the government. In 1995 one-third of the respondents could not correctly identify parties of the government coalition and the parliamentary opposition. This need not be surprising, because those with a "great deal," "middling," and "none whatsoever" interest in politics were 12, 34, and 25 percent of respondents, respectively⁴⁰. However, of those who were "very much" interested in politics, 84.4 percent were prepared to vote at elections⁴¹.

- Whereas in the early 1990s 80 to 85 percent of the national sample approved of, or at least accepted, the multiparty system, 78.7 percent were either "totally" or "overwhelmingly" critical of the political parties⁴². According to a late 1995 poll, such attitudes were also manifest in the public's ranking, on a scale of 1 (total distrust) to 100 (complete trust), of political institutions. The president of the Republic (the nation's well-liked grandfather figure) and the Constitutional Court (which had invalidated the government's austerity measures as unconstitutional earlier in the year) were at the top with an average rating of 64 each. The political parties were at the very bottom with a rating of 22. The Horn government and the Parliament, with ratings of 27 and 28, were only a notch above the parties⁴³.

- Evidence of the public's gradual radicalization may be gleaned from the growing numbers of those who explicitly identify with one or another kind of political ideology: 68 percent in 1989, 85 percent in 1995⁴⁴. Although correlations between growing politicization and trends in public perceptions of social conflicts are unavailable, those who believed that conflicts were "very serious" between dichotomous sets of social actors grew significantly between 1990 and 1993. The pairs were in these years: "rich and poor" 36 and 56 percent; "law-abiding citizens and criminals" 29 and 56 percent; "young and old" 11 and 18 percent; and "believers and nonbelievers" 10 and 16 percent⁴⁵. These data may be illuminated by citing responses of "none" to the question "how much say do you have in your workplace?" which grew from 14 percent in 1989 to 48 percent in 1993⁴⁶.

- Along with the public's declining sense of political efficacy there has been evidence of the respondents' anxiety over the deterioration of their personal and family status in the social hierarchy. Hungary's *homo Kadaricus*, regardless of party affiliation, insists on the preservation of a state-guaranteed generous social safety net. On the other hand, she and he are also highly conscious of their social status. However, determinants of social standing have changed from nomenclature position and politically differentiated access to public goods to market-defined terms of consumption and life style. According to a 1993 survey, 44 percent who identified themselves as belonging to the *lower middle* class had perceived themselves as members of the *middle* class in the previous year. The good news is that "political beliefs" were seen by only 6.2 percent as salient to the determination of one's social status. The bad news is that 46 percent of the sample believed that now it took access to "high job titles" and "informal contacts" to make one's way in the world⁴⁷.

Much of the foregoing may be summarized by referring to data shown in Tables 1 and 2. Public assessments of the Kádár era according to the respondents' party affiliation are quite unambiguous. In any case, once the responses are discounted for nostalgia, naivete, and wishful thinking, we are confronted with a set of widely shared and strongly held expectations that cut across party lines. Judged by views of the younger Fidesz and the older HDF voters, differences of opinion, where they did exist, may be attributed as much to demographic factors as to party affiliation per se. Notwithstanding the change of the regime in 1990, the society's "report card" on the Kádár era changed surprisingly little since 1988⁴⁸. At any rate, it was *this* electorate that put Gyula Horn's government in office in 1994.

It is axiomatic that public expectations of József Antall's Christian democratic government have not diminished since 1993. Indeed, next to the voters' massive rejection of the Antall regime's ideological arrogance and political style, it was the mirage of "a loaf of bread for 3.5 Forints" and the return of "experts" to public administration that energized the public to oust the first round government⁴⁹. As shown by the Horn-led socialist-Free Democrat coalition government's rapidly evaporating public support since March 1995, people still expect miracles of the political regime⁵⁰.

Table 1. PUBLIC OPINION ON THE KÁDÁR REGIME ACCORDING TO RESPONDENT PARTY PREFERENCES (1993) (IN % OF THOSE SAYING “YES,”) ⁵¹

	Party preference						National sample**
	HDF*	AFD	ISP	HSP	Fidesz	CDPP	
What were the main characteristics of the Kadar era?							
There was economic development	53.6	72.3	78.4	90.1	74.3	77.2	76.1
People lived better	76.8	83.0	89.0	92.5	86.1	89.7	85.9
There was significant social development	51.5	69.6	68.9	82.6	70.1	63.2	68.3
There was law and order	58.8	72.3	76.7	83.5	73.4	68.4	73.6
There was great oppression	63.8	46.4	48.6	24.2	34.3	38.6	37.4
They failed to solve social problems	37.7	32.1	32.4	15.7	25.3	24.6	25.5
Freedom was missing	66.7	61.6	66.2	30.0	48.8	59.6	49.1

*HDF= Hungarian Democratic Forum; AFD= Alliance of Free Democrats; ISP= Independent Smallholders' Party; HSP= Hungarian Socialist Party; Fidesz= Fidesz-Hungarian Citizens' Party; CDPP= Christian Democratic People's Party.

**Of those who did express party preference

Table 2. PUBLIC EXPECTATIONS OF THE GOVERNMENT ACCORDING TO RESPONDENT PARTY PREFERENCES (1993) (IN % OF THOSE SAYING YES) ⁵²

	Party preference						National sample**
	HDF*	AFD	ISP	HSP	Fidesz	CDPP	
The government ought to							
See to full employment	98.9	86.2	79.4	82.4	89.1	92.1	88.9
Take care of the unemployed	91.3	93.8	77.2	92.0	89.2	98.0	89.8
See to the delivery of health care to the citizens	97.3	93.3	96.0	100.0	92.5	100.0	95.1
Take care of old and retired persons	100.0	98.3	94.9	98.9	98.6	100.0	98.7
Reduce differences in incomes	83.4	77.0	95.5	60.5	66.3	79.9	73.5

* HDF = Hungarian Democratic Forum; AFD = Alliance of Free Democrats; ISP = Independent Smallholders' Party; HSP = Hungarian Socialist Party; Fidesz = Fidesz - Hungarian Citizens' Party; CDPP = Christian Democratic People's Party.

** Of those who did express party preference

CONCLUSIONS

The main findings of this paper may be summarized as follows:

-Hungary's institutional transition and socioeconomic transformation have been interactive parts of an elite-led long-term "third" - and "fourth-wave" process of institutional adaptation, economic modernization, social differentiation and value change;

-The road from institutional protopluralism to parliamentary democracy, from the symbiote of the first and second economy to a market economy, from a new middle class to an emerging civil society, and from the homo Kadaricus of the "jolliest barrack" to frustrated window shoppers of the "saddest shopping center,"⁵³ is still under construction in Hungary;

-Political sea changes in the past 40 years, were ushered in by cathartic events, such as the 1956 revolution; by strategic leadership decisions, such as the inauguration of the NEM; and by political pacts, such as the NRT Agreement of 1989. In each case, the elites sought to devise political contracts and new legitimating principles to shore up a new *modus vivendi* for the regime and the public. In each case it has been an institution-led escape from the past, as well as a process to recalibrate the economy, reshape the society, and restore systemic stability;

-Given the multitude of internal socioeconomic and psychological and external (mainly economic) constraints, rapid implementation of the Hungarian "new democracy's" threefold strategic agenda of democratization, marketization, and the embedding of the rule of law, is not in the cards in the 1990s. Instead of a picture perfect democracy, smoothly working market economy, and contented citizenry, second best solutions will have to do for some time to come. The mismatch between the Kádárist institutional legacy and the new political architecture, between economic misdevelopment and the imperatives of the market, between moral decay and civic probity have not been overcome - nor will they be anytime soon.

Withal, the glass is more than half full: institutional changes have become irreversible; free enterprise has taken deep roots and will soon dominate the economy; and the people, however dissatisfied with inept politicians and clumsy policies, do believe in democracy and do vote for the party and the candidate of their choice. Hungary is no longer a barrack, but the half-built home of ten million free, albeit discontented, citizens. Democracy works, and it is there to stay.

Notes

1. Tökés, R. L. (1996) *Hungary's Negotiated. Revolution: Economic Reforms, Social Change, and Political Succession, 1957-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 305-360.
2. Pridham, G. and Lewis, P. G. (1996) "Introduction: Stabilising Fragile Democracies and Party System Development," in Pridham, G. and Lewis, P. G. (eds.) *Stabilising Fragile Democracies. Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe* (London: Routledge) p. 7.
3. Tökés, op. cit, p. 439.
4. The paradigm of an "externally oriented state" that Andrew Janos proposed to explain the "divergent developmental trajectories of communist states" fills an important gap in the inventory of standard explanations on the old regimes' strategic choices when addressing policy dilemmas within national units of the communist international system. Postcommunist East Europe's dependence on the West poses similar problems for the new incumbents. Janos, A.C. (1996) "What was Communism: A Retrospective in Comparative Analysis" *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 29, 1:1-24.
5. Inglehart, R. (1977) *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press; Abramson, P.R. and Inglehart R. (1995) *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. For Hungarian longitudinal value data see, Hankiss, E., Manchin, R., Füstös, L. and Szakolczai, A. (1982) *Kényszerpályán? A magyar társadalom értékrendszerének alakulása 1930 és 1980 között, (On a Forced Path? Changes in the Value Structure of Hungarian Society Between 1930 and 1980)*. Budapest: Institute of Sociology, Hungarian Academy of Sciences.
6. Hankiss, E. (1990) *East European Alternatives*. Oxford: Clarendon Press.
7. Tökés, op. cit, pp. 26-31.
8. pp. 82-116.
9. Tökés, R.L. (1996) "Murmur and Whispers: Public Opinion and Legitimacy Crisis in Hungary, 1972-1989", *Carl Beck Papers*, The University of Pittsburgh.
10. Interview with Dr. Péter Tölgyessy, MP (Alliance of Free Democrats) October 9, 1995, Budapest.
11. cf Kornai, J. (1992) *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
12. Arvai, J. and Vértes, A. "A magángazdaság" (The Private economic sector), in Rudolf Andorka et. al., eds., *Társadalmi Ríport 1994*, (Social Report, 1994) (Budapest, TARKI, 1994) p. 220.
13. Michael S. Borish and Michael Noel (1996), "Private Sector Development During Transition - The Visegrad Countries" *Discussion Paper*, No. 318, Washington, D.C: The World Bank.
14. Sik, E., "Valóságdarabok a magyar háztartási panelből" (Factual Segments from Hungarian Household Panel Surveys) in Andorka et. al., p. 165.
15. Kolosi, T. and Sik, E. (1994) "A magángazdaság nemzetgazdasági súlya és némely társadalmi jellemvonásai" (The Private Economic Sector: Weight in the National Economy and Certain Social Characteristics) in Andorka et. al., *Ríport 1994*, p. 253.

16. Andorka, R. "Magyarország a társadalmi jelzőszámok idősorának tükrében" (Hungary in the Mirror of Time Series of Social Indicators) *ibid*, p. 26.
17. de Melo, M., Denizer, C. and Gelb, A. (1995) "From Plan to Market: Patterns of Transition" *Transition*, vol. 6, 11-12: pp. 4-6.
18. Gelb, A. (1996) et. al., eds., *World Development Report 1996. From Plan to Market*. New York: Oxford University Press.
19. Andorka, R., Büködi, E. and Harcsa, I. (1992) "Társadalmi mobilitás, 1992" (Social mobility, 1992) in Andorka et. al., *Riport 1994*, p. 293. This study is based on Büködi, M., Harcsa, I. and Reisz, L. (1992) *Társadalmi tagozódás, mobilitás az 1992. évi mobilitásvizsgálat alapján* (Social Stratification and Social Mobility. [key findings of] the 1992 Mobility Survey). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
20. Andorka, R. "Hungary in the mirror..." in Andorka et. al., *Riport 1994*, p. 33.
21. Andorka R. and Spéder, Z. (1994) "A magyar társadalom szerkezete, 1994" (The Structure of Hungarian Society, 1994) in Kurtan, S., Sándor, P. and Vass, L. eds. (1995) *Magyarország Politikai Évkönyve, 1995* (Hungarian Political Yearbook, 1995) (*HPYB* hereafter) Budapest: DKMPA: p. 325.
22. Bedekovics, I. et. al., "Jövedelmi helyzet az 90-es évek első felében" (Incomes in the First Half of the 90s) in Andorka et. al., *Riport 1994*, p. 52. See also, Gelb et. al. eds. *World Development 1996*, p. 197.
23. "The Gini index is a summary measure of the extent to which the actual distribution of income or consumption differs from a hypothetical uniform distribution in which each person or household receives an identical share. The Gini index has a maximum value of 100 percent, indicating that one person or household receives everything, and a minimum value of zero, indicating absolute equality." Gelb et. al., eds. *Riport 1994*, p. 227. With a Gini coefficient of 23, Hungary was the most "redistributionist" among eight transition economies in 1993. See *ibid.*, pp. 68-69.
24. Lengyel, G. (1995) "A magyar gazdasági elit a kilencvenes évek első felében" (Hungarian Economic Elites in the Early 1990s) in *HPYB* pp. 314 ff and Sági, M. "Managerek. Az új gazdasági elit rekrutációja" (Managers. The Recruitment of the New Hungarian Economic Elite) in Andorka et. al., pp. 314-350. The number of reported economic crimes (mainly embezzlement) increased from 32,274 to 140,741 cases between 1994 and 1995. See also, Bencze, J. (1996) "A feketegazdaság elleni fellépés" (Legal Steps Against the Black Economy), *HPYB* p. 216, and Zsuzsa Varga, "A csalárd vagyon nem lehet stabil" (Fraudulent [ly acquired] Wealth Cannot be Stable) *Magyar Nemzet*, December 23.
25. On this see a three-part report on the reign of the old/new cadre "kleptocracy" in East Central Europe in early 1996 in *Repubblica*, February 8-10, 1996. See also, Frydman, R., Murphy, K. and Rapaczynski, A. (1996) "Az elvtársi arcú kapitalizmus," (Capitalism with a Comradely Face) *Magyar Hírlap*, March 8.
26. The average annual share of Hungarian government expenditures on social security was 29.8 per cent between 1989 and 1994. *World Bank, Social Indicators of Development 1996* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 152. See also, Sachs, J. (1995) "Postcommunist Parties and the Politics of Entitlements," *Transition*, vol. 6, 2: pp. 1-4.

27. Andorka and Spéder in *HPYB 1996* , p. 325.
28. Writings of social scientists and journalists associated with the HSP and AFD-sponsored "Charter '92" anti-Christian Democrat political protest movement would fall in this category. See Bossányi, K.(1994) *Mindnyájan naivak voltunk... Beszélgetések a demokráciáról, (We Were Naive - Conversations About Democracy)* Szombathely: Savaria University Press; Krausz, T.(1994) *Megélt Rendszerváltás (On Regime Change)*. Budapest: Cégér Kiadó, and Szalai, E. (1995) "Feljegyzések a cethal gyomrából" (Notes From the Belly of the Whale) *Kritika*, November, pp. 3-9. For a balanced account see, Tausz, K. (1994) "The Government and the Welfare of Citizens" in Csaba Gombar et. al., eds. (1994), *Balance. The Hungarian Government 1990-1994*, Budapest: Korridor. pp. 251-266.
29. Voszka, E. (1990) "A katarzis nélküli átmenet elviselhetetlen könnyűsége" (The Unbearable Lightness of Non-Cathartic Transition) *Közgazdasági Szemle* June, pp. 687-701. See also Petschnig, M. Z. (1994) *Örökségtől örökségig (From Legacy to Legacy)* Budapest: Szazadveg.
30. For a summary pre-transition reform writings on law and public administration, see Tökés, R.L. (1988) "The Science of Politics in Hungary: People, Ideas, and Contradictions," *Sudosteuropa*: 1 vol. 37: pp. 8-32.
31. For comprehensive assessments of post-1990 politics and institutional change, see Csaba Gombar, et. al., (1995) *Question Marks: The Hungarian Government, 1994-1995*, Budapest: Korridor Center for Political Research; Balogh, I. (1994) ed., *Törésvonalak és Értékválasztások. Politikatudományi vizsgálatok a mai Magyarországról, (Cleavages and Value Choices. Political Science Analyses of Today's Hungary)* Budapest: MTA Politikai Tudományok Intezete; volumes of *HPYB* since 1989; and Bartlett, D. L. (1996) "Democracy, Institutional Change, and Stabilisation Policy in Hungary," *Europe-Asia Studies*: 1 vol. 48 pp. 47-83. See also, Tökés, R.L. "Party Politics and Political Participation in Postcommunist Hungary," in Dawisha, K. and Parrott, B. eds., (1997) *Democratization and Political Participation in Post-Communist Societies*, 4 vols.. Cambridge: Cambridge University Press.
32. Sárközy, T. "The Initial Operation of the Government and State Machinery," in Gombar et. al., eds., *Question Marks...* pp. 279-304; See also Szalai, E. (1993) "A hatalom szerkezete Magyarországon a rendszerváltás után" (Structure of Power in Hungary After the Change of the Regime) *Politikatudományi Szemle*, vol. 2: 2 pp. 19-40.
33. Sári, J. "The Government and Legislation by Decree" in Gombar et. a.I, eds., *Balance...* p. 154.
34. Szilvássy, G. (1994) "A Miniszterelnöki Hivatal négy éve". (The First Four Years of the Office of the Prime Minister) in *HPYB*: pp. 455-477. See also Kukorelli, I. ed., (1994) *Alkotmánytan, (Constitution and Public Administration)* 3d rev. ed., Budapest: Osiris-Szazadveg, and Lengyel, L. (1995) "A róka" (The Fox) in *A kisnyul pártján (For the Everyman)*. Budapest: Kobra Könyvek: pp. 184-196.
35. Kukorelli, I. (1995) *Az alkotmányozás évtizede (A Decade of Constitution-Making)* Budapest: Korona, Attila Ágh and Sandor Kurtan, eds., *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Hungarian Parliament, 1990-1994*, Budapest: Centre for Democracy Studies; Kerekes, Z.(1994) "Az Alkotmánybíróság első négy éve a számok tükrében" (Statistics on the First Four Years of the Constitutional Court), *HPYB* pp. 446-454; Kerekes, Z. (1996) "Áldás vagy átok?"

- Az Alkotmánybíróság hatodik éve” (Blessing or Bane? The Sixth Year of the Constitutional Court), *HPYB*: pp. 161-164, and Lomax, B. “Hungary” in Whitefield, S. ed. (1993) *The New Institutional Architecture of Eastern Europe*. New York: St. Martin's: pp. 79-98.
36. On these matters, see commentaries in the Hungarian national press, in the weekly *Heti Világgazdaság* and *Magyar Narancs*, and monthly journals, particularly *Beszélő*, *Társadalmi Szemle*, *Kritika*, *Mozgó Világ*, and in scholarly quarterlies, such as *Politikatudományi Szemle*, *Szociológia*, and *Replika* for 1990 through 1995.
 37. Many of these have been summarized in the national press and in special reports issued by the principal Hungarian polling organizations, such as Median, Szonda-Ipsos, Gallup, TARKI, the National Statistical Office, as well as by academic departments of various universities.
 38. Various issues of *New Democracy Barometer*, *Eurobarometer*, *International Journal of Public Opinion Research*, *The Public Perspective*; crossnational surveys sponsored by Freedom House and the Times-Mirror Center for People and the Press; and studies such as McIntosh M. E. and Mac Iver M. A. (1993) “Transition to What? Publics Confront Change in Central and Eastern Europe” *East European Studies Occasional Paper*, No. 38. Washington, D.C.: The Wilson Center; Kluegel, J. R., Mason D. S. and Wegener, B. eds.(1995) *Social Justice and Political Change. Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States*. New York: Aldine de Gruyter; Mason, D. S. (1995) “Attitudes towards the Market and Political Participation in the Post-Communist States” *Slavic Review*, vol. 45 No.2 (Summer) pp.385-407; Csepeli G. et al, eds. (1994) *From Subject to Citizen*. Budapest: Hungarian Center for Political Education and Bozóki, A. ed. (1994) *Democratic Legitimacy in Post-Communist Societies*, Budapest: T-Twins.
 39. A useful approach might be the development of aggregate indices of long-term social science indicators and corresponding baskets of polling data in a national context as controlled for variance from appropriate crossnational data sets.
 40. Hann, E. (1996) “Politikai közvélemény a Median kutatásainak tükrében,” (Public Opinion on Politics in the Mirror of Median Surveys), in *HPYB*: pp. 602-604.
 41. Gázsó, F. and Gázsó, T. “Választói magatartás és pártpreferenciák Magyarországon,” (Electoral Behavior and Party Preferences in Hungary) in Balogh, I. ed., *Cleavages and Value Choices* p. 112.
 42. p. 115.
 43. Lázár, G. and Marián,B. (1996) “A politikai közvélemény a Marketing Centrum kutatásainak tükrében,” (Public Opinion on Politics in the Mirror of Survey by Marketing Centrum), in *HPYB* : p. 590.
 44. Gázsó and Gázsó, op. cit., p. 141.
 45. Bruszt, L. and Simon, J. (1994) “Az Antall korszak után, a választások előtt,” (After the Antall Era, on the Eve of the Elections), *HPYB* pp. 777.
 46. p. 779.
 47. Peter, R. (1994) “Egyenlőtlenségtudat,” (Awareness of inequality) in Andorka et. al., eds., *Social Report*: p. 313.
 48. On this see poll data in “Assignment of Responsibility for Successes and Failures of the Past Thirty Years, by Populace, Party Members and Intelligentsia, 1988” in Nagy, G.L. (1989) “A

másik társadalom. A lakosság, a párttagság és az értelmiség képe a pártrol” (The Other Society. Views of the Public, Party Members, and the Intellectuals on the Party). Shown as Table 19 in Tökés, “Murmur and Whispers...”

49. As the Free Democrat ideologue Miklós Szabó explained, “There is a widely shared myth about the Nemeth government [of November 1988 - May 1990]. It hints at a popular belief that the entire Kádár era had been a kind of prelude to 1989-1990 as having been a protracted, but on the whole well-intentioned attempt at reforms and at making the country a more livable place, rather than the Hungarian version of Brezhnevite stagnation.” Szabó, M. (1996) “Multunk jelene. A hatalomváltás kritikai hagyománya” (The Presence of our Past. The Critical Legacy of the Change of the Regime) *Beszélő*, June [Internet edition], <http://www.enet.hu/beszelo/4-05.htm> p. 7 of 8.
50. Tölgyessy, P. (1996) “Az elégedetlenségek egyensúlya” (The Equilibrium of Disenchantment) *Népszabadság*, April 27, See also, Mádl, F. (1996) “A polgári Magyarország felocsudásáért” (For the Revival of Civil Hungary), *Magyar Nemzet*, February 27.
51. Gázsó and Gázsó, op cit, p. 135.
52. Ibid., p. 138.
53. Csepei, G. (1995) “Social Psychological Consequences of the Transition from Totalitarianism to Democracy,” Paper presented at meeting of Pacific Sociological Association, April 6-9, San Francisco, California.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental.
El caso de Brandeburgo.
Raimund Krämer

Las relaciones *transfederadas* de los *länder* de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo

*Raimund Krämer

Dar a conocer que Brandeburgo ha vuelto de nuevo a la escena internacional fue uno de los propósitos de Manfred Stolpe, el primer ministro de este Estado federado de Alemania Oriental, cuando visitó Londres en 1992. Con su notablemente desarrollado sentido para la política de los símbolos, Stolpe destacó, en Saint George, este considerable ímpetu de alto alcance. Hay otros ejemplos menos espectaculares tales como la visita del ministro de Economía de Brandeburgo a China (la primera de un ministro del este alemán), en 1993; la formación de eurorregiones en el área fronteriza germano-polaca; las conversaciones con el primer ministro ruso en Potsdam y la ayuda al desarrollo por parte de jóvenes de Brandeburgo que construyen escuelas en la isla de Zanzíbar, en África del Este. Seis años después de su reconstitución política, Brandeburgo, como *land* alemán históricamente viejo y políticamente importante, con una población de 2,5 millones sobre unos 30 mil km² (extensión parecida a la de Cataluña), y un PNB de 39 mil millones de marcos, ha desarrollado una amplia e intensa red de contactos internacionales con unos 50 países y/o regiones diferentes. Acuerdos o declaraciones conjuntas han sido firmados con la región de Dnepropetrowsk y el área de Kaliningrado, ambos en Rusia; con el Estado norteamericano de Carolina del Sur; con el Gobierno de Bielorrusia; con la prefectura japonesa de Saitama y con la provincia china de Liaoning. Existen cerca de 150 proyectos bilaterales exclusivamente realizados sólo con la vecina Polonia, especialmente en las regiones fronterizas, formando una

*Profesor de Relaciones Internacionales.

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Potsdam

tupida *red polaco-brandenburguesa*. Si prestamos atención a los otros cuatro nuevos *länder* del Este de Alemania aparece ante nosotros una estampa más o menos similar. La reconstrucción de los nuevos Estados federados, *länder*, desde 1991, es un fenómeno complejo de carácter político, económico y cultural y que tiene también una dimensión internacional. El primer período parlamentario de los cinco *länder* orientales lo mostró claramente. No es que la dimensión internacional fuera una prioridad para los Parlamentos y Gobiernos de esos *länder* sino sólo un inicio. A pesar de las diferencias que les caracterizan, se dio una sintonía tanto en la realidad social como en el programa político. Como consecuencia hubo también muchas analogías en sus actividades internacionales. Aunque el punto de mira de mi análisis está enfocado al caso de Brandeburgo como nuevo actor de las Relaciones Internacionales, presto atención a esas similitudes a pesar de las marcadas diferencias entre los cinco *länder*. Este estudio pretende examinar la vía por la que los Estados federados de Alemania Oriental han comenzado a ser actores en la escena internacional. Las cuestiones que nos surgen son las siguientes: ¿Qué clase de intereses generales muestran tener los *länder* de Alemania Oriental y qué significado concreto tienen para Brandeburgo? ¿Con qué estructura constitucional y política se encontraron en 1990? ¿Qué objetivos se hallan en el programa internacional de este Estado federado y qué instituciones se han establecido? ¿Existe una diferencia en lo que concierne a las Relaciones Internacionales de los *länder* de Alemania Oriental en comparación con los antiguos de Alemania Occidental? Antes de tratar sobre estas cuestiones haré algunas reflexiones generales sobre tales actores y acerca de las dos disciplinas de las ciencias sociales que obviamente se entrecruzan en la comprensión de este fenómeno.

LOS ESTADOS FEDERADOS COMO ACTORES INTERNACIONALES

La cuestión de quién actúa en la arena internacional ha venido a ser uno de los más desafiantes temas de la disciplina de las Relaciones Internacionales y las respuestas son tantas como los enfoques de esta disciplina. Yo consideraría actores en las Relaciones Internacionales a todas las unidades o entidades que tienen un cierto grado de autonomía política, económica y constitucional y que “cuentan con capacidad de comportarse de forma con consecuencias en la política internacional y no pueden referirse por completo a otros actores o autoridades”¹. Incluyendo a Mesopotamia, al Islam medieval y a la Grecia clásica, Yale H. Ferguson y Richard W. Mansbach abogan por “una concepción radicalmente diferente de un mundo de actores múltiples de estratifi-

cadras, encabalgadas y ligadas políticas o autoridades”². Para Zaki Laidi, las relaciones entre actores estatales y no estatales –tras la Guerra Fría–, pertenecen a las cuestiones esenciales de la disciplina³. El “encabalgamiento de autoridades” que Ferguson y Mansbach explican en su estudio histórico corresponde a la “bifurcación de la autoridad” de James Rosenau en su modelo posinternacionalista⁴ y a la interpretación de Laidi de un cambio desde un modelo más vertical a una lógica más horizontal en la política internacional⁵. Desde este punto de vista, las Relaciones Internacionales podrían describirse como un complejo de redes en diferentes campos (seguridad, economía, cultura) y a varios niveles (supranacional, Estado central, subnacional, sociedad civil) de unidades coexistentes, interpenetrantes y enfrentadas. Estas unidades tienen, unas con respecto a otras, un cierto grado de autonomía, una diferente capacidad para cooperar y atraer lealtades. Pero los actores en esos diferentes juegos son heterogéneos, incompletos en su aspiración a resolver la autonomía y, por consiguiente, en su soberanía. Hoy el poder es más multidimensional, fragmentado y probablemente más efímero que nunca.

Resulta un tanto extraño que, en este debate conceptual sobre los actores en las Relaciones Internacionales –tanto en el pasado como en el presente–, las unidades federadas estén escasamente representadas. Analizando esas estructuras en el estudio presente expondré –en su verdadera luz–, el significado del federalismo en la escena internacional. Desde hace dos décadas hay un creciente número de unidades federadas que han llegado a ser actores en la política internacional, pero enfoques tales como el transnacional de los años setenta, no han dedicado tiempo especial a esta cuestión⁶. ¿Cuál podría ser la razón de esta ausencia? Por una parte, los Estados federados no aparecieron en la escena internacional como un fenómeno social real hasta los años setenta y para que las ciencias reflejen las nuevas realidades es necesario siempre el paso de cierto tiempo. Por otra parte, tenemos que reconocer, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, el predominio de los enfoques centrados en el Estado que, consiguientemente, ignoran tales unidades. Incluso los críticos de este enfoque realista han despreciado este tema. Tal vez porque su crítica ha sido hecha desde el Estado o porque consideran acaso que las unidades federadas son una clase de *miniestados* o meros instrumentos útiles en manos del Estado central. Una tercera razón podrían ser las dificultades que existen para cruzar la frontera entre las dos disciplinas de las Relaciones Internacionales y el Derecho Constitucional o, más en concreto, los estudios sobre el Federalismo, para algunos estudiosos de las Relaciones Internacionales más que para sus parientes pasados de moda. Aunque una creciente intercomunicación intelectual se ha dado con la economía, la sociología e incluso la psicología, sin embargo, el muro que hay entre las Relaciones Internacionales y los estudios sobre el Federalismo parece ser elevado y los guardas fronterizos no están todavía preparados para permitir un paso fluido. La última, pero no menor, muestra relevante del papel internacional de tales unidades subnacionales, la (todavía) provincia canadiense de Quebec, con su sabor secesionista, también ha contribuido a separar –en los estudios internacio-

nales del pasado centrados en el Estado—, a los Estados federados. Este ha sido también el caso de los estudiosos alemanes sobre las Relaciones Internacionales desde hace mucho tiempo, pero ello ha cambiado en el pasado reciente.

¿Qué ha ocurrido por otra parte, en el campo de los estudios sobre el Federalismo?. La primera impresión es la de la misma ignorancia y del mismo predominio del enfoque del Derecho Internacional. La cuestión del papel internacional de los Estados federados no atrajo mucho el interés de la investigación de los estudios sobre el Federalismo, pero esto se ha alterado sorprendentemente en los últimos 10 años. La creciente aparición de las entidades federadas en la política mundial ha sido seguramente decisiva en el creciente número de estudios en este campo. Las múltiples actividades económicas, políticas y culturales de los Estados canadienses —y no sólo del de Quebec—, de los Estados federados de los Estados Unidos y de los Estados federados de Austria y de Australia, han llegado a ser una desafiante realidad también para los estudiosos del Federalismo⁷. En la discusión acerca del papel de las regiones en la integración de Europa Occidental y la política crecientemente activa de las regiones y de las unidades federadas hacia Bruselas, el debate acerca de este tema consiguió un más avanzado *input* tanto intelectual como material. Desde mediados de los años ochenta, estudiosos como Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos, Brian Hocking, John Kincaid, Michael Keating and Earl H. Fry han cambiado radicalmente la situación de la investigación académica sobre este tema. En este contexto, el concepto de paradiplomacia fue desarrollado por Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos como una estructura teórica para analizar este fenómeno. En la forma en que ellos la vieron, paradiplomacia es un término que describe el papel internacional de las unidades subestatales principalmente en los países industrializados, federalmente estructurados. La palabra *para* indica la distinción entre esta clase de conducta internacional y la diplomacia de los órganos centrales del Estado. Se refiere a las actividades de las unidades subnacionales que son paralelas, coordinadas o complementarias y, algunas veces, conflictivas con la diplomacia de dichos órganos centrales. El concepto de paradiplomacia intenta reflejar las crecientes actividades internacionales autónomas de las unidades federadas. En este intento clasificador, Duchacek establece una diferencia entre la paradiplomacia transfronteriza, la transregional (unidades sin frontera común) y la global que trata de “temas globales” tales como medio ambiente, *apartheid* o cooperación al desarrollo⁸. El punto débil del término paradiplomacia consiste —tal como yo lo entiendo—, en su íntima vinculación a la diplomacia del Estado central. El término *para* al igual que *micro* sabe a política de segunda mano y el término diplomacia parece estar primariamente enfocado a la alta política, con lo que se indica que se copian las actividades *diplomáticas* del Estado central. Otros autores utilizan expresiones como “la política internacional de los Gobiernos no centrales (NCG)” o “política exterior subnacional” o “relaciones transgubernamentales”¹⁰. Limitándome a las actividades exteriores de las unidades federadas en el más amplio sentido, me complace utilizar el término *transfederado* introducido por

el especialista iraní H. E. Chehabi para describir este tipo de política internacional¹¹. Esta definición incluye a “todas las unidades subnacionales que en un Estado complejo poseen lo que los alemanes llaman *Eigenstaatlichkeit*, esto es, un territorio dado, una población y un Gobierno que ejerce un grado de autoridad sobre la población de su territorio¹²”. La definición cubre a ambos: a las unidades de los clásicos Estados federales como los Estados de Australia y de EEUU, los *länder* de Austria y Alemania, las Comunidades Autónomas españolas o los cantones suizos y también a las regiones autónomas de sistemas unitarios tales como Groenlandia o las islas Feroe en Dinamarca o Estados asociados como Puerto Rico en los Estados Unidos. En este marco definicional yo entiendo por relaciones transfederadas todas aquellas acciones e interacciones que se realizan a través de las fronteras y que están concebidas y ejecutadas directa o indirectamente por las unidades federadas y autónomas del territorio de un Estado. Este término intenta cubrir la mayoría de las actividades no centrales del Estado en el campo internacional realizadas por las unidades federadas. En este marco, el término relaciones transfederadas parece ser, en mi opinión, más apropiado para este tipo de política exterior subnacional que el término paradiplomacia. Sin embargo, su punto débil consiste en la exclusión del creciente número de actividades internacionales de otros actores, distintos a los Estados federados, tales como las de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), las de las corporaciones transnacionales o las de los individuos.

Uno de los puntos cruciales en la interpretación de este fenómeno es la relación entre la diplomacia de los órganos centrales y la actividad de los Estados no centrales. Conociendo el escepticismo o incluso el miedo hacia las unidades federadas por parte de los funcionarios del Estado central en el campo de las Relaciones Internacionales, Duchacek y Soldatos subrayan los diferentes niveles de interacción puntualizando sobre todo que no aparecen normalmente como una relación controvertida. Puede haber un predominio por parte de la diplomacia del Estado-nación; existe la posibilidad de una relación cooperativa, una competición entre ambos y también, a veces, una relación conflictiva con tendencias hacia el separatismo. Este papel internacional tendría que ser más entendido como “una racionalización de los procesos en la conducta internacional”. Reflejan más las nuevas realidades económicas y políticas que una destructiva o caótica fragmentación de la conducta internacional que destruye el poder del Estado nacional en la arena mundial, tradicional argumento a menudo usado por los críticos realistas. Es Brian Hocking quien argumentaba fuertemente contra esta acusación. Él ve “la necesidad de aceptar a los Gobiernos no centrales en la principal corriente de la diplomacia contemporánea de estratos múltiples sin considerarlos como si ocuparan alguna posición única en el conjunto de los actores no estatales¹³”. En un reciente trabajo, Hocking observa “la creación de una red de actividad gubernamental/no gubernamental sin suturas marcada por una simbiosis de diplomacia de Estado generada y no generada por el Estado” y define estos crecientes vínculos entre las diferentes entidades en un sistema conjunto de actores como una “diplomacia catalítica¹⁴”.

Sin ninguna duda, las subunidades de un Estado tales como las provincias o las unidades federadas, pueden tener intereses muy distintos del llamado “interés nacional”. Y algunas veces dos regiones de diferentes Estados-nación, en una area determinada, tienen más en común que remotas regiones del mismo Estado-nación. Por consiguiente, las unidades subnacionales, diferentes en su configuración geográfica, demográfica, industrial, cultural e histórica, tienen que formular sus propios intereses y tratar de seguir su correspondiente política. Este es especialmente el caso de las llamadas “nuevas cuestiones” de la agenda de las Relaciones Internacionales, tales como inversiones, cuestiones de medio ambiente, recursos de agua, mano de obra y migración. Con la creciente interrelación entre los asuntos nacionales e internacionales, especialmente en la Unión Europea, el Estado-nación resulta cada vez menos capaz de suministrar la estructura y la capacidad para dar soluciones. En este supuesto, las relaciones transfederadas son también un reflejo de la segmentación de las cuestiones y de los actores de la escena internacional actual. Por una parte, ésta está vinculada a un impresionante crecimiento de instituciones, fondos y correspondientes plantillas de personal en este campo. Las provincias canadienses –y no solamente Quebec–, mantienen oficinas alrededor del mundo. Unos 40 Estados federados de los Estados Unidos tienen en el exterior oficinas de comercio o inversión, 18 de ellas en Japón, y la totalidad de los 16 *länder* de Alemania abrieron sus oficinas en Bruselas, capital de la Unión Europea. Por otra parte, las *cuestiones internacionales* están llegando a ser un tema cada vez más importante para los debates políticos y consecuentemente para tomar decisiones tanto a escala de los Gobiernos de los Estados federados como de los Parlamentos. Por consiguiente, uno puede observar una cada vez mayor formulación y articulación de intereses y objetivos propios en el campo internacional. Ambos elementos caracterizan a las entidades federadas como sujetos que actúan autónomamente en una estructura constitucional dada con intereses específicos, y cuentan con estructuras políticas para formular objetivos propios y una cierta capacidad material para desplegarlos en la arena internacional.

LAS RELACIONES *TRANSFEDERADAS* DE LOS *LÄNDER* DE ALEMANIA ORIENTAL

El pasado

Después de 1945, los *länder* se reconstituyeron en Alemania Oriental mostrando una dimensión internacional en las Constituciones de sus nuevos Estados. Debido a la disolución de los *länder*, en 1952, y la creación de 14 *Bezirke* –distritos como unida-

des puramente administrativas—, en la República Democrática Alemana, el federalismo terminó definitivamente. Este fue seguramente un paso significativo en la formación de un sistema totalitario altamente centralizado incluida la política exterior¹⁵. En los años setenta, se flexibilizó la postura y emergió una tupida red de contactos internacionales impulsados desde dentro por el Tratado de Varsovia y el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) y, desde fuera, por el proceso de Helsinki. Eran con todo, los funcionarios del Estado quienes decidían cuándo, con quién y a qué nivel debían realizarse. Pero sin ninguna duda se desarrollaron contactos humanos a diferentes niveles y el conocimiento y la sensibilidad concernidos aumentaron especialmente hacia los vecinos del Este. Después de la formal reconstitución de 1990, los *länder* de Alemania del Este empezaron sus actividades internacionales, por ejemplo, en los casos del Estado Libre de Turingia con el Estado Báltico de Lituania, Mecklemburgo-Pomerania Occidental con Letonia y Brandeburgo con Bielorrusia.

Después de la adhesión de la República Democrática Alemana en 1990, los *länder* de Alemania Oriental empezaron a ser parte del federalismo alemán. Constitucionalmente están en la misma posición que los Estados Federados de Alemania Occidental. Al mismo tiempo, se introdujo un nuevo desnivel en el sistema político de Alemania y las tendencias asimétricas del federalismo se reforzaron¹⁶. En este contexto, debería buscarse una respuesta a la cuestión de hasta qué grado es posible hablar de los *länder* de Alemania Oriental como de una región homogénea especial con sus propios intereses.

Los intereses de Alemania Oriental ¿existen realmente?

Es muy normal que en los informes estadísticos alemanes de hoy, se presente a Alemania Oriental como algo separado, como una región particular. Rasgos característicos son los siguientes: el porcentaje del desempleo (que llega al 15%), la alta tasa migratoria, la menor contribución al Producto Nacional Bruto (PNB) y al conjunto de las exportaciones de Alemania y, por supuesto, la historia común de los últimos 50 años de sistema totalitario y dependencia de la Unión Soviética. En toda la zona existe una conciencia propia regional como *el Este*, con su base social y material, que no parece que vaya a desaparecer en el futuro próximo. Por ello existen intereses comunes germano orientales. Todos los *länder* del Este presionan conjuntamente en Bruselas para conseguir el trato apropiado para una de las zonas menos desarrolladas de la Comunidad. Son intereses muy distintos a los del resto de los *länder* de Alemania.

En su conjunto, la conciencia problemática de los *länder* de Alemania Oriental es muy diferente a la lógica política e institucional de la parte que corresponde a la antigua República Federal. Sin cuestionar al Estado alemán como tal, un nuevo impulso regionalizador contribuiría a hacer un sistema federal más competitivo y reforzaría la presencia y la acción de los *länder* alemanes en el contexto internacional.

También hay, sin embargo, diferencias en las zonas del este. Existen polos de desarrollo en las áreas de Leipzig/Halle, Zwickau y Dresde en Sajonia, Potsdam y sus áreas sureñas y occidentales cerca de Berlín, en el *land* de Brandeburgo, y alrededor de Jena y de Eisenach, en el *land* de Turingia. Se va constatando cada vez más un dramático contraste entre las mencionadas áreas en expansión y las olvidadas, especialmente en el noreste de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y el este de Brandeburgo, en las *viejas* zonas de fronteras interalemanas y en las nuevas áreas de frontera con Polonia y la República Checa¹⁷. Por todo esto son también diferentes las estrategias de cada *land* para desarrollar sus economías, atraer inversiones extranjeras y abrir mercado en el exterior. Los resultados son también diferentes.

Otra importante disimilitud entre los cinco *länder* mencionados es la distinta situación geopolítica. Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia tienen frontera nacional identificada a su vez con la frontera de la Unión Europea. Esto es, los tres *länder* son regiones fronterizas entre *Schengenland* y *la tierra de los bárbaros*, con toda la presión y los problemas de tales áreas que no están presentes en Turingia y en Sajonia-Anhalt, ambas sin vecinos exteriores. La diferencia ocasionada por el predominio de partidos políticos distintos, CDU (cristianodemócratas) y SPD (socialdemócratas), es menor. Se trata de una situación similar a la existente en los *länder* de Alemania Occidental.

El contexto constitucional

¿Qué estructura constitucional encontraron los *länder* de Alemania del Este en 1990 sobre sus posibilidades en política exterior? Principalmente la que se fijaba en el artículo 32 de la Constitución de Alemania. El primer párrafo destaca los derechos del Gobierno federal, pero los dos subsiguientes se refieren a los derechos de los Estados federados. En el segundo párrafo aparece el derecho a ser oído en las cuestiones exteriores que afectan a los *länder*. Y el tercer párrafo –mucho más importante en nuestro contexto–, formula el derecho a firmar tratados en asuntos que pertenezcan a sus competencias internas.

Ésta es una cuestión debatida en el marco de la rica tradición internacional de los *länder* alemanes. Si en el campo de los principios predominó desde los años cincuenta la tendencia a restringir la competencia exterior de los *länder* con el desarrollo de un *unitarischen Bundestaats* –Estado federal unitario, K. Hesse–, en la práctica, el Gobierno federal y los *länder* han ido alcanzando varios acuerdos y soluciones pragmáticas sobre asuntos cotidianos para tratar con los temas internacionales.

El muy criticado monopolio del Estado no existió más en la práctica política. Desde el final de los años setenta, los *länder* de Alemania Occidental han desarrollado una red de contactos internacionales más bien tupida y han recuperado algo de lo que perdieron en los años 1950 y 1960. En el programa internacional aparecen los siguientes temas: Comunidad Europea; cooperación cultural y científica (aquí las posibilidades legales son las mejores); promoción de la exportación y atracción de inversiones; cooperación transfronteriza y cooperación al desarrollo ultramarino.

Añadamos que el potencial internacional de los *länder* fue también instrumentalizado por los diferentes partidos políticos cuando gobernaban en un Estado federado. Especialmente la oposición tomó “a sus *länder*” como un vehículo para promover objetivos internacionales propios y, lo último pero no lo menor, algunos políticos alemanes reforzaron su posición personal y satisficieron su todavía no del todo completa ambición política en el campo internacional como el entonces primer ministro de Baviera, Franz-Josef Strauss, en los años setenta y en los ochenta.

En lo referente a la Unión Europea, “los *länder* obtuvieron mayores canales de influencia en el ámbito europeo a mediados de los ochenta incrementando sus contactos directos con la Comisión, el Observador de los *länder* y la participación de representantes de los *länder* en los centros de toma de decisión de la Unión Europea”¹⁸.

En el debate sobre el nuevo artículo 23 de la Constitución de Alemania en los primeros años noventa, esta cuestión fue de nuevo discutida con controversia.

Con el nuevo artículo 23, los *länder* pudieron reforzar sus derechos a codeterminar la política en uno de los más importantes temas de la política exterior de Alemania, en la política hacia la Unión Europea. Esta estructura constitucional cambiada, la renovada voluntad política y la confianza de los *länder* en temas de la Unión Europea, les ofreció suficiente estructura y espacio para llevar a la práctica sus aspiraciones en este campo.

Todas las Constituciones de los *länder* del Este han sabido responder a los desafíos internacionales con párrafos o capítulos especiales (V. Mangoldt, 1993). En ellos se subraya un compromiso general y/o se insiste en temas especiales en este campo de la política. Así se hace en el Preámbulo de la Constitución de Brandeburgo de junio de 1992 donde se describe el *land* como una “parte activa de la República Federal de Alemania en una Europa en proceso unificador en un solo mundo”. En el Capítulo 2, al fijar los principios básicos, el *land* se compromete a la “cooperación con los otros pueblos, especialmente con la vecina Polonia”. Entre los principios básicos, también la Constitución de Sajonia subraya la responsabilidad del Estado Libre en favor de la cooperación transfronteriza en el contexto de las buenas relaciones de vecindad, vínculos más íntimos en Europa y un desarrollo pacífico del mundo” (Art. 12).

¿Quién actúa en el ámbito de los *länder*?

Al hablar sobre los *länder* como actores en la arena internacional debemos considerar que existen diferentes poderes, instituciones y partidos políticos metidos en esas actividades con diversos intereses, concepciones y recursos. Así, hay que empezar por los Parlamentos que son el poder político supremo de los *länder*. A pesar de ello, su papel en el campo internacional fue considerablemente marginal y todos ellos tuvieron una insignificante influencia al hablar de las actividades exteriores en la primera sesión parlamentaria (1990-1994). En todos los Parlamentos de los *länder*, las cuestiones internacionales incluidos los asuntos de la Unión Europea, no fueron puestos al principio sino más bien al final del programa de todos los partidos y su *input* político fue limitado. En

entrevistas celebradas en Brandeburgo, los representantes de los diferentes partidos, subrayaron la presión de los temas internos en su trabajo diario, las dificultades para entender la complejidad de la política internacional especialmente la “jungla de reglas de la Unión Europea” y la limitada capacidad del personal. La mayoría de las veces, todos los partidos, incluyendo la oposición, compartieron las prioridades del Gobierno y todos ellos aceptaron las actividades internacionales del ejecutivo especialmente las del primer ministro Manfred Stolpe. Quejas y críticas surgieron en el Parlamento por la reducida importancia dada a estas cuestiones. Se adoptó una actitud de *tienda cerrada* de forma todavía más exagerada a lo que –en las cuestiones internacionales–, ocurre en los Estados. En Brandeburgo no fue hasta la segunda sesión parlamentaria cuando se estableció un Comité de Asuntos Europeos. Al final de la primera sesión parlamentaria, los temas de la Unión Europea con sus implicaciones financieras y las relaciones hacia Polonia llegaron a estar crecientemente en el programa del Parlamento de Brandeburgo y la oposición usó cada vez más este tipo de cuestiones para criticar al Gobierno. En dos debates generales sobre la política hacia la Unión Europea y sobre las relaciones con Polonia, los partidos políticos intentaron esbozar sus propias concepciones y usaron temas internacionales en favor del perfil de sus propios partidos. A partir de aquí, las cuestiones internacionales llegaron a ser un campo de batalla para los partidos políticos en los *länder* de Alemania del Este lo que era también, sin ninguna duda, una señal de normalidad.

Algunos *länder* del este alemán, establecieron ministerios especiales, tales como ministerios para Asuntos Federales y Europeos en Sajonia-Anhalt o Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Otros Gobiernos federados incluyeron esta parcela de la política en otros Ministerios, especialmente en el de Justicia. Esta es la situación actual en Brandeburgo. También las cancillerías *Staatskanzleien*, siempre íntimamente conectadas con el primer ministro, llegaron a ser influyentes instrumentos en la política internacional. Algunas veces establecieron algo así como un tipo de centro de coordinación para los asuntos externos. Además de esto, diversos Ministerios como el de Economía, abrieron departamentos especiales para las cuestiones internacionales específicamente relacionadas con el comercio exterior. Todos los Ministerios cuentan con funcionarios especializados en los asuntos de la Unión Europea y en algunos *länder* de Alemania del Este hallamos en diferentes Ministerios expertos en asuntos polacos, por ejemplo en Brandeburgo. Al mismo tiempo, los *länder* establecieron sus oficinas de contacto (*Verbindungsbüros*) en Bruselas. Lo hicieron todos juntos por primera vez en el edificio en donde estuvo la Embajada de la RDA en Bélgica, en el Boulevard Saint Michel. Y allí siguen situadas cuatro de las cinco oficinas de los *länder* del Este alemán. Es muy notable que desde el mismo comienzo no haya habido dudas sobre la apertura de tales oficinas de los *länder* de Alemania del Este. Además, proyectan establecer oficinas de información en los países de Europa central y oriental como ya lo ha hecho Mecklemburgo-Pomerania Occidental en los Estados Bálticos y en Polonia.

Otros instrumentos para su red de trabajo internacional están a menudo patrocinados privadamente, aunque con frecuencia el Estado ha fundado agencias comerciales o económicas con antenas en el exterior. En el caso de Brandeburgo, se cuenta con la Agencia de Comercio Exterior de Brandeburgo (BRAHA), con una oficina en Moscú, y con una Sociedad de Promoción Económica con un enfoque de inversión exterior. Esta Sociedad Económica de Promoción proyecta instalar representaciones permanentes, junto con el *land* de Berlín, en Nueva York, Londres y Tokio.

En el contexto de los actores, debemos mencionar a las ONG de esos *länder* en parte fundadas y funcionando en la década de los ochenta bajo el paraguas de la Iglesia Protestante y con una actitud crítica hacia el Estado. Entre ellas han constituido redes como el VENROB en Brandeburgo, dirigida a favorecer al Tercer Mundo. Con sus pequeños presupuestos están llevando a la práctica lo que los políticos a menudo prometieron retóricamente en favor del Sur. Reciben algún apoyo de los Gobiernos de los *länder* y presionan ante los Parlamentos en favor de cuestiones del Tercer Mundo.

Cuestiones económicas

Las cuestiones económicas, esto es, el comercio y la inversión, estuvieron claramente en primer lugar en el programa internacional de todos los *länder* de Alemania del Este. Ellos afrontaron dos desafíos: la dura competición del mercado de la Unión Europea en donde eran unos recién llegados y la pérdida de sus tradicionales socios comerciales en el Este, especialmente después de la Unión Monetaria en el verano de 1990. Las declaraciones formales del Tratado de la Unificación Alemana sobre la protección de esas relaciones, permanecieron sin efecto alguno. Los antiguos contactos con el este, en el marco del COMECON, quedaron prácticamente cortados. El declinar del comercio exterior con esos países fue muy acusado. Las importaciones de los *länder* del Este cayeron del 65% (1990) al 48% (1992), y las exportaciones del 78% al 52% en 1992. La parte proporcional en el mercado de Europa central y oriental, Rusia incluida, declinó al 54% en las exportaciones y al 37% en las importaciones en 1992. Los expertos definieron esas relaciones como “un complejo de conflictos y crisis”. Pero al mismo tiempo, las estadísticas muestran también que, a pesar de la dura caída, los mercados del Este son todavía muy importantes. Hasta ahora, Rusia continúa siendo el mayor socio comercial de todos los *länder* del este alemán, con una participación del 19% en sus importaciones y del 19,5% en las exportaciones. Ellos importan, principalmente, derivados del crudo (especialmente petróleo y gas) y exportan materiales fabricados y productos de elaboración final. Aunque hay una gran cantidad de obstáculos financieros, la actividad de negocios de Brandeburgo está altamente interesada en conservar expansivamente esos contactos económicos. En julio de 1993, cuando el primer ministro ruso Chernomirdin llegó a Potsdam, las principales cuestiones abordadas fueron económicas. Al final de la visita, el primer ministro de Brandeburgo, Stolpe, utilizando una vez más la carta de la Historia,

indicó que Rusia necesita una “cabeza de puente en el centro de Europa” y que ésta “podría ser Brandeburgo”. En contraste con su importancia política, el papel de Polonia en el comercio exterior de Brandeburgo es muy limitado. Sólo el 6-7% de su comercio exterior se realiza con su vecino.

Por otra parte, tanto las exportaciones como las importaciones de todos los *länder* de Alemania del Este con la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) en general, y con los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en especial, se incrementaron constantemente. Los *länder* del este de Alemania aumentaron sus importaciones de la Unión Europea del 10% en 1990 al 26% en 1992. En el caso de Brandeburgo, la participación de la UE en las importaciones se incrementó del 27% al 35% (1992), y en exportaciones del 27% al 40%. En esta área, el crecimiento en las relaciones comerciales fue, con el 31% en 1994, el más impresionante. Con una cantidad total de 10,7 miles de millones de marcos, los países industrializados occidentales alcanzaron una participación del 55% en las importaciones de Alemania del Este y el 42% en las exportaciones. Pero a pesar de este crecimiento, el balance comercial de los *länder* de Alemania del Este, en general, y de Brandeburgo, en particular, fue negativo.

Junto a la promoción de la exportación, la atracción de la inversión exterior es un intento importante. El Gobierno de Brandeburgo creó en 1990 el *Wirtschaftsförderung Brandenburg* (WFB), una agencia consultiva para atraer y asentar en Brandeburgo capital nacional y extranjero. Parecidas agencias fueron también fundadas por otros Gobiernos del Este de Alemania. En cinco años unas 480 empresas nacionales y extranjeras han invertido ya unos 5,6 mil millones de marcos además de los siete mil millones añadidos que han prometido invertir en Brandeburgo. Pertenecen, hasta el momento, a los más importantes inversores extranjeros en Brandeburgo, BMW-Rolls-Royce, Ready-Mix y Samsung.

ENTRE LOS FONDOS REGIONALES Y LA LÍNEA FRONTERIZA: LA POLÍTICA EUROPEA DE BRANDEBURGO

Sin ninguna duda, el principal desafío de Brandeburgo en el campo internacional ha sido el europeo, entendiendo a Europa en un sentido muy amplio, es decir, incluyendo a los Estados Bálticos, a Ucrania y a Bielorrusia. Brandeburgo valora notablemente su situación de zona fronteriza entre las culturas germana y eslava, “mediador y puente entre el Este y el Oeste de Europa”. En este contexto geopolítico, Brandeburgo da prioridad a dos aspectos en lo que respecta a su política de integración europea. El

primero –al igual que los otros cuatro *länder* del este alemán– es las relaciones con la Unión Europea con una atención especial a la obtención de los fondos regionales. El rápido establecimiento y el avanzado progreso de esas relaciones con Bruselas y las diversas instituciones de la Unión Europea, ha sido y sigue siendo incuestionablemente el objetivo internacional nuclear. La opinión pública brandeburguesa valora las nuevas posibilidades de traslado, el levantamiento de los controles fronterizos, el enriquecimiento cultural, las ventajas para el trabajo y la mejora del medio ambiente. Sin embargo, tras un período inicial de optimismo, el escepticismo ganó terreno como se demostró en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1994. La participación en Alemania Oriental estuvo por debajo de la media nacional alemana (sólo el 41%). En las encuestas de opinión, la gente de esta área, se reconoce a sí misma primeramente como brandeburguesa, mientras que su identificación mental con la Unión Europea es muy reducida. El desarrollo de las relaciones con el Este fue el segundo desafío en las políticas internacionales de estos *länder*. Con respecto a la integración del Este a la UE, se oponen barreras tanto mentales y como económicas. En la encuesta de opinión antes mencionada, solamente el 20% de la población estaba a favor de una rápida integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea. En torno al 70% dijo que esos países tendrían que esperar todavía seis años más. En el área fronteriza alemana, los horticultores y los propietarios de gasolineras temen al mercado polaco del otro lado de la frontera con sus productos y también el combustible mucho más baratos. Por lo tanto, el Gobierno, los partidos políticos y las ONG están intentando sobrepasar esas considerables barreras contra las íntimas actitudes de la población hacia el Este. Esos dos desafíos principales determinan las líneas conceptuales generales en la comprensión de las fuerzas políticas más importantes relativas a su papel internacional.

A las relaciones con Rusia, el Gobierno de Brandeburgo les dio alta relevancia, incluida la cuestión de la retirada del ejército soviético de Alemania. Esta era una competencia del Gobierno federal, pero el simple hecho de que de los 350 mil miembros del grupo occidental del ejército rojo, unos 120 mil estuvieran establecidos en el suelo de Brandeburgo, dio una cierta responsabilidad política al Gobierno del *land* para la gestión de la retirada, optando por una postura moderada que fue altamente valorado por los militares de Rusia¹⁹.

Relevante para Brandeburgo es también la cuestión de Kaliningrado, vieja área del Este prusiano, con la ciudad de Königsberg, ahora parte de Rusia, pero reclamada por todos los países vecinos²⁰. En las conversaciones oficiales germano-rusas, esta área fue propuesta en medio de una gran polémica como una región para asentar a aquellos alemanes que están viviendo al oriente de Rusia, especialmente en Kazajstán, y desean dejar esta área. Varias declaraciones conjuntas y acuerdos sobre cooperación fueron firmados por el Gobierno de Brandeburgo, mientras se emprendían programas agrícolas, actividades que estuvieron bien consideradas por el Gobierno federal.

Los Fondos regionales

Para muchos en Europa, Bruselas es sobre todo, una “vaca lechera”. Desde tal persuasión, los Gobiernos de los *länder* formularon sus objetivos hacia la Unión Europea. El Gobierno de Brandeburgo fijó su atención en estos dos aspectos: la cantidad total de dinero a recibir y la utilización el mismo en el *land*. La dificultad que se presentó fue la siguiente: por una parte, los cinco *länder* del Este, teniendo en cuenta su PNB “forman con mucho la región más pobre de la Unión Europea²¹”. Se pide pues a Bruselas el trato que corresponde a dicha situación económica y social. Pero en determinados sectores de la Unión Europea, causaría incomodidad el que se diera a Alemania mucho dinero dado que es el el Estado miembro de mayor poder económico de la Comunidad. Los *länder* de Alemania del Este han sido considerados más bien como parte “de la rica Alemania” que “como una pobre región de la Unión Europea”.

Entre 1991 y 1993, los *länder* del este alemán fueron tratados por los *fondos estructurales* como un caso especial. Se consiguieron así unos tres mil millones de ECU (para Brandeburgo fueron unos 500 mil millones de ECU). Desde 1994, esta área, juntamente con la parte este de Berlín ¡pero no la oeste!, pertenece al objetivo uno. El siguiente debate sobre la distribución de los fondos estructurales llegó a ser muy controvertido. Finalmente, los *länder* del este alemán recibieron en torno a los 14 mil millones de ECU para el período 1994-1999, una suma cuya cantidad estuvo por debajo de las expectativas de dichos *länder*. Juntamente con el Estado nacional y con la cofinanciación privada, hay unos 58 mil millones de ECU dispuestos para la reestructuración de la economía.

Tras duras críticas e insistentes peticiones, se logró un cierto grado de desacoplamiento entre los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) y el Esfuerzo Conjunto Nacional (GA), formulándose un nuevo programa para la utilización del dinero. Se empezó a tomar parte en programas e iniciativas tales como HORIZON, RESIDER o RETEX. Después de conseguir el estatus del objetivo uno, el siguiente objetivo del Gobierno de Brandeburgo es el de recibir la misma cantidad que otras regiones y utilizar esos fondos en correspondencia con las necesidades del *land*. Los casos de EKO, empresa de acero de *Eisenhuettenstadt*, o las regulaciones para las grandes cooperativas agrarias, ambos con un alto impacto social y político, mostraron dramáticamente que, además de las relaciones de cooperación con el Gobierno federal, Brandeburgo y los otros *länder* del este de Alemania, tienen intereses muy propios en la Unión Europea. En 1995, se estableció como prioridad el agotar todas las posibilidades de los fondos. Otros temas de la *Agencia Europea* de Brandeburgo son los siguientes: estimular a Brandeburgo como un *socio centroeuropeo* en las redes de tráfico transnacional entre París y Moscú así como la mayor implicación en las redes de comunicación del occidente europeo; seguir adelante en el debate acerca de la reforma del mercado agrícola común de la Unión Europea; apoyar una política coordinada de inmigración en la Unión Europea con especial énfasis en la creación de la Europol como

policía de la Unión Europea y, por último pero no en menor grado, preparar la ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Tal paso, reforzaría el peso político del noroeste de la Unión Europea. Por ello Brandeburgo da la bienvenida a la ampliación de la Comunidad hacia el norte y aboga insistentemente por la adhesión a la Unión Europea no sólo de Polonia sino también de la República Checa y de Hungría.

La línea fronteriza

El *land* de Brandeburgo tiene con Polonia una frontera de unos 250 km. Esta frontera es también la línea fronteriza doble de Alemania y de la Unión Europea con el Este. Fue una decisión tomada por las cuatro potencias de la coalición contra Hitler y finalmente fijada en la Parte IX (B) del Acuerdo de Potsdam de 1945. En los siguientes 40 años esta línea fronteriza llegó a ser una de las más controvertidas cuestiones de la política de la República Federal, pero ahora está generalmente aceptada y ninguna fuerza política sustancial en Alemania la cuestiona. Teniendo en cuenta la extraordinaria importancia política de esta frontera para la totalidad de Alemania, el Gobierno de Brandeburgo actúa de forma muy activa y comprometida en las instituciones germano-polacas, especialmente en la Comisión de Gobierno de Alemania y de Polonia en la que Brandeburgo es, por parte alemana, responsable en las cuestiones de región fronteriza. Hasta ahora, Brandeburgo no ha estado interesado en concluir acuerdos oficiales con Polonia pero ha contribuido activamente en los diferentes acuerdos entre ambos países especialmente relativos al tráfico transfronterizo, en estrecha coordinación y cooperación en el Gobierno federal. Y los diplomáticos polacos han caracterizado abiertamente a Brandeburgo como al predecesor en las relaciones germano-polacas.

La principal contradicción en la concreta cooperación transfronteriza germano-polaca consiste en la profunda brecha entre la necesidad y la voluntad política existente, por una parte, y los fuertes límites económicos y las todavía permanentes barreras históricas y culturales, por otra. No es solamente una frontera política sino también, y sobre todo, una frontera social y cultural con una pesada carga histórica. El Gobierno de Brandeburgo tomó medidas especiales para animar la cooperación económica en esta área fronteriza lanzando diversos proyectos y estimulando a los inversores a establecerse en Brandeburgo para, más adelante, pasar a Polonia. El instrumento más importante en este campo es la Sociedad de Desarrollo germano-polaca fundada en 1994. Los principales campos de interés en esta cooperación transfronteriza son los siguientes: el medio ambiente (protección del río Oder, creación de un parque nacional germano-polaco en el Unteres Odertal –bajo valle del Oder–), consecuencias de la minería a cielo abierto en la parte alemana; la ayuda de emergencia y el control de catástrofes; la ampliación del número de puestos fronterizos y la mejora técnica de los mismos, y la educación (clases conjuntas alemano-polacas en la región fronteriza).

La frontera origina también especiales desafíos para Brandeburgo, como la aguda diferencia en el costo de la mano de obra entre Alemania y Polonia y los demás países de la Europa Central y Oriental. Además, esta mano de obra barata de Polonia, Ucrania, Rumanía y Rusia, cruza la frontera tanto legal como ilegalmente para trabajar en Alemania especialmente como trabajadores de la construcción, en Berlín y en Brandeburgo.

La frontera es también un desafío a la seguridad. Con el tratado de Schengen y las nuevas regulaciones sobre el asilo en la Constitución de Alemania, esta línea fronteriza fue considerablemente forzada a reducir la inmigración ilegal. Desde este punto de vista, la frontera germano-polaca se parece notablemente a la frontera de México-USA, y el río Oder parece el río Grande europeo. Si puede observarse un cierto proceso de desfronterización en la Unión Europea, puede verse el levantamiento de un nuevo muro en esta área.

Hoy, en la cooperación transfronteriza polaco-brandeburguesa, pueden observarse las siguientes tendencias. Primera, el fenómeno de las eurorregiones. En diciembre de 1991, se fundó en Sajonia la primera eurorregión Neisse en la zona fronteriza del Este. Otros proyectos están ahora en diferentes estadios de aplicación en Brandeburgo, Sajonia y Mecklemburgo-Pomerania Occidental. No faltan sin embargo dificultades. Una de ellas es que la pequeña empresa alemana teme a los mercados polacos más baratos, donde los consumidores alemanes hacen sus compras. Se trata además de áreas de la frontera alemana del llamado *Schengenland*, de duros controles que obstaculizan la cooperación. En segundo lugar, otro aspecto de la cooperación transfronteriza consiste en los esfuerzos respectivos de los *länder* del Este y el Oeste alemán, los *nuevos* y los *viejos* conjuntamente con regiones de fuera de la Unión Europea. Un tercer aspecto en este contexto es la tendencia a incluir a los socios del oeste Europeo en esta cooperación con los distritos polacos. Un reciente ejemplo es el proyecto *Obertura*²². Hay obviamente intereses a ambos lados de la línea fronteriza Oder-Neisse para atraer a terceros socios de Europa Occidental principalmente caracterizados por sus actitudes mentales y psicológicas. En el lado polaco hallamos el deseo de reducir o compensar el peso germano. En el lado germano, existe un cierto interés en mostrar que el Este no es un monopolio alemán y en esforzar la concienciación en el Oeste para esta nueva clase de socio en el Este, con el propósito de abrir las mentalidades para una ampliación de la Unión Europea hacia la Europa Central y Oriental. No debemos, sin embargo, olvidar que esta cooperación transfronteriza es también cuidadosamente seguida con atención por los políticos polacos, especialmente las autoridades centrales de Varsovia. Las intenciones y actividades de algunos *voivodatos*, unidades administrativas, en las partes occidentales de este país centralista, con una penosa historia de particiones territoriales, causa en Varsovia pesadas reticencias y objeciones. Varsovia tuvo interés preferente en usar los fondos de la Unión Europea entregados por el programa PHARE para sus débiles regiones fronterizas del Este de Polonia, y únicamente después para apoyar las relativamente desarrolladas áreas en su tierra fronteriza occidental.

OBSERVACIONES FINALES

Amediados de los años noventa, los *länder* de Alemania del Este pertenecen a la más bien arena polifónica internacional con todo tipo de actores transnacionales y subnacionales.

Pasados seis años desde el colapso del socialismo, los *länder* de Alemania del Este están demostrando que los atributos esenciales de las vitales unidades subnacionales, tanto federadas como provinciales, tienen también capacidad y competencia en la arena internacional. Constitucionalmente se hallan en la misma posición que los *viejos* Estados federados de Alemania Occidental y utilizan cada vez más este campo para formular y para representar sus propios intereses. Los *länder* de Alemania del Este pueden, por otra parte, en su intento de alcanzar el alto nivel de la presencia internacional de los *länder* de Alemania Occidental, utilizar la estructura constitucional y las redes existentes tanto formales como informales. En un principio, se adhirieron a la común posición de los *länder* germano occidentales, así en el caso del Tratado de Maastricht o en el desarrollo de la política de ayuda. Pero por otra parte, los *länder* de Alemania del Este con sus muy diferentes problemas económicos y sociales y su distinta geografía tienen también diferentes intereses cuya formulación e inicio fue un lento y difícil proceso.

Las nuevas características aportadas por la acción de los *länder* del Este complementan novedosamente el programa internacional del federalismo alemán. Esto se puede notar especialmente en dos asuntos: por primera vez algunos Estados federados de Alemania pertenecen a la región más pobre de la Unión Europea e introducen temas novedosos en su agenda o, al menos, insisten en ellos con un interés muy distinto al de los *länder* occidentales. La formulación, representación y presión sobre los fondos estructurales de la Comunidad fue limitada en los primeros cinco años, principalmente por la reducida capacidad material para el tan activo ejercicio de la presión y una baja estima que seguía siendo heredada por parte de las diferentes fuerzas políticas de los *länder*. Pero la última visita hecha conjuntamente por todos los primeros ministros de Alemania del Este a Bruselas en marzo de 1996, con el fin de discutir los fondos regionales para después de 1999, mostró de forma impresionante cuán activamente negocian hoy como grupo, especialmente en esta cuestión.

El segundo aspecto puesto muy claramente por los *länder* del Este en la agenda internacional del federalismo germano es la llamada "dimensión del Este". Aquí el *land* del Brandeburgo jugó un papel especial. Se impulsó una política muy cooperativa en relación con el Gobierno federal. En el caso de Brandeburgo, en su relación con Polonia y con Rusia, particularmente en la región de Kaliningrado. Hubo una cierta sensibilidad y comprensión política del Este, hubo también y hay de nuevo fuertes intereses económicos y existe el interés político de estabilizar los procesos de transformación e impedir zonas de turbulencia con sus vecinos.

En cinco años, los intereses comunes como *länder* del este alemán fueron muy notables. De aquí que tuvieran que actuar más o menos como un grupo de negociación en relación con el Gobierno Federal en Bonn y —algunas veces con más efecto—, en relación con la Unión Europea en Bruselas. Pero dado el diferente crecimiento económico y social, y debido a sus diversas situaciones geopolíticas y económicas, se desarrollaron diferentes estrategias en el campo internacional. Los *länder* con frontera piden fuertemente apoyo para la cooperación transfronteriza. Otros, sin tales fronteras, muestran un reducido interés en ello.

El número de regiones que presionan en Bruselas crece dramáticamente. Jugar un papel activo en la red internacional es condición esencial para la exitosa reconstitución de los *länder* del Este. Así lo reconocen tanto la opinión pública como las fuerzas políticas de todos los *länder* del este de Alemania.

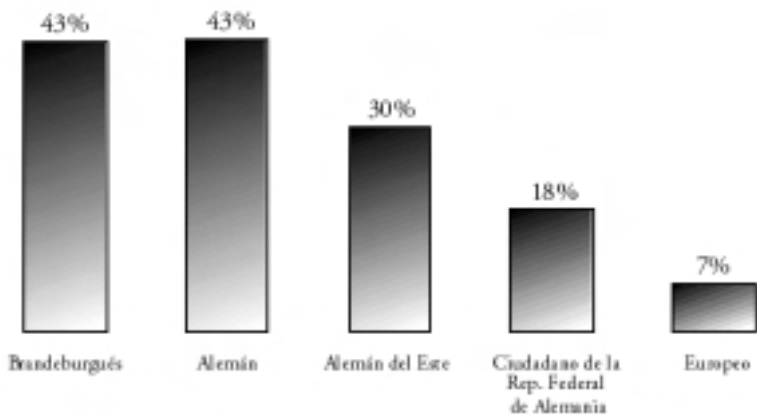
Notas

1. Hopkins, R.; Mansbach, R. W. (1973) *Structure and Process in International Politics*. New York: Harper and Row.
2. Ferguson, Y. H.; Mansbach R. W. (1992) "The Subject is Politics: A New Agenda in International Politics". Ponencia presentada en la Conferencia Paneuropea sobre Relaciones Internacionales. Heidelberg. Septiembre 1992.
3. Laidi, Z. (1994) *Power and Purpose after the Cold War*. Oxford: Berg Publishers.
4. Rosenau, J. N., Durfe, M. (1995) *Thinking Theory Thouroughly, Coherent Approches to an Incoherent World*. Boulder: Westview Press .
5. Laidi (1994) o. c. p. 11.
6. Keohane, R. O. Nye, J. S. (1974) "Transgovernmental Relations in International Organizations" *World Politics* I. Keohane, R. O. Nye, J. S. (1981) *Transnational Relations and World Politics* Cambridge, Mass: Harvard University Press.
7. Bernier, I. Therien, J. P. (1994) "Le Comportement International du Quebec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine economique" en *Etudes Internationales* XXV, 3, Goldsborough, J. O. (1993) "California's Foreign Policy". *Foreigns Affairs*, Spring. Michelmann, H. J. Soldatos, P. (eds). *Federalism in International Relations*. Oxford: Clarendon Press. Kohler-Koch, Beate. "Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik". *Welt Trends*. nº 11. pp. 7 - 35. Petschen, Santiago. "Kataloniens internationale Politik: Zum auswärtigen Handeln einer spanischen Comunidad Autónoma". *Welt Trends* nº 11. pp. 69-82.

8. Duchacek, I. D. (1990) "Perforated Sovereignities in International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments" en Michelmann, H. J. Soldatos, P. (eds). *Federalism in International Relations*. Oxford: Clarendon Press. p. 16.
9. Hocking, B (ed). (1993) *Foreign Relations and Federal States*. London/New York: Leicester Press.
10. Feldmann E. J. Feldmann L. G. (1990) "Canada" en Michelmann/Soldatos (eds). *Federalism in International Relations*. Oxford: Clarendon Press. pp. 177 y 207.
11. Chehabi, H. E. (1995) "The Components of Composite States and the Conduct of Transfederal Relations". Ponencia presentada en la XVI Conferencia Mundial de IPSA. Buenos Aires, 1990. p. 5.
12. Chehabi (1995) o. c. p. 4.
13. Hocking, B (ed). (1993) o. c. p. 87.
14. Hocking, B (1995) "Beyond Diplomatic Newness and Decline : the Emergence of "Catalytic Diplomacy". Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Paneuropea de Relaciones Internacionales. París, Sobre, p. 15.
15. Crome, E. Krämer, R. (1993) "Die verschwundene Diplomatie Rückblike auf die Aussenpolitik der DDR" en *Welt Trends* I.
16. Sturm, R. (1994) "The Constitution under Pressure : Emerging asymmetrical federalism in Germany?". Ponencia presentada en el XVII Congreso Mundial de la IPSA. Berlín.
17. Blien, U. Hirschauer, F. "Weder Konvergenz noch Mezzogiorno -Zur Entwicklung regionaler Disparitäten" en *Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland*. Berlín 16/17 p. 17.
18. Börzel, T. (1995) "Does the European Integration really strengthen the State? The case of The Federal Republic of Germany". Ponencia presentada en la II Conferencia Pan Europea de Relaciones Internacionales. París, Septiembre. p. 16.
19. Domke, H. (1991) "Eine Zeit der Chancen, Zur Problematik des Aufenthaltes der Westgruppe der Streikräfte in Brandenburg bis zum Ende ihres Abzugs" en *Brandenburg und Russland in Geschichte und Gegenwart*. Berlín.
20. Sákson, A. (1994) "Kaliningrad und die europäische Sicherseitsagenda" en *Welt Trends* 2 March 1994.
21. Respuesta oficial del Landesregierung a la cuestión parlamentaria referente a la política de la Unión Europea. Landtag Brandenburg. Drucksache I/1885, p. 37. Ver también sobre esta cuestión: Anderson, J. J. (1995) "Regional Policy and Politics in a United Germany: The Institutional Foundations of Continuity". *Regional and Federal Studies*. p. 39.
22. En el Proyecto Ouverture, la región polaca de Poznan, el Estado federado alemán de Brandeburgo y la provincia holandesa de Brabante del Norte trabajan juntamente para apoyar y coordinar actividades de medio ambiente.

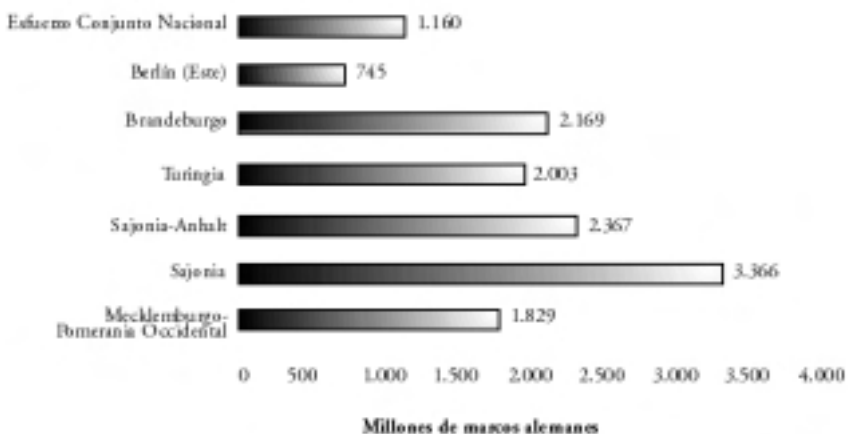


Gráfico 1. IDENTIDAD PERSONAL DE LA POBLACION DEL *LAND* DE BRANDEBURGO. “*me siento más como...*”



Fuente: Märkische Allgemeine Zeitung, Potsdam, 5.12.1995

Gráfico 2. FONDOS REGIONALES DE LA UE PARA LOS *LÄNDER* DE ALEMANIA DEL ESTE. 1994-1999



Fuente: UE, 1995

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**

**10 años de España en la Unión
Europea.**

Élites agrarias, estructura económica y transición hacia la
democracia en El Salvador.

Ana Sofía Cardenal

Élites agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador

*Ana Sofía Cardenal

La ola de transiciones que se inició a mediados de los años setenta en Europa del Sur y América Latina, la llamada *tercera ola* (Huntington, 1991), ha aumentado el número de democracias que se cuentan en el mundo. Durante ésta, más países han pasado a ser democráticos que en ningún otro *momento democrático* previo (Huntington, 1991). Además, esta forma de Gobierno, por primera vez, se ha extendido a nuevas áreas del planeta. En 1993, el número de países que tenían elecciones competitivas y garantías en el orden de los derechos políticos y sociales –alrededor de la mitad de los representados en Naciones Unidas (107)– superaba en más de un tercio al de dos décadas anteriores (Freedom Review, 1993: 3-4, citado en Lipset, 1994: 1). Aunque eso no significa que todos ellos entren en la categoría de democracias plenas, cuanto menos, han avanzado en alguna dimensión de la misma. El aumento de democracias tampoco ha sido resultado de un movimiento unidireccional, sino en las dos direcciones. Mientras que, en los últimos quince años, 15 países se han convertido en democracias, 12 han dejado de serlo (Diamond, 1989: 142). Aun así, globalmente, el número de democracias se ha doblado desde 1974 (Diamond; Linz; Lipset, 1995: 1). Uno de los resultados de ese aumento de democracias ha afectado a la relación entre “desarrollo económico” y “democracia”. La entrada al club de las democracias de muchos países cuyo desarrollo económico los hacía candidatos poco probables, no sólo ha desafiado la hipótesis del “umbral mínimo” de Dahl (1971) y Huntington (1984), por debajo del cual la democracia tendría pocas pro-

babilidades de desarrollarse, sino que también ha debilitado la correlación entre “desarrollo económico” y “democracia” (Diamond, 1992)¹. Una segunda consecuencia, implícita en la anterior, de la reciente ola democratizadora es que muchos de los países que han transitado a la democracia lo han hecho sin que estuvieran presentes las condiciones –no sólo socioeconómicas, sino también culturales, históricas e internacionales– que en los años sesenta se asociaban a la democracia. Desde esa perspectiva, El Salvador se presenta como un caso paradigmático, ya que inició su transición no sólo sin que estuvieran presentes las condiciones de los años sesenta, sino con algunas de las condiciones más negativas posibles². Aunque este país superó el *umbral mínimo* por encima del cual aumentan las posibilidades de alcanzar una democracia en los años sesenta (Seligson, 1987), a finales de los años ochenta, todavía tenía una concentración del ingreso muy superior a la media de los países industrializados, ninguna experiencia con la democracia, una cultura política autoritaria, excluyente y con hondas raíces en la violencia, y una economía dependiente. A todo eso habría que añadir que El Salvador inició su transición cuando la economía se encontraba en uno de sus peores momentos, después de 12 años de guerra³. Aunque la ausencia de condiciones aconsejaría utilizar –al mismo tiempo que validaría– el nuevo enfoque sobre transiciones, que se caracteriza por trasladar la explicación de las condiciones estructurales a las variables de acción, las características de nuestro caso de estudio nos llevarían a destacar la importancia de los factores estructurales en la transición salvadoreña. En particular, aquí se argumenta que fue necesaria una condición para que la democracia pudiera ser posible en El Salvador; esto es, la erosión del poder de la élite agraria. En casi todos los países centroamericanos, el desarrollo de un sector de agroexportación en la segunda mitad del siglo XIX llevó al surgimiento de poderosas élites agrarias (con la excepción de Nicaragua y Honduras, cuyas élites económicas se han distinguido por ser más débiles que en el resto de los países). En El Salvador, la oligarquía agraria, que creció al amparo del sector del café, posiblemente gozó de un poder relativo mayor que sus vecinas, debido a la menor presencia de una fuerza transnacional, la debilidad de otros sectores sociales, la homogeneidad que la ha caracterizado, y el control que ejerció sobre el Estado⁴. Esa fuerza unida a otras características *esenciales* de su poder –sobre las que después abundaremos–, como su dependencia de la tierra y de mano de obra barata y abundante, la convirtieron en el principal obstáculo para la democracia hasta 1979. Aquí trataremos de demostrar que, por primera vez, en los años ochenta, se produjo un *debilitamiento* de la élite agraria salvadoreña que afectó a la base económica de su poder, y que ello hizo posible y contribuye a explicar el resultado alcanzado en los años noventa con los acuerdos de paz. Con el fin de resaltar las transformaciones estructurales que acontecieron con la guerra y de demostrar nuestra hipótesis, las contrastaremos con los efectos escasamente democratizadores que tuvo la modernización económica de los años cincuenta y sesenta en la élite económica. Pero antes nos detendremos un poco más en nuestro argumento.

EL ARGUMENTO

El primer autor en plantear la incompatibilidad entre una democracia y la existencia de una poderosa élite agraria fue Barrington Moore (1966). Moore se interesó en las transiciones desde sociedades agrarias a sociedades modernas, y el papel desempeñado en ellas por las clases agrarias, para explicar tres resultados políticos distintos: las democracias burguesas (Inglaterra, Francia y Estados Unidos), el fascismo (Alemania y Japón), y el comunismo (China y la URSS). De su estudio se desprende que sólo en aquellos casos donde la élite agraria no desempeñó un papel protagonista en la transición hacia la modernidad, sólo allí donde ésta resultó debilitada por el proceso mismo de modernización, se pudo alcanzar un resultado democrático. Ahora bien, si esa idea aparece como una conclusión clara de su estudio, Moore (1966) no explica *por qué* es necesario un debilitamiento, una erosión del poder de la élite agraria para que pueda emerger la democracia. En otras palabras, Moore no explica qué es lo que hace difícilmente compatible la existencia de una poderosa élite agraria con la democracia. De la observación de sus casos, sencillamente asume que la eliminación o el debilitamiento de la oligarquía agraria se convierte en una condición necesaria de la ruta democrática hacia la modernidad.

Otros autores, como Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) o Paige (1975), recogiendo la idea de Moore (1966), han ido un poco más lejos a la hora de explicitar la relación entre las élites agrarias y la democracia o de sugerir ideas acerca de ésta. Por ejemplo, Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) tienden a explicar el carácter antidemocrático de la élite terrateniente en función de la amenaza que para ella representa la organización de las clases subalternas. El factor más importante que determina, según ellos, el grado de amenaza percibido por la élite reside en el uso o no de mano de obra intensiva; aunque la existencia de partidos clientelistas puede contribuir también positivamente a suavizarla⁵. Paige (1975), por su parte, plantea que el grado de dependencia de la élite económica de la tierra y de la gente (mano de obra) condiciona o incide en su forma de resolver los conflictos. Así, cuánta mayor sea la dependencia de la élite de la tierra y de mano de obra, mayor será la probabilidad de que ésta recurra a medios políticos y no económicos para resolver los conflictos; y viceversa, una menor dependencia de la élite de la tierra y la gente, aumentará la probabilidad de que utilice medios económicos y no políticos para resolver los conflictos⁶.

Sobre la base de lo que dicen estos autores ya puede ofrecerse una explicación un poco más sistematizada sobre la relación entre las *élites agrarias* y la *democracia*. Aunque antes deberíamos hacer algunas aclaraciones metodológicas. Tanto Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) como Paige (1975) se centran, en sus respectivos trabajos, en las condiciones estructurales para explicar un resultado; la democracia, en el primer caso, y las revoluciones agrarias, en el segundo. La diferencia es que los primeros, debido a la propia naturaleza de su estudio, tienden a establecer un vínculo directo entre las estructu-

ras y el resultado, mientras que el segundo introduce una variable en su esquema explicativo que conecta las estructuras con el resultado: el comportamiento de la élite. Puesto que difícilmente las estructuras son capaces por sí solas de producir un resultado –si no es a través de los actores– en nuestro esquema explicativo el comportamiento de la élite también actuará como la variable *intermedia* que conecte las estructuras con el resultado. Dicho esto, nuestra hipótesis sobre la incompatibilidad entre una poderosa élite agraria y la democracia se fundamenta en dos características que definen el poder de la élite agraria en El Salvador: por un lado, el control sobre la tierra y, por otro lado, la dependencia de mano de obra barata y abundante⁷. Estas características –a las que nos referimos como “Condición Moore”– se presentan como obstáculos a la democracia, ya que tienden a producir un comportamiento antidemocrático en la élite económica. ¿De qué forma, pues, condicionan el comportamiento de la élite?

La primera característica, la de control sobre la tierra, influiría en la forma de resolver los conflictos por parte de la élite, ya que estaría relacionada con el tipo de bienes, *fijos* o *fluidos*, en que se basa su poder. Como reza el argumento de Paige (1975) es posible pensar que la naturaleza de los bienes actúa sobre el margen de maniobra, mayor o menor, que tiene la élite para resolver los conflictos de forma pácífica y cooperativa. Así, dependiendo de si los bienes son fijos, como la tierra, o fluidos, como el capital, ese margen de maniobra puede verse ampliado o reducido. Aunque los bienes fluidos no garantizan que los conflictos se resuelvan de forma cooperativa, al permitir juegos de suma positiva (donde las ganancias de unos no tienen por qué convertirse en pérdidas para los otros), aumentan las posibilidades de la cooperación. Mientras que los bienes fijos, como la tierra, al favorecer juegos de suma cero (donde las ganancias de unos suelen traducirse en pérdidas para los otros), tienden a reducir las posibilidades de resolver los conflictos por la vía de la cooperación. Por tanto, si bien no puede decirse que el tipo de bienes determine un resultado político, podemos pensar que los bienes fijos tienen una influencia negativa más acentuada en la producción de un resultado democrático que los bienes fluidos.

Si a la importancia de la tierra (es decir, al predominio de bienes fijos) le añadimos la dependencia de la élite de mano de obra barata y abundante, las posibilidades de alcanzar una democracia aún se verían más reducidas. Eso se explica, según el planteamiento de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992), por la amenaza (mayor, si el uso de mano de obra es intensivo) que constituye para la élite económica la organización de las clases subalternas. En El Salvador, el elevado *grado de amenaza* que siempre representó para la élite salvadoreña la organización de los sectores campesinos y trabajadores estaba asociado a la lógica de un modelo agroexportador y de una economía dirigida hacia afuera que hacía depender la supervivencia del sistema de mantener unos costos laborales bajos y un abastecimiento constante de mano de obra. La dependencia de la élite de mano de obra abundante explicaría su frontal oposición a las demandas y a la organización de las clases subalternas, y su disposición a utilizar métodos coercitivos y represivos en las relaciones laborales⁸.

LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA

Entre mediados de los años cincuenta y finales de los sesenta, tuvo lugar en El Salvador, como en el resto de los países centroamericanos, un proceso de modernización de su economía. Esa modernización consistió en impulsar, por un lado, una diversificación de la producción agrícola, hasta ese momento basada casi exclusivamente en el café, y, por otro, una política de industrialización mediante sustitución de importaciones. Si bien, la economía se diversificó, experimentando también un importante crecimiento, eso no trajo consigo cambios sustanciales en la estructura económica ni redundó en una mejor distribución de los recursos. Pese a los intentos por modernizar e industrializar la economía, la tierra y la agroexportación continuaron siendo los pilares sobre los que descansaban todas las actividades económicas, y el crecimiento económico no repercutió en un mejor reparto de la riqueza, sino que, muy al contrario, aumentó la concentración de la misma en manos de la élite agroexportadora.

La diversificación agrícola, que llevó a un importante crecimiento del algodón y el azúcar⁹, lejos de crear oportunidades nuevas en el campo, aumentó los problemas, ya existentes, de concentración de la tierra y polarización social. Por un lado, el crecimiento del algodón y el azúcar aumentaron la superficie agrícola dedicada a los cultivos comerciales –que ya era considerable antes de la aparición de estos productos–, en detrimento de la agricultura de subsistencia. Así, el área sembrada para cada uno de los cultivos de exportación fue aumentando hasta el final de la década de los setenta, creciendo en un 50% para todos en su conjunto, mientras que el área dedicada a la agricultura de subsistencia se redujo en casi un 10% (Pelupessy, 1987b: 57). Por otro, ese incremento de la superficie dedicada a la agricultura comercial, al estar en manos de los poseedores del capital, reforzó la tendencia hacia la concentración de la tierra y aumentó la polarización social. En 1970, un 86,7% de las familias poseía menos de 4 hectáreas (Brockett, 1988: 74) y alrededor del mismo porcentaje (un 86%) ocupaba el 19% de la tierra, mientras que en el otro extremo, el 2% de las familias rurales estaba en posesión del 65% de la tierra cultivable (Weeks, 1985: 115). Asimismo, la creciente *marginalización* del campesinado, provocada por esa lógica de concentración, se tradujo en un aumento vertiginoso de la población sin tierra: si en 1971, la población sin tierra era del 21,1%, en 1975, el porcentaje aumentó a un 40,9%, y en 1981, a un 60% (Brockett, 1988: 74-75; Mason, 1986: 500)¹⁰.

La industrialización (o política de sustitución de importaciones) que se inició a principios de los años sesenta con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCC) no logró desplazar en importancia a la agroexportación ni modificar *esencialmente* la estructura económica, pese al crecimiento que experimentó el sector industrial en el PIB durante esos años¹¹. Algunos datos pueden servir para ilustrar el tipo de industrialización que acabó predominando. En primer lugar, como suele ser típico de

la industrialización en países subdesarrollados, el tipo de industria que predominó fue la de transformación o de acabado. Las empresas extranjeras aprovecharon las ventajas fiscales y arancelarias para establecer empresas que sólo transformaban los productos en su etapa final. El principal problema de ese tipo de industrialización es que no llegó a significar una fuente sustancial de empleo. Así, mientras la producción manufacturera aumentó en un 24% entre 1961 y 1971, el empleo sólo creció el 6% (Burke, 1976: 482). Además, este tipo de industrialización dependía no sólo de la importación de tecnología y recursos, sino también de la demanda extranjera para los productos de venta final, lo que la hacía muy vulnerable a las fluctuaciones externas. Así, en los años setenta, la crisis económica mundial y el fracaso de la integración centroamericana llevaron a las industrias manufactureras de El Salvador a operar entre el 45% y 83% de su capacidad (Burke, 1976: 482). En segundo lugar, el tipo de industrialización también se reflejó en la importancia del sector tradicional –principalmente, la industria de alimentación, vestido y calzado– en el conjunto del producto industrial. En 1975, los productos de consumo representaban el 69,9% de la producción. Mientras que los sectores propios de una industrialización avanzada, la industria intermedia y de bienes pesados, tuvieron un peso mucho menor, llegando a significar, en 1975, un 28,6% y un 2,1% de la producción, respectivamente (Weeks, 1985: 139).

Sobre los efectos de la industrialización en la estructura económica podríamos decir que no logró disminuir la importancia del sector agroexportador, sino que más bien se subordinó a él. La mayoría de las industrias que surgieron durante esos años estaban ligadas a la agroexportación. Eso explicaría el peso que tuvo el sector industrial tradicional, cuya materia prima se nutre de productos de origen agrícola, y la composición de las industrias de carácter intermedio que más crecieron: el sector químico, compuesto en su mayor parte por industrias de fertilizantes e insecticidas que crecieron ligadas a la expansión del algodón. La agricultura también continuó manteniendo la misma importancia, si no mayor, en el conjunto del PIB (alrededor del 30%, al lado del 17% del sector manufacturero), y siendo la principal fuente de empleo (Bulmer-Thomas 1987: 271, 273). Además, con el fracaso del MCC, la industrialización se sumió en una grave crisis, que fue signo de su debilidad. A partir de los años setenta la participación del sector manufacturero en el PIB empezó a declinar, y si la economía creció significativamente entre 1970 y 1977, se debió a un aumento de los precios y de las exportaciones de los productos tradicionales.

Si la modernización económica no logró disminuir la importancia del sector agroexportador, ¿cuáles fueron sus efectos en la élite económica? Con la modernización, la élite extendió el control que ya tenía sobre todas las fases de producción del café –la tierra, la producción, el procesamiento y la exportación– a las nuevas áreas de actividad económica: el algodón, el azúcar, la industria, la banca, lo que tuvo como resultado un aumento de la concentración económica. La modernización, como ya hemos mencio-

nado, aumentó la concentración de la tierra. Un estudio realizado en 1976 señalaba que el 92,49% de las explotaciones (250.539) trabajaban sólo el 27,12% de la superficie agrícola del país, mientras que el 0,7% de las explotaciones (1.941 de más de 100 hectáreas) trabajaban el 38,67% de la superficie agrícola, y 15 explotaciones de 2.500 hectáreas trabajaban 49.534,5 hectáreas (Colindres 1976; 467). En 1979, menos del 1% de los propietarios agrícolas controlaba el 40% de la tierra y el 2% de la población controlaba el 60% de la tierra en la forma de plantaciones superiores a 100 hectáreas (Mason, 1986: 499). Esa concentración aún era más acentuada en los procesos de comercialización, los cuales –como se ha señalado– por su propia naturaleza aumentan las posibilidades de una excesiva concentración (Sebastian, 1979). Si en 1930, 24 familias controlaban la mayor parte del procesamiento del café, en 1980-81, 15 de las 23 procesaban cuatro quintas partes del café (Paige, 1993). Asimismo, en 1974, los 10 mayores exportadores exportaban el 61,78% del café y los 18 primeros, el 75,85% (Colindres, 1976: 471).

La concentración que ilustran esos datos en realidad es aún mayor porque en todas las actividades se solapan los mismos propietarios: es decir, las familias que aparecen como los principales terratenientes son también, y en general, las mismas que figuran entre los más importantes procesadores y exportadores. De las 40 familias terratenientes poseedoras de más de mil hectáreas, 10 están entre las principales procesadoras y/o exportadoras¹². Si tenemos en cuenta que éstas últimas actividades no las controlan más de unas 20 familias, podremos concluir que alrededor de un 50% de las familias procesadoras y/o exportadoras están también entre las principales terratenientes. Del mismo modo, los principales productores de algodón se encuentran entre los 30 más importantes terratenientes del país (Williams, 1986). Otros datos reflejan también ese solapamiento de la propiedad: de los 26 grupos familiares productores de 10 o más quintales de café, 15 están entre los principales terratenientes del país, 23 son también procesadores y trece están entre los principales exportadores. Además, en ese grupo de 26 familias productoras de café se encuentran 12 de las 14 familias aldoneras más importantes (todos excepto Wright y Nottebhom) y nueve de las 10 principales productoras de azúcar¹³.

Pero la omnipresencia de la élite económica no se detiene ahí, sino que se extiende también a otra área clave del ciclo agroexportador: la banca. Por ejemplo, hasta 1979, la propiedad de cuatro de los principales bancos del país –el Salvadoreño, de Comercio, Agrícola Comercial y Capitalizador– estuvo ligada directamente a familias agroexportadoras (Guirola, Dueñas, Regalado, Álvarez, Escalante-Arce, Sol Millet, Borja, Natán y Alfaro). Mientras que el nexo entre los otros cuatro bancos –Crédito Popular, Cuscatlán, Financiero e Internacional– y la élite agroexportadora no fue tan notorio (ver Dunkerley, 1988: 344; y Baloyra, 1982: 29).

La industrialización pudo haber contribuido a diversificar la economía y a crear una burguesía con intereses en la industria y sin conexiones con la agroexportación. Sin embargo, una buena parte del capital que financió el proceso procedió del sector

agroexportador; y aunque los años cincuenta se caracterizaron por un aumento de la presencia del capital extranjero, la inversión extranjera en El Salvador sólo llegó a representar algo más del 10% para toda la región (Dunkerley, 1988: 351). Todo ello sin contar que la mayor parte de las inversiones realizadas por el capital extranjero se hicieron en asociación con la élite económica. De un total de 168,6 millones de inversión extranjera, 135,3 millones de colones (o sea, el 80%) se invirtieron conjuntamente con la élite económica (Gordon, 1989: 60). Además, la participación de la élite cafetalera en el proceso de industrialización fue cuatro veces superior a la de cualquier otro grupo económico (Barry, 1987: 51). Sobre 1.426 sociedades anónimas, registradas en 1971 en El Salvador, el 53,2% del total del capital social de esas empresas pertenecía a 59 familias cafetaleras. De ellas, 30 eran productoras, procesadoras y exportadoras de café; 15 eran productoras y procesadoras y 14 eran sólo productoras (Gordon, 1989: 60). De un listado de familias con inversiones en la industria destaca que las principales inversiones correspondieron a nombres de la élite agroexportadora (como Da Sola, Guirola, Álvarez, Quiñonez, Meza Ayau, Liebes, Salaverría, Regalado, González Guerrero, Hill). Sólo dos familias sin conexiones a la agroexportación (Siman y Freund) realizaron inversiones por encima de los 100 millones de colones (ver Sevilla, 1984).

Esos datos demuestran que la modernización económica de los años cincuenta y sesenta no sólo no consiguió deshacer una estructura cuyo pilar descansaba en la tierra sino que tampoco logró fraccionar y debilitar a una oligarquía cuyo poder emanaba directamente de ésta. Desde su base de poder, el negocio del café, la élite económica extendió su control a las nuevas áreas productivas, llegando a ejercer un monopolio casi total sobre la economía. Esa concentración de poder económico que ha distinguido a la oligarquía salvadoreña, más que a ninguna de sus vecinas centroamericanas, la ha convertido en el mejor ejemplo de una “élite de productores integrada” (Paige, 1987), llevando a otros autores a acuñar términos como “la bestia de las tres patas” (Torres Rivas, 1982)¹⁴, “el cuadrado mágico” (Baloyra, 1982) y la “pirámide de poder” (Sebastián, 1979) para referirse a ella. Ahora bien, el que la principal beneficiada del proceso de modernización fuera la élite agroexportadora no significa que al amparo de este proceso no surgiera un pequeño núcleo o grupo económico con intereses en la industria y en la creación de un mercado doméstico. Lo que explica que éste no lograra imponer su proyecto fue su escasa fuerza tanto económica como política (Baloyra, 1982; Dunkerley, 1988). Hasta 1979, los intereses agrarios continuaron dominando las principales organizaciones de interés de la élite económica, como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Cámara de Comercio e Industria Salvadoreña (CCIS), y siendo la principal influencia dentro del Estado. Como veremos, fueron los cambios estructurales que acompañaron a la guerra los que debilitaron a la élite económica, y explican que ésta se viera obligada a modificar su comportamiento.

LA GUERRA Y EL AUGE DE UNA NUEVA ECONOMÍA

Tras el fracaso del golpe reformista de 1979, en 1980, dio comienzo una guerra civil en El Salvador que se prolongó durante 12 años –hasta la firma de los acuerdos en 1992–, y causó la muerte de más de 75 mil salvadoreños. El objetivo aquí no es analizar las causas que dieron origen a la guerra (por lo demás, muy bien analizadas por otros autores¹⁵) sino destacar algunas consecuencias del conflicto. Como resultado de la guerra y de los procesos que la acompañaron, en los años ochenta se produjeron cambios en la economía, que desplazaron la base de poder de la élite económica de la tierra a las actividades comerciales¹⁶ y contribuyen a explicar el cambio de comportamiento de la élite económica¹⁷. Esos cambios o transformaciones tuvieron como características más destacadas el declive del sector agroexportador y el auge de una economía subsidiada que tuvo el efecto de potenciar las actividades comerciales (Weeks, 1985).

Una caída en la producción

Después de tres décadas de crecimiento ininterrumpido, en los años ochenta, la economía salvadoreña entró en una profunda depresión. Entre 1978 y 1982, el PIB cayó hasta un 23%, reduciéndose un cuarto y situándose en los niveles de 1974. Aunque en 1985 la economía sufrió una ligera recuperación, creciendo un 1,5%, al final de la década el PIB seguía sin haber recuperado el nivel de antes de la guerra, estando aún un 13% por debajo de 1979 (Murray Meza, 1992). Uno de los factores que sin duda influyó en esa crisis de producción fueron las adversas condiciones internacionales, que marcaron la entrada en los años ochenta, y se tradujeron en una caída de precios de los productos tradicionales y en unos términos de cambio desfavorables. Sin embargo, las condiciones internacionales, por sí solas, no explicarían la gravedad de la crisis; para explicar la grave situación económica que azotó a El Salvador en los años ochenta es necesario tener en cuenta que ésta coincidió con el comienzo de la guerra. La incertidumbre política que marcó el final de los años setenta y el inicio del conflicto llevaron a una salida masiva de capital privado del país. Ese fenómeno alcanzó tales proporciones que se le atribuye la crisis en la balanza de pagos entre 1978 y 1981 (Bulmer-Thomas, 1987: 238). Por otra parte, y como resultado también de la incertidumbre e inseguridad generadas por la guerra, en los años ochenta, la inversión privada cayó por debajo del 50%, comparada con el 70% y el 80% en los años cincuenta (Gorostiaga y Marchetti, 1988: 125). Si a la descapitalización y a la desinversión –ambas consecuencia del clima de inseguridad provocado por la guerra– se añaden los costos de la guerra y las pérdidas provocadas directamente por el conflicto –que sumaron unos 3,1 billones de dólares (Murray Meza, 1992: 107)– se puede tener una idea del impacto que la guerra tuvo en la situación económica del país.

La crisis del sector agroexportador

Lo más destacable, sin embargo, de la crisis fue el declive de la agricultura de exportación a partir de 1979¹⁸. Entre 1975 y 1980, la agricultura de exportación representaba en torno al 20% del PIB, mientras que en los años de guerra su participación descendió al 14% hasta situarse en un pírrico 3% en 1993 (Wood, 1995)¹⁹. ¿Qué explica una crisis tan profunda del sector agroexportador? Sin duda, como ya mencionamos en el apartado anterior, las condiciones internacionales, al provocar una caída en los precios de los productos tradicionales y crear unos términos de cambio desfavorables, influyeron en esa situación. Sin embargo, las causas principales de la crisis habría que buscarlas en la guerra y en los procesos políticos y sociales que la acompañaron²⁰.

En primer lugar, la guerra y las reformas –sobre todo, la reforma agraria– provocaron una gran incertidumbre entre la élite económica. En 1980, el Gobierno aprobó la primera fase de la reforma agraria que decretaba la expropiación de las propiedades por encima de 500 hectáreas, y afectaba a un 15% de la tierra cultivable. Esta medida y la perspectiva de sucesivas expropiaciones que bajo la segunda fase de la reforma debían afectar a las propiedades entre 100 y 500 hectáreas de extensión, donde se concentraban el 70% de la producción de café (Simon y Stephens, 1982), generó una gran inseguridad e incertidumbre entre los propietarios agrarios. Aunque la segunda fase de la reforma no se llegó a implementar gracias a que la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) consiguió en 1982 una mayoría en la Asamblea que le permitió bloquearla, la incertidumbre se mantuvo hasta que la Asamblea no fijó en 250 hectáreas (en lugar de 100 hectáreas, como originalmente estaba previsto) el límite de extensión susceptible de ser expropiado (Wood, 1995). Incluso después de eso, otros factores como los ataques de la guerrilla a las propiedades y a la infraestructura, siguieron generando inseguridad en el campo. Además, por más obstáculos que se pusieron a la segunda fase de la reforma, las expropiaciones sólo pudieron aplazarse tres años (es decir, se concedía un plazo de tres años a los propietarios para que pudieran vender, alquilar o parcelar sus tierras, después del cual se procedería a su expropiación). El clima de inseguridad e incertidumbre que generaron esos procesos se reflejó, además de en la salida masiva de capital privado, en la venta y el abandono de tierras. Entre 1978 y 1987, 400,4 mil *manzanas* cambiaron de propietario, aunque sólo el 25% de ellas fue objeto de compra-venta (Montoya, 1991: 549). En 1984, el Ministerio de Agricultura y Ganadería evaluaba que de un total de 294.500 *manzanas* cultivadas en 1980, el 42,6% (125.600) había sido abandonada por sus propietarios. De ese porcentaje de tierras abandonadas el 98% era propiedad privada y sólo el 1,5% correspondía al sector reformado. En 1991, el problema persistía, aunque la diferencia en la cantidad de tierra abandonada en los dos sectores –el reformado y el no reformado– había disminuido²¹. Otro indicador de la pérdida de interés de los propietarios en sus tierras –causada por la poca seguridad que ofrecía un escenario en guerra y las reformas– se reflejó en la pérdida de productividad del sector no reformado frente al reformado (Pelupessy, 1993: 174).

En segundo lugar, en aquellas zonas afectadas por la reforma, su aplicación tampoco contribuyó a aumentar la productividad del sector. Las tierras afectadas por la fase I de la reforma –en las que se concentraba un 10% de la producción de café, un 38% de la de algodón y un 43% de la de azúcar– nunca llegaron a alcanzar los niveles de productividad de antes de la guerra (Pelupessy, 1993; Johnson, 1993). Eso fue debido a varios factores. En primer lugar, las tierras expropiadas bajo la fase I debían constituirse en cooperativas, y esa nueva forma de organización colectiva, al frente de la cual estaban además campesinos que hasta entonces sólo se habían dedicado a trabajar las tierras, exigía un cierto tiempo de aprendizaje. En segundo lugar, la desorganización administrativa llevó a frecuentes retrasos en los créditos. Por último, muchas de las cooperativas estaban sometidas a fuertes presiones tanto de los propietarios como de la guerrilla, y cuando no sufrían ataques de unos o de otros, estaban obligadas a pagar un impuesto revolucionario.

En tercer lugar, la nacionalización del comercio y de la exportación de café, que debía afectar principalmente a los procesadores, acabó perjudicando sobre todo a los productores²². Estos últimos, además de cargar con un aumento de los costes de producción –derivado, en parte, del coste de implementación de las reformas y de otros factores–, sufrían también constantes retrasos en los pagos, mientras que los procesadores solían cobrar siempre por adelantado.

En cuarto y último lugar, las políticas aplicadas por el Gobierno reformista tampoco beneficiaron al sector, ya que trasladaban el excedente de la agroexportación a otros sectores más protegidos como la industria y el comercio (Stanley, 1995; Wood, 1995).

Durante este periodo, fue particularmente grave la crisis del café, cuya importancia en la economía salvadoreña ha excedido tradicionalmente a la de cualquier otro producto. Entre 1975 y 1979, el café representaba alrededor del 47% de las exportaciones agrícolas, comparado con el 10% del algodón, el 6% del azúcar y el 1% del ganado (Reinhardt, 1989: 457). Además, en los años setenta el café siguió creciendo tanto en área sembrada como en producción y conservó uno de los rendimientos más elevados del mundo (Pelupessy, 1987b: 57). Ese crecimiento se estancó en los años ochenta. El clima de guerra y la inseguridad provocada por las reformas, la política de precios al productor aplicada por el Instituto Nacional del Café (INCAFE) y la roya de café –una plaga que llegó a afectar el 17% del área sembrada– fueron las principales causas de la crisis (Pelupessy, 1987b: 57). Entre 1979-1981 y 1992, el área sembrada de café disminuyó un 9% y la cosecha se redujo un 12% (Wood, 1995). Todo ello afectó a las exportaciones, cuyo valor disminuyó de 1.712 a 1.006 millones de colones entre 1979 y 1983. En 1985, El Salvador había pasado de ser el quinto exportador mundial de café a ocupar el décimo lugar (López, 1986: 396). En 1989 y 1992-1993, el sector cafetalero no se había recuperado todavía de la crisis: malas cosechas y bajos precios internacionales mantuvieron la producción a niveles muy por debajo de los previos a la guerra. Si antes del conflicto los ingresos derivados del café doblaban los del Gobierno,

en los años noventa pasaron a representar la mitad de los ingresos del Gobierno (García, 1992: 102). Asimismo, la contribución del café al presupuesto nacional cayó de un 40% y 60% a un 20% y 30%, lo que redujo sensiblemente la capacidad financiera de la élite cafetalera frente al Gobierno (García, 1992: 102).

Una economía subsidiada

Ahora bien, si como hemos intentado demostrar, en los años ochenta, el sector agro-exportador entró en crisis, ¿qué sustentó a la economía durante esos años? La crisis de la agricultura de exportación fue compensada por la entrada masiva de divisas procedentes del exterior, primero, en forma de ayuda norteamericana para la guerra y, después, de remesas procedentes de refugiados salvadoreños viviendo en el extranjero. Este fenómeno de subsidiarización de la economía, además de evitar la bancarrota, tuvo el efecto de potenciar las actividades comerciales (Weeks, 1985; Gorostiaga y Marchetti, 1988), cuyo aspecto más llamativo ha sido la proliferación de MacDonalds, Pizzas Huts etc., y la apertura de grandes centros comerciales (*malls*) que han transformado San Salvador.

Entre 1981 y 1989, unos 6,5 mil millones de dólares entraron en El Salvador en forma de ayuda norteamericana. Sólo en 1985, esa ayuda representó una cantidad igual al 20% del PIB y equivalente al total de gastos del Gobierno salvadoreño (Johnson, 1993). Esa inyección de dinero evitó que la economía se colapsara en los años ochenta, pero ¿cuáles fueron sus efectos en la estructura económica del país? Si miramos las cifras de distribución de esa ayuda, sólo un pequeño porcentaje (el 15%) se invirtió en el desarrollo social y económico del país, mientras que la mayor parte (el 45%) se dedicó a financiar actividades directa o indirectamente relacionadas con la guerra (Diskin y Sharpe, 1986: 379). Además, una buena parte de esa ayuda contribuyó al enriquecimiento ilícito de grupos que estaban en posición de sacar ventaja de ella, como los militares y algunos sectores de la élite económica. Eso creó una nueva clase de ricos, si bien lo hizo a costa de favorecer comportamientos sociales ligados al enriquecimiento fácil y rápido.

Aunque con el fin de la guerra se redujo sustancialmente la ayuda norteamericana, esta fuente de financiación externa fue sustituida por las remesas procedentes de salvadoreños que vivían en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. A finales de los años ochenta, las remesas ya superaban en importancia a la ayuda procedente de Estados Unidos y, poco después —lo que es más importante—, llegaron a sobrepasar también a las exportaciones. Pero lo más destacable de este fenómeno son sus efectos en la estructura social y económica del país. Por un lado, las remesas han beneficiado a las clases pobres, lo que está creando importantes disparidades en los niveles de vida de la población, que también las incluye a ellas (Gorostiaga y Marchetti, 1988: 133). Por otro, el aumento de los ingresos de las familias más pobres ha favorecido un auge del comercio y de los servicios, que se han convertido en los sectores más dinámicos, junto a las exportaciones por maquila.

¿Cómo han afectado estos cambios en la élite económica? Aunque las reformas no consiguieron en muchos casos sus objetivos, éstas impactaron de forma distinta entre los sectores de la élite económica y tuvieron el efecto de fragmentar a la oligarquía (Johnson, 1993). La reforma agraria, por ejemplo, que originalmente debía afectar a alrededor de la mitad de la tierra cultivable y, posiblemente, al 48% de la población rural (Diskin, 1985: 3), sólo acabó afectando a poco más de un tercio de la tierra potencial, el 23%, y algo más de un quinto de la población rural (Pelupessy, 1993: 164, 171). Además, la fase más importante de la reforma, la segunda, que hubiera afectado un cuarto de la tierra cultivable y a las tierras más productivas (las propiedades entre 100 y 500 hectáreas) donde se localizaba el 70% de la producción de café (Simon y Stephens, 1982: 15), no se llegó a implementar nunca, por la oposición de la oligarquía. Con todo, la fase I consiguió implementarse en su totalidad, y aunque en ella sólo se concentraba una décima parte del área dedicada a la producción de café, afectó a algunos de los más importantes propietarios y productores de café (Regalado, Dueñas, Guirola, Álvarez, Salvador Mathies, Salaverría, Meza Ayau, Sol Millet y Daglio)²³. Eso sin contar que los efectos indirectos de la reforma fueron tan importantes o más que los directos (Pelupessy, 1993: 174). Ya hemos visto que los factores *psicológicos* asociados a la reforma, y la *amenaza* y el *miedo* de expropiación llevó a muchos propietarios a vender, dividir o abandonar sus tierras, y eso aumentó por la vía *indirecta* el acceso a la tierra y la movilidad en el campo.

Ahora bien, si los más afectados negativamente por la reforma agraria fueron los propietarios, los más perjudicados por la nacionalización del comercio y exportación de café no fueron los procesadores, sino de nuevo los productores. El Estado fue en buena parte responsable de crear esos efectos, a través de su política de asignación de precios (Pelupessy, 1987b; López, 1986), ya que con la nacionalización del comercio él mismo había pasado a ser un procesador más (Stanley, 1995). Algunas de las medidas a través de las cuales el Estado, o el INCAFE, favoreció a los procesadores en detrimento de los productores fueron las siguientes. Primero, los precios pagados al productor se bajaron mientras que las tarifas por transformación se subieron. Segundo, el Estado permitió a los procesadores descontar del productor un porcentaje superior técnicamente justificado por las mermas de café. Tercero, las actividades de los procesadores eran financiadas en su totalidad con los fondos públicos, mientras que los costos financieros de estos créditos eran cargados a los productores (Pelupessy, 1987b: 72). Por último, el impuesto de exportación, a través del cual el Estado pretendía aumentar su recaudación por actividades de comercialización, también recayó sobre las espaldas de los productores, que vieron aumentar los costes de producción al mismo tiempo que caían los precios de los productos tradicionales. Todo eso, además, tuvo el efecto de perjudicar más al pequeño y mediano productor que al grande, aunque éste también vio reducidas sus ganancias (López, 1986: 40). Si la política del Estado perjudicó más

a los productores que a los procesadores, éstos últimos tampoco llegaron a perder nunca el control sobre el procesamiento tras la nacionalización. Aunque, inicialmente, el INCAFE comenzó procesando un 27,9% del total de café procesado en el país, su cuota de participación en esta actividad se redujo progresivamente en beneficio de los procesadores privados (López, 1986). En el periodo comprendido entre 1983-1984, el INCAFE sólo procesaba ya un 3,8% del total de café procesado en el país. Todo esto dio de nuevo a los procesadores privados un alto poder de negociación en la fijación de precios al productor (López, 1987: 406).

De todo lo dicho puede concluirse que los grandes *perdedores* dentro de la élite económica fueron los sectores cuyos principales bienes eran fijos –los terratenientes y productores–. Este sector no pudo desplazar sus pérdidas a otros sectores o negociarlas con el Estado porque eran fijas. Por otra parte, esa misma condición *fija e indivisible* de sus bienes, que en un principio hacía de la guerra la opción que maximizaba sus intereses, los convirtió en los sectores más vulnerables a la misma. En cambio, los *ganadores* fueron los sectores cuyos intereses se estructuraban alrededor de bienes fluidos –los procesadores, exportadores, banqueros e industriales–. Esos sectores no sólo pudieron desplazar sus pérdidas a otros sectores, sino que también las pudieron negociar con el Estado.

Entre los grupos que más fortalecidos salieron con los cambios estructurales destacan los procesadores, quienes pese a haberse beneficiado del viejo modelo agroexportador se encontraban mejor situados y pertrechados para hacer frente a los cambios. Por un lado, ya hemos visto que la naturaleza de sus actividades les permitió trasladar los costos de las reformas a los productores. Por otro, la mayoría de ellos tenía inversiones en otros sectores que les sirvieron como colchón frente a la crisis económica (Johnson, 1993). Pero, junto a los procesadores, otros grupos menos tradicionales de la élite económica, con vínculos en la industria y las finanzas, también consiguieron prosperar durante estos años. Eso fue posible gracias a unas políticas económicas del Gobierno que favorecieron sobre todo a los sectores industrial, comercial y financiero, frente al agrario. La ausencia del país de las familias tradicionales de la élite económica, que se exiliaron durante la guerra, también facilitó que estos sectores menos tradicionales del empresariado, la mayoría pequeños y medianos empresarios, ganaran influencia dentro de las organizaciones de la derecha.

Ese nuevo equilibrio de poder dentro de la élite económica, caracterizado por el ascenso de los sectores ligados a intereses industriales y comerciales, se reflejó en las principales organizaciones de derecha. Durante la movilización empresarial de 1987, por ejemplo, la elaboración de la política cafetalera y el protagonismo ya no corrió a cargo de la Asociación Salvadoreña de Café (ASCAFE), la organización que agrupaba a los productores, sino de la Asociación de Beneficiados de Café (ABECAFE), una organización que había dejado de representar a los productores tradicionales, y ya sólo representaba a los procesadores (Paige, 1993). El más ilustrativo de los cambios que afectaron

a la élite económica fue la organización de los sectores no tradicionales en una organización nueva, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que con el tiempo se convirtió no sólo en una plataforma de influencia para esos sectores, sino en el organismo con mayor capacidad de incidencia en la política económica del Gobierno. Según Johnson (1993: 226), de los 248 fundadores de FUSADES, sólo 11 pertenecían a la élite agroexportadora, y entre ellos destacaban varios procesadores, como De Sola, Hill, Cristiani-Burkard y Salaverría. Del mismo modo, familias con tanta raigambre en la agroexportación como los Dueñas, Wright, Guirola, Regalado, Magaña, Meléndez y Quiñónez, estuvieron ausentes de FUSADES. Además, los principales dirigentes de FUSADES en 1985, 1988 y 1990 fueron nombres que no pertenecían a los sectores tradicionales de la élite económica (Simán, Orellana, Velasco, Torres, Zablah, Cartagena, Cabrales y Mejía). Por último, el ascenso de un sector moderado de la élite económica también se reflejó dentro de ARENA, a partir de 1985. La derrota de ARENA, en las elecciones de ese mismo año, abrió las puertas a una mayor influencia de ese sector, que culminó con el nombramiento de Cristiani como secretario general del partido en 1987.

CONCLUSIONES

Los cambios en la economía que se han destacado aquí no sólo explican el cambio de comportamiento de la élite económica, sino que también hicieron posibles los acuerdos de paz. En primer lugar, porque aumentaron los costos de continuar la guerra para la derecha, o para un sector dominante de ella. Al inicio del conflicto, la opción que *maximizaba* los intereses de la élite económica era la militar, ya que el objetivo era erradicar a la fuerza que ponía en peligro la continuidad de un sistema basado en el monopolio sobre la tierra y la mano de obra. Sin embargo, el paso del tiempo (sin que mejoraran las posibilidades de derrotar al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional –FMLN–) y el aumento de la inestabilidad en el campo convirtieron la opción que en un principio aparecía como un beneficio, la guerra, en un costo (Wolf, 1992: 12). La guerra, el miedo a las reformas y la crisis del sector habían llevado a muchos propietarios a abandonar sus tierras, en algunos casos, porque la inversión no resultaba rentable y, en otros, porque se encontraban en áreas ocupadas físicamente por la guerrilla. En cualquier caso, la recuperación de esas tierras, ya fuera para volver a invertir en ellas o para venderlas, pasaba por encontrar una solución satisfactoria a la guerra. De ese modo, las nuevas generaciones de propietarios pasaron a adoptar una posición más favorable frente a la negociación (Wolf, 1992: 13). Pero también las oportunidades

ligadas a la *nueva economía* habían convertido la continuación de la guerra en un costo. Aunque los cambios en la economía habían sido una consecuencia de la guerra, su continuación no permitía ahora a los sectores más ávidos del empresariado obtener ventajas de las actividades en auge –el comercio, los servicios y, en menor medida, la industria–. De ahí, que los sectores cuyas inversiones se habían desplazado a esas nuevas actividades, o que veían en la nueva economía buenas posibilidades de enriquecerse, tuvieran fuertes incentivos para poner fin a la guerra. El apetito económico de estos sectores había convertido la guerra en un verdadero obstáculo.

Pero los cambios en la economía no sólo posibilitaron los acuerdos al elevar los costos de continuar la guerra, también permitieron la aceptación por parte de la élite de la reforma militar y el capítulo socioeconómico, incluido en los acuerdos. De haber continuado vigente el viejo modelo agroexportador hubiera sido impensable no ya que la élite aceptara la reforma militar –la cual suponía el desmantelamiento del brazo represivo sobre el que se apoyaba el modelo anterior–, sino su mero planteamiento. Si la élite aceptó tanto la reforma militar como el capítulo socioeconómico de los acuerdos (que incluía el reparto de tierras y la creación de un Foro Económico, en el que debían estar representados en términos de igualdad empresarios, trabajadores y Gobierno) fue porque ya no percibía que sus intereses estuvieran tan ligados al viejo sistema agroexportador.

Todo eso nos llevaría a destacar el papel desempeñado por los factores estructurales en el proceso de transición salvadoreño, lo que contrastaría con la escasa atención que el nuevo enfoque sobre transiciones ha prestado a ese tipo de variables. Ahora bien, esa afirmación exige hacer por lo menos dos aclaraciones. Primero, los factores estructurales no se han presentado aquí como causa sino como condición de la transición. Nuestro planteamiento ha sido que ciertas estructuras –la existencia de una poderosa élite agraria, y el uso de mano de obra barata y abundante– constituyeron un *obstáculo* para la democracia en El Salvador hasta 1979, y que fue necesaria su eliminación para que pudieran abrirse espacios a la misma. Segundo, el hecho de que aquí se haya destacado la importancia de los factores estructurales no significa que éstos hayan de tener siempre la misma relevancia. De hecho, como admiten Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) la importancia de las variables estructurales depende del estadio de desarrollo, y, además, una vez establecidas instituciones, éstas tienden a producir subsiguientes resultados políticos. Si los factores estructurales han adquirido tanta relevancia en el caso salvadoreño es por la preponderancia que el sector agroexportador mantuvo en El Salvador hasta 1979. Su centralidad explicaría la ausencia de una serie de variables *intermedias* asociadas con el desarrollo económico –como el grado de complejidad de la economía, la existencia de organizaciones sociales autónomas, la forma de relación entre la sociedad civil y el Estado, y la existencia de valores basados en la confianza y la tolerancia–, que a su vez condicionarían el grado de autonomía de la política. Hasta cierto punto, las transformaciones estructurales ocurridas durante la guerra

cambiaron ese panorama. Primero, porque han alejado a El Salvador de una economía agraria centrada exclusivamente en el modelo agroexportador para insertarlo en el seno de una economía más compleja, diversa y sometida a las presiones de la globalización. Y, segundo, porque han introducido una semilla de institucionalidad, plasmada en los acuerdos, de la que dependerá la futura evolución democrática de ese país.

Por último, en la transición salvadoreña destacaría la importancia de los factores internos, y en particular de la guerra. Eso no quiere decir que los factores internacionales no desempeñaran un papel también crucial en el proceso. De hecho, las negociaciones no habrían sido posibles con la oposición de Estados Unidos (como ya ocurrió en 1984 y 1985), y sin su participación los militares no se hubieran sentado en el banquillo. Ahora bien, son factores internos, como la guerra y los procesos que la acompañaron, los que explican la transformación de los sujetos de la negociación (Wood, 1995). Una comparación entre El Salvador y Guatemala serviría para demostrar que unas buenas condiciones internacionales –el fin de la Guerra Fría y el cambio en la política exterior norteamericana hacia Centroamérica– deben ir respaldadas por cambios internos para promover con éxito un proceso de transición. En países, cuyas estructuras y comportamientos se han caracterizado por su oposición a todo cambio, la atención a los factores internos aún estaría más justificada.

Referencias bibliográficas

- Aubey, R. T. (1969). "Entrepreneurial Formation in El Salvador", *Explorations in Entrepreneurial History*, Second Series, Vol. 6, 3, (Spring-Summer).
- Baloyra, E. (1982) *El Salvador in Transition*. The University of North Carolina Press.
- Baloyra, E. (1983) "Reactionary Despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*. Vol 15: 295-319 (November).
- Barry, T. (1987) *Roots of Rebellion*. Boston: South and Press.
- Brokceet, C.(1988) *Land, Power, and Poverty*. Boston Unwin Hyman.
- Bulmer Thomas, V. (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press.
- Burke, M. (1976) "El sistema de plantación y la proletarización del trabajo agrícola en El Salvador". *ECA*, 335-336, septiembre-octubre.
- Cabarrús, E. (1983) *Genésis de una revolución*. México D.F.: Ediciones de la Casa Chata.
- Cardenal, A. S. (1996) "Élites Agrarias y democracia: Una explicación del proceso de transición en El Salvador", Universidad Autónoma de Barcelona (Tesis Doctoral)
- Colindres, E.(1976) "La tenencia de la tierra en El Salvador". *ECA*, 335-336, (septiembre-octubre).

- Colindres, E. (1977) *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*. UCA Editores.
- Cuenda, B. (1992) *El poder intangible*. San Salvador: CRIES.
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Diamond, L. (1989) "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization", *The Washington Quarterly*, Vol. 12, 1.
- Diamond, L. (1992) "Economic Development and Democracy Reconsidered". *Reexamining Democracy (Essays in Honor of Seymour Martin Lipset)*. Sage Publications.
- Diskin, M. (1985) *Agrarian Reform in El Salvador. An Evaluation*. San Francisco: Institute for Food and Development Policy.
- Diskin, M. (1989) "El Salvador: Reform Prevents Change". *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin Hyman.
- Diskin, M. y Sharpe, K. E. (1986) "El Salvador." *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*. New York: Pantheon Books.
- Dunkerley, J. (1988) *Power in the Isthmus*. London: Verso.
- Eguizábal, C. (1992) "Parties, Programs, and Politics in El Salvador". *Political Parties and Democracy in Central America*. Westview Press.
- García, J. Z. (1989) "El Salvador: Recent Elections in Historical Perspective". *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- García, J. Z. (1992) "The Tanda System and Institutional Autonomy of the Military". *Is There a Transition to Democracy in El Salvador?* Woodrow Wilson Center (Current Studies on Latin America). Lynne Rienner. Boulder.
- Gaspar Tapia, G. (1989). *El Salvador: El ascenso de la nueva derecha*. San Salvador: CINAS.
- Gordon, S. (1989) *Crisis política y guerra en El Salvador*. México: Siglo XXI.
- Gorostiaga, X. y Marchetti, P. (1988) "The Central American Economy: Conflict and Crisis". *Crisis in Central America*, Westview Press.
- Guido Véjar, R. (1988) "El Estado en el proceso de industrialización salvadoreña". *El Salvador: Una historia sin lecciones*, Costa Rica: FLACSO.
- Higley, J. , Ghunter, R. (eds). (1992) *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press.
- Holiday, D. y Stanley W. (1993) "La construcción de la paz. Las lecciones preliminares de El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, 531-523, (enero-febrero).
- Huber Stephens, E. (1989) "Capitalist Development and Democracy in South America", *Politics & Society*, vol 17, 3.
- Huber Stephens, E. (1990) "Democracy in Latin America: Recent Developments in Comparative Historical Perspective", *Latin American Research Review*, Vol. 25, 2 (Review Essays).
- Huntington, S. P. (1984) "Will More Countries Become Democratic", *Political Science Quarterly*, Vol. 99, 2, (Verano).
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Norman & London.

- Johnson, (1993) *Between Revolution and Democracy: Business Elites and the State in the 1980s*. Ph.D. Dissertation. Tulane University.
- Karl, T. L. and Schmitter, P. C. (1994) "Democratization around the Globe: Opportunities and Risks". *World Security: Challenges for a new Century* (2ª edición), New York: St. Martin's Press.
- Lipset, S. M. (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, 1, (marzo).
- Lipset, S. M. (1960) *Political Man (The Social Bases of Politics)*. Anchor Books.
- Lipset, S. M. (1994) "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review*, vol. 59, 1, (febrero).
- López, R. (1986) "La nacionalización del comercio exterior en El Salvador: Mitos y realidades en torno al café", *Estudios Centroamericanos*, 451-452 (mayo).
- López, Vallecillos, I. (1979a) "Fuerzas sociales y cambio social en El Salvador", *ECA* 34, 369-370, (julio-agosto).
- López, Vallecillos, I. (1979b) "Rasgos sociales y tendencias políticas en El Salvador (1969-1979)". *ECA*, 34, 372-373, (octubre-noviembre).
- Maravall, J. M. (1995) *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mason, D. (1986) "Land Reform and the Breakdown of Clientelist Politics in El Salvador", *Comparative Political Studies*, Vol. 18, 4, (Enero).
- Mena, D. (1979) *Los cafetaleros y la industrialización salvadoreña*. San Salvador.
- Menjíbar, R. (1988) "Crisis del desarrollismo", *Una historia sin lecciones*, Costa Rica: FLACSO.
- Miles, S. y Ostertag, B. (1989) "D'Aubuisson's New ARENA", *NACLA Report of the Americas*, Vol. 23, 2.
- Midlarsky M. I. (1989) "Land Inequality and Political Violence", *American Political Science Review*, 2, Vol. 83, (junio).
- Montgomery, T. S. (1982) *Revolution in El Salvador. From Civil Strife to Civil Peace*. Westview Press. Boulder.
- Montoya, A. (1991) "La realidad agraria en El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, 512, (junio).
- Moore Jr, B. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Murray, Meza, R. (1992) "The State of the Economy", *Is There a Transition to Democracy in El Salvador?* Woodrow Wilson Center (Current Studies on Latin America). Lynne Rienner Publishers. Boulder.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. The Johns Hopkins Press.
- Paige, J. M. (1975) *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. New York: Free Press.
- Paige, J. M. (1987) "Coffee and Politics in Central America.". *Crisis in the Caribbean Basin*. Sage Publications.
- Paige, J. M. (1993) "Coffee and Power in El Salvador", *Latin America Research Review*, Vol 28, 3.
- Pelupessy, W. (1987a) "Reforma agraria y sector agroexportador", *Estudios Centroamericanos*, 461, (marzo).
- Pelupessy, W. (1987b) "El sector agroexportador de El Salvador: La base económica de una oligarquía no fraccionada", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 43, (diciembre).

- Pelupessy, W. (1993) "Agrarian Reform and Anti-Reform in El Salvador". *Economic Maladjustment in Central America*. New York: St Martin's Press.
- Przeworski, A. (1991) Democracy and the market: Political and economic reforms. *Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Limongi, F. (1993) "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 7 (Verano).
- Reinhardt, N. (1989) "Contrast and Congruence in the Agrarian Reforms of El Salvador and Nicaragua". *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston: Unwin Hyman.
- Ruerchemeyer, D., Stephens, E. H, y Stephens, J. D. (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Polity Press.
- Rustow, D. (1987) "Transición a la democracia: Elementos de un modelo dinámico". *Para vivir la democracia*. Santiago de Chile: Aconcagua.
- Schmitter, P. C. (1994) "Transitology and Consolidology: Proto-Sciences of Democratization?", (Borrador para publicación en un volumen del programa para Latinoamérica del Centro Internacional para académicos Woodrow Wilson).
- Sebastián, L. (1979) "El camino económico hacia la democracia", *Estudios Centroamericanos* 35, 372-373: 947-960.
- Seligson, M. A. (1987) "Development, Democratization, and Decay: Central America at the Crossroads". *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*. The University of Pittsburgh.
- Sevilla, M. (1984) *El Salvador: La concentración económica y los grupos de poder*. México: CINAS.
- Simon, L. y Stephens, J. (1982) *El Salvador Land Reform, 1980-81*. Boston: Oxfam-America.
- Stanley, W. (1995) "The Protection Racket State: Elite Politics, Military extortion, and the origins of El Salvador's Civil War", (Manuscrito entregado a la Temple University Press).
- Skocpol, T. (1982) "What Makes Peasants Revolutionary?", *Comparative Politics* (Review Article), (Abril).
- Torres Rivas, E. (1971) *Interpretación sobre el desarrollo social centroamericano*. Costa Rica: EDUCA.
- Weeks, J. (1985) *The Economies of Central America*. New York: Holmes & Meyer.
- Weeks, J. (1986) "An Interpretation of the Central American Crisis", *Latin American Research Review*, Vol 21, 3.
- Williams, R. G. (1986) *Export Agriculture and the Crisis in Central America*. The University of North Carolina Press.
- Wolf, D. H. (1992) "ARENA in the Arena: Factors in the Accommodation of the Salvadoran Right to Pluralism and the Broadening of the Political System", *LASA Forum*, Vol. 23, 1.
- Wood, E. J. (1995) "Economic Structure, Agrarian Elites, and Democracy: the Anomalous Case of El Salvador", (Ponencia Presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos -LASA-, Washington, D.C.), (Septiembre).

Notas

1. La relación entre el grado de desarrollo económico de un país y la democracia fue establecida y sistematizada, por primera vez, por Lipset (1959). Posteriormente, innumerables estudios cuantitativos y cualitativos se han dedicado a explorar esa relación. Para una excelente revisión sobre el tema, ver Diamond (1992).
2. Si bien es cierto que la mayoría de los países que realizaron sus transiciones a mediados de los años setenta lo hicieron bajo situaciones de crisis económica –ver Pzeworski y Limogni (1993)-, en general, estos países o gozaban simplemente de mejores condiciones de partida para alcanzar una democracia o en el momento de su transición ya habían desarrollado algunas de las condiciones relacionadas positivamente con la democracia. En el caso de España, por ejemplo, la modernización económica de los años sesenta había llevado a la creación de una economía más compleja y diversificada, al surgimiento y proliferación de organizaciones civiles y sociales autónomas, a un nuevo equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, y al desarrollo de valores basados en la confianza y la tolerancia (Maravall, 1995).
3. Pese a que en 1989 la economía salvadoreña experimentó una ligera mejora respecto al año anterior, el PIB se mantuvo a unos niveles muy inferiores a los previos a la guerra (en 1989, el PIB se encontraba todavía un 11,47% por debajo del nivel alcanzado en 1978). Sin embargo, la gravedad de la situación económica en El Salvador a la altura de 1989 se aprecia mucho más claramente en la evolución del PIB per cápita. Si en 1978, el PIB per cápita se aproximaba a los 850 colones, en 1989 éste había caído a cerca de unos 600 colones.
4. Estas son algunas características que pueden extraerse del estudio de Rueschemyer, Stephens y Stephens (1992) como medida de la fuerza y el poder de la élite económica. Ver, particularmente, p. 287.
5. Para Rueschemyer, Stephens y Stephens (1992) lo que explica que una élite agraria tenga un talante más reaccionario que una élite capitalista es el hecho de que sus operaciones sencillamente suelen exigir un uso más intensivo de mano de obra. Ver, p. 288.
6. Skocpol (1982) tiene razón cuando señala que el mercado también puede imponer severas restricciones a la realización de concesiones, y por tanto no garantizar una salida cooperativa al conflicto. Sin embargo, eso no destruye la lógica del rezonamiento de Paige, por lo menos en lo que respecta a la dependencia de bienes fijos, como la tierra. Y es que si bien los bienes fluidos no garantizan una salida cooperativa y pacífica, los bienes fijos tienden a obstaculizarla.
7. Podríamos destacar una tercera característica del poder de la élite económica salvadoreña que es la concentración de poder económico, de riqueza, en sus manos. Esta característica, que Lipset (1959, 1960 y 1994) relacionó negativamente con la democracia, sin embargo, no se ha mostrado incompatible para su establecimiento, como han demostrado algunos de los países que han transitado recientemente hacia la democracia. Para una explicación más detallada y argumentada sobre ese aspecto, ver Cardenal (1996).

8. El uso relaciones laborales coercitivas ha sido el factor más destacado por Weeks (1986) para explicar las diferencias entre Costa Rica (democracia) y el resto de los países centroamericanos (autoritarismos). Ver Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992: 338. La relación negativa entre este factor y la democracia también fue destacada por Moore (1966).
9. De estos dos productos el crecimiento más importante lo experimentó el algodón, que pasó de representar un 1,5% de las exportaciones, en 1940, a comprender un 15% de la mismas, a principios de 1960 (Johnson 1993: 129). Aunque el azúcar nunca llegó a tener la misma relevancia que el algodón, este producto se benefició del embargo decretado a Cuba por Estados Unidos. Mientras que cuatro años antes del embargo el crecimiento en la producción de azúcar fue de 1,1%, cuatro años después del mismo su producción aumentó un 24% (Colindres, 1977: 74).
10. El espectacular aumento de la población sin tierra en El Salvador no sólo fue un efecto de la creciente exclusión del campesinado provocada por la expansión de la agricultura comercial y la introducción de relaciones capitalistas en el campo, sino que se explica también, a partir de los años setenta, por el regreso de los miles de salvadoreños refugiados en Honduras, tras la guerra que mantuvieron ambos países en 1969.
11. Si en 1950, la contribución del sector industrial al PIB era del 12%, en los años sesenta, el producto generado por ese sector creció casi dos veces y media y su participación en el PIB pasó a ser de un 19% (Guido Véjar, 1988: 157; Menjívar, 1988: 241).
12. La lista de los 40 principales terratenientes del país fue elaborada por Colindres (1976, 1977). Sobre ésta puede consultarse también Dunkerley, 1988.
13. Los 26 principales grupos agroexportadores (productores de café, algodón y azúcar) aparecen recogidos en Colindres, 1976, p. 471; Baloyra, 1982, p. 27; y Dunkerley, 1988: 343. Para una lista de los 24 principales grupos exportadores de café, ver las mismas fuentes. Los principales procesadores se incluyen en el trabajo de Paige, 1987, p. 178. Sobre los nombres que componen la élite algodonera de El Salvador, ver Williams, 1986, p. 202. Todos estos datos pueden consultarse también en Johnson, 1993.
14. Citado en Paige, 1987: 179.
15. Ver, entre otros, Montgomery, 1982; Baloyra, 1982; Gordon, 1989; Stanley, 1995.
16. Estos cambios en la economía, que alejaron a El Salvador de la agroexportación, también se destacan en los trabajos de Johnson (1993), Stanley (1995) y Wood (1995).
17. En la primera parte de este artículo ya establecíamos la relación entre el tipo de bienes y el comportamiento de la élite económica. Además, por si fuera poco, el caso de Costa Rica y una serie de entrevistas realizadas por Paige (1993) para el caso de El Salvador, demuestran que una élite de procesadores suele ir asociada a un comportamiento más moderado.
18. Durante los años setenta, y hasta 1979, la agricultura de exportación disfrutó de uno de los periodos de mayor crecimiento que había conocido. Ver Wood, 1995.
19. Si bien aquí hemos utilizado directamente los porcentajes ofrecidos por Wood (1995), estos datos proceden de la *Revista Trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador*. Respecto

a la evolución de la agricultura de exportación que aquí se presenta cabe también destacar que si la caída de la agricultura de exportación (EXA) se muestra tan pronunciada es en parte porque en el periodo entre 1975 y 1979 ésta alcanzó una de sus cotas más altas de crecimiento (ver Bulmer-Thomas, 1987; Wood, 1995). En cualquier caso, la crisis de la EXA se refleja en que a partir de 1987 su participación en el PIB alcanzó niveles inusualmente bajos.

20. Con el fin de demostrar que los procesos relacionados con la guerra fueron mucho más importantes que las adversas condiciones internacionales para explicar la crisis de la agricultura de exportación, Wood (1995) compara la evolución de este sector –concretamente, del café– en El Salvador con la de otros países centroamericanos, a los cuales también afectaron las condiciones internacionales. Sus conclusiones son claras: sólo en El Salvador se puede hablar de declive en la producción de café respecto a años anteriores. Ello lleva a Wood a concluir que aunque las condiciones internacionales influyeron, las principales causas de la crisis estuvieron en los procesos políticos y sociales ligados a la guerra. Ver Wood, 1995, p. 23 y 24.
21. Ver *Estudios Centroamericanos*, 511, mayo, 1991.
22. Ver, sobre todo, López, 1986. El mismo argumento es esgrimido también por Johnson, 1993, Stanley, 1995 y Wood, 1995.
23. Ver Pelupessy, 1987a: 232.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Nicaragua postrevolucionaria: el laberinto sandinista y la difícil
consolidación democrática.
Salvador Martí

Nicaragua postrevolucionaria: el laberinto sandinista y la difícil consolidación democrática

*Salvador Martí

LA DERROTA ELECTORAL SANDINISTA Y EL INICIO DE LA CONFUSIÓN

“Al saber de la derrota electoral del FSLN me sentí como una mierda. Me pregunté que había hecho para que nos pasara esto. Sentí que lo que había hecho era poco, y me cuestioné las bacanales (...) Me puse helado; pensaba que esto se iba a convertir en una carnicería... Luego apareció Juan Rivas, el pintor, y quisimos formar un comando. Nos montamos en su carro, fuimos para arriba y para abajo. Terminamos borrachos y llorando. Después nos reímos de todo”¹.

A las seis de la mañana del 26 de febrero de 1990, Daniel Ortega, el candidato a la presidencia del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), expuso la tendencia que ofrecían los resultados electorales sobre la base de un escrutinio del 50% de los votos. Al mediodía, el Consejo Supremo Electoral dio a conocer su último informe: sobre un total de 1.101.397 votos el 54% correspondían a la coalición opositora de la Unión Nacional Opositora (UNO) y el 44% al FSLN. Faltaba el recuento de unos 500 mil sufragios y las tendencias observadas eran irreversibles.

El resultado electoral sorprendió tanto a los analistas y observadores internacionales como a las fuerzas políticas que concurrieron en los comicios. La mayoría de previ-

¹Investigador del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universitat Autònoma de Barcelona. Miembro del Grupo de Estudios Políticos Centroamericanos (UAB).

siones y encuestas electorales realizadas durante el año anterior otorgaban una notable ventaja a los sandinistas². Los meses anteriores a las elecciones, varios estudiosos de asuntos interamericanos expusieron a la Administración Bush –en diversas editoriales de periódicos norteamericanos (como el *Boston Globe*, el *Miami Herald* o el *New York Times*)– la necesidad de replantear las relaciones políticas entre los Estados Unidos y Nicaragua después del desenlace electoral en el que, supuestamente, ganarían los sandinistas.

La derrota electoral de los sandinistas por una diferencia de casi 14 puntos fue inesperada³, y así lo expuso el candidato sandinista a la vice-presidencia, Sergio Ramírez:

“Por muchas que fueran las dificultades provocadas por la guerra, las limitaciones, las penumbras, la inseguridad de la población..., creímos que los votantes no darían nunca la espalda al Frente Sandinista. Era una convicción intelectual y sentimental. La revolución había echado raíces suficientes como para no ser disminuída en unas elecciones. Por eso no teníamos planes alternativos frente a la derrota, ni contemplábamos la posibilidad de perder en unos comicios.

El 26 de febrero, a las seis de la mañana, debía juntarme con Daniel en el Centro de Convenciones Olof Palme para acompañarle en su comparecencia pública. Al salir de la casa me encontré a Ernesto Cardenal, mi vecino de calle de por medio, que siempre madruga, y se había acostado confiado en la victoria... –¿Es cierto que perdimos las votaciones?– me preguntó asombrado”. (Ramírez, 1991: 29-32)

De esta forma, contra la mayoría de los pronósticos, el FSLN perdió las elecciones. Otra cuestión –que no nos corresponde exponer en este espacio– es la de cómo interpretar el resultado de éstas⁴. Sí nos corresponde, sin embargo, observar y ponderar cuáles fueron las consecuencias de la derrota en el sí del sandinismo.

La primera consecuencia de los resultados electorales fue el desconcierto. A partir de ese momento empezó a desarrollarse una fuerte corriente a favor de la reestructuración del partido sobre la base de la redefinición ideológica y la renovación de la estructura organizativa (Castro y Barry, 1990b). Durante la década de los ochenta, la organización partidaria fue coincidiendo y solapándose con la estructura administrativa del Estado, y la pérdida del Gobierno supuso la desaparición de gran parte del aparato partidario y la desvertebración de las líneas de autoridad –hecho que se tradujo en la dispersión de la militancia–.

Hasta entonces, en el FSLN, por su propia naturaleza, las directrices y el consenso se había generado en el interior de la Dirección Nacional (Díaz-Lacayo, 1992:34). La derrota electoral quebró esa dinámica. De la perplejidad y la frustración de la derrota, los miembros sandinistas pasaron a ventilar públicamente los errores y abusos que el FSLN realizó durante los 10 años que estuvo en el poder. En esta erupción expresiva, se mezclaron consideraciones de tipo personal, político y económico (Envío, 1990/103; 1992/134; Vilas, 1991b). La consigna “¡Dirección Nacional ordene!” que acompañó 11 años de Gobierno sandinista cedió paso a un calidoscopio de puntos de vista que

constituyeron lo que se llamó el *debate interno sandinista*; debate que tenía como síntesis la frase acuñada por el popular cantante nicaragüense Luís Enrique Mejía Godoy: “¡Dirección Nacional, escuche!”⁵.

En su inicio, la discusión tomó connotaciones violentas y personales que polarizaron el debate. La explicación del porqué se perdieron los comicios se mezcló con discusiones sobre, no sólo los factores que desvincularon al FSLN de la sociedad, sino también aquellos por los cuales la dirigencia sandinista fue distanciándose de sus bases. Tampoco dejó de mencionarse la forma rápida, desordenada —y algunas veces abusiva— en la que el Gobierno sandinista adjudicó propiedades y recursos estatales en sus últimas semanas de gestión: la llamada *piñata*.

La primera expresión abierta y ordenada del debate fue durante la Asamblea Nacional de Militantes realizada en la localidad de Crucero (ver *Envío*, 1990/105:36-48). En referencia al partido, se reconoció el bloqueo a la crítica, los estilos burocráticos de la conducción política, el verticalismo, el poco espacio que tuvieron las organizaciones de masas para desarrollarse y los estilos de vida de algunos dirigentes (*Envío*, 1990/105). Muchas de estas críticas, que ya se venían denunciando dentro del partido antes de las elecciones, fueron sistemáticamente desestimadas en pro de la cohesión (Vilas, 1991b).

EL PACTO COMO HERRAMIENTA POLÍTICA: CIRCULACIÓN DE LAS ÉLITES Y LA CENTRALIDAD DE LA VARIABLE CLASE

En el ámbito sociopolítico, los comicios de febrero tuvieron cuatro consecuencias inmediatas: el fortalecimiento del pluralismo en Nicaragua; el encauzamiento de la actividad de las fuerzas políticas partidarias en el marco ofrecido por la Constitución de 1987; la modificación de la correlación de fuerzas en el plano político, social y económico; y, finalmente, la resituación de los actores políticos en relación a su capacidad de control de los resortes del Estado.

De este nuevo escenario político surgirían diversos retos a los que tendrían que hacer frente los diferentes actores: por un lado, la definición del marco institucional en el que canalizar la vida política y, por otro, la desaparición de la arena militar. En dicha coyuntura los actores se verían condicionados a actuar en base a métodos, perspectivas y estilos diferentes a los hasta entonces utilizados. El instrumento central tendría que ser el *pacto* y éste, a la vez, moldearía a los mismos actores. La necesidad de

redefinir el escenario político suponía también un cambio en la misma naturaleza de los actores. Es en este sentido en el que cabe analizar el comportamiento del FSLN .

Utilizando los conceptos generados por la literatura que se ha dedicado a analizar los procesos de cambio de Gobierno en el marco de elecciones competitivas, el proceso electoral nicaragüense ofreció un claro ejemplo de *pacto institucional*⁶ a partir del cuál los diferentes actores establecieron acuerdos, reglas de juego y garantías suficientes como para concurrir en unos comicios y asumir la *incertidumbre* que éstos comportaban (McCoy,1991; O'Donell et al.,1986; Przeworski, 1985).

En este sentido, la clave de la cita de Przeworski de que la democracia (nosotros cambiaríamos ese término por el de *elecciones competitivas*⁷) es “el proceso de institucionalización de la incertidumbre, de la subjección de todos los intereses a la incertidumbre, donde ningún grupo puede intervenir ni distorsionar los resultados electorales una vez realizados los comicios” (Przeworski,1985:58); está en el *por qué* (a partir de qué) los diferentes actores están dispuestos a *aceptar la incertidumbre* que supone participar en unas elecciones competitivas.

La respuesta a dicha cuestión es el hecho de que los diferentes actores que participan en los comicios han establecido, previamente, pactos y garantías que atenúan los riesgos de un resultado imprevisible. La cuestión radica, pues, en la existencia de un acuerdo sobre las reglas del juego y en el pacto de que quienes participan en ella les serán respetados sus intereses vitales.

Sin embargo, en Nicaragua, dicho *pacto institucional* no estaba cerrado. El respeto hacia la institucionalidad surgida de la Constitución de 1987 y la desaparición del escenario militar eran las cuestiones pendientes. No existía la seguridad de cuál sería la institucionalidad y la actitud en que la UNO desarrollaría su actividad de Gobierno.

Después de las elecciones el escenario político en que se pretendió cerrar el *pacto institucional*, se restringió a dos de los principales actores políticos: la dirección sandinista y el núcleo de asesores de la nueva presidenta –encabezado por Antonio Lacayo, yerno de Violeta Chamorro y, posteriormente, hombre fuerte del Gobierno nicaragüense–. Dicho *pacto*, como la mayoría de ellos en las coyunturas de cambio de Gobierno o de transformación de regímenes, fue de naturaleza intraelitaria (Agüero y Torca,1993; Gunter & Higley,1992; Karl,1990). El fruto de este intenso período de negociaciones fue el acuerdo llamado Protocolo de Transición del Poder Ejecutivo (PTPE), firmado el 27 de marzo de 1990⁸.

El PTPE supuso, en primer lugar, el establecimiento de disposiciones a partir de las cuales fortalecer el el *Estado de derecho* y, en este sentido, significaba apostar por la estabilidad del sistema político construido a lo largo del proceso revolucionario. Sin embargo, también reflejaba la existencia de un *espacio de intereses comunes* entre un sector del FSLN y otro de la UNO. Desde esta perspectiva, el PTPE tiene que observarse insertado en un contexto político más amplio donde se interrelacionaron cuestiones de carácter ideológico, político, económico, social y, como no, familiar⁹.

Durante los 10 años en que el sandinismo estuvo en el poder se realizaron grandes transformaciones en el seno de la sociedad, sin embargo, cabe señalar que junto a esos elementos de cambio pervivieron también dinámicas y procederes profundamente arraigados en la historia nicaragüense. A pesar del *descubrimiento* sandinista de la sociedad civil, el Estado fue el centro neurálgico de la política. La política oficial se siguió haciendo desde los despachos, pasillos y recepciones. Las negociaciones relevantes se llevaron a cabo desde o con el ejecutivo. Junto con la primacía del Estado, nunca fue erradicado del todo un estilo prebendalista del ejercicio del poder; un estilo que dependía más de las características de una sociedad pequeña y periférica que de la subjetividad de los actores: la vulnerabilidad del mercado, el atraso productivo y la marginalidad en la economía internacional tiene mucho que ver con ello (Vilas, 1991a). Desde esta óptica, en el Gobierno surgido de las elecciones de febrero de 1990, el elemento que más destacó en su configuración fue el del mantenimiento de los patrones de interconexión familiar, por encima de las posiciones políticas explícitas (ver Vargas, 1990:69-71).

En este espacio de intereses comunes entre las elites políticas *salientes* (de militancia sandinista) y *entrantés* (de naturaleza empresarial), y su estilo consociativo, se vislumbra un proceso de progresiva reunificación política de los diversos sectores nicaragüenses en función de la *variable clases*, con relativa autonomía de las ideologías partidarias que polarizaron y enfrentaron a los nicaragüenses durante más de una década.

Esta dinámica está altamente vinculada con la rearticulación y crisis de los actores políticos que parecieron monolíticos durante los ochenta. En los epígrafes siguientes abordaremos el proceso seguido por el FSLN y las consecuencias que éste tuvo (y tiene) en el debate político de colectivos vinculados con el anterior proyecto revolucionario.

EL FSLN Y LA ADMINISTRACIÓN CHAMORRO: ¿CO-GOBIERNO, COOPERACIÓN O COOPTACIÓN?

Tras el triunfo de la UNO, el conflicto político nicaragüense se definió desde una doble dimensión: *sistémica* y *sustantiva*. En la primera, el ejecutivo Chamorro-Lacayo necesitaba tejer acuerdos interpartidarios con el grupo parlamentario sandinista con el fin de preservar la institucionalidad y la estabilidad política del país; en la segunda, se observaron pactos de clase con preeminencia de los intereses de los sectores económicos dominantes (Gomà, 1994). Por un lado, la clara apuesta del Gobierno por una salida socioeconómica neoliberal reincidió en el conflicto *sustantivo* y supuso el estallido

de tensiones interpartidarias en el FSLN, quien mantuvo un entramado de apoyos con el Gobierno en pos de una estabilidad institucional erosionada por sectores de la UNO no integrados en el ejecutivo.

De esta forma, el desenlace electoral junto con el acuerdo al que llegó la dirección sandinista con el Gobierno entrante, revolviéron las aguas del paisaje político nicara-güense. Dichos acontecimientos fueron el detonante de los conflictos intrapartidarios en los –hasta entonces cohesionados– principales actores políticos.

En el caso del sandinismo, el resultado de las elecciones impactó profundamente en la cohesión interna del FSLN. Las reacciones y la forma en que los diversos colectivos integrados en él percibieron la derrota electoral y su nuevo papel en la escena política, generaron un profundo debate en el seno del sandinismo¹⁰. Inmediatamente después de las elecciones, el FSLN proyectó una imagen ambivalente: esgrimía defender una posición combativa frente al carácter antipopular de las medidas adoptadas por el Gobierno y, posteriormente, adoptaba el papel de interlocutor –en nombre de la nación y de la democracia– y abría rondas de negociación con el Gobierno. Dicha ambigüedad rápidamente dio cuenta de la coexistencia de enfoques, intereses y tendencias heterogéneas en el seno del Frente Sandinista.

Los retos con que se enfrentó el FSLN fueron varios. Por un lado, estaba la renovación organizativa y, por otro, redefinir su perfil social y su proyecto político. En referencia a la renovación orgánica, el punto de partida fue la redacción de los nuevos estatutos partidarios y su aprobación en el Congreso Nacional de agosto de 1991¹¹. Con todo, en este primer congreso, si bien se introdujeron ciertos cambios –sobre todo en referencia a la estructura orgánica–, el FSLN optó por la unidad al precio, eso sí, de limitar la democracia interna y de aplazar ciertos temas de gran calado.

Y, si bien el congreso de agosto de 1991 evitó la confrontación interna entre los diversos sectores del FSLN, las huelgas masivas que paralizaron el país en verano de 1990 fueron el inicio de controversias dentro del Frente Sandinista¹². A partir de entonces, empezó a explicitarse un debate sobre cuál tenía que ser la *propuesta política y económica* del FSLN para los años venideros. Un sector del sandinismo, articulado a partir de la bancada parlamentaria y de instancias institucionales donde el sandinismo aún mantenía notables cuotas de poder, expresó su deseo de realizar un proyecto de carácter *nacional y pluriclasista*. En esta dirección, el 21 de febrero de 1992, 18 parlamentarios sandinistas publicaron en el periódico *Barricada* un conjunto de directrices políticas bajo el título de “Desde el sandinismo, propuestas para un proyecto nacional”, en este artículo se anunciaba¹³:

“Por primera vez en toda su historia, Nicaragua ha alcanzado la posibilidad real de organizarse como una sociedad moderna, plural, donde los inevitables conflictos y las naturales contradicciones se resuelvan por medios pacíficos y legales (...) Consideramos necesario el establecimiento de un espacio de reflexión y aún más, de acción, que tome distancia

de los extremos polarizados, y lo decimos precisamente en estos momentos en que nuestro partido, el Frente Sandinista, atraviesa su crisis más profunda desde 1975, crisis que debe abrir las puertas a lo interno del partido sobre el rumbo que éste debe tomar. Llamamos a formular y hacer realidad un *Proyecto Nacional* que represente los intereses de todos los sectores, que ponga los intereses de la Patria por encima de los intereses partidistas que sean excluyentes, que comprenda que los intereses de la Patria pasan siempre por soluciones negociadas y no por el enfrentamiento y la confrontación. Proponemos la paz, la reconciliación, la libertad, la democracia, el progreso, la justicia social, y la defensa de los intereses nacionales como proyectos propios de gobernantes y gobernados.”

En la misma sintonía, diferentes líderes sandinistas se manifestaron aduciendo que:

“Hay que construir un FSLN que convoque a todos aquellos que tienen buen puesto el corazón de patriotas; un FSLN capaz de abrirse a todos los sectores sociales de la Nación¹⁴.

El FSLN tiene que ser claramente pluriclasista. Nunca fue sólo de obreros y campesinos, sino también de pequeños burgueses y burgueses que coincidieron en derrocar a Somoza (...) La única posibilidad que tiene el sandinismo de regresar al poder es que tenga ese carácter, eso no significa que no se va a defender a los más desposeídos, pero ya no tiene sentido plantear la lucha de clases en Nicaragua (...) Tenemos que levantar la economía a través de relaciones armoniosas entre el Capital y el Trabajo”¹⁵.

Sin embargo, otros sectores del FSLN directamente vinculados al sector sindical agrupado en la central sindical Frente Nacional de Trabajadores (FNT), al aparato partidario y a los líderes que mantienen cierta ascendencia con las bases populares apoyaron las reivindicaciones a partir de las cuáles se llevaron a cabo las huelgas y la movilización popular.

Fueron diversas las declaraciones que reclamaron un mayor compromiso de la dirección del FSLN con las demandas presentadas por dichos colectivos. Entre dicha comunidad hubo quien denunció el comportamiento de la dirigencia sandinista —que optó principalmente por la negociación con el ejecutivo, intentando acallar el resurgir del movimiento popular—. Dámaso Vargas, un dirigente de la Central Sandinista de Trabajadores (CST) —integrada en la FNT— denunció que las huelgas de mayo de 1990 no tuvieron el respaldo de la dirección del FSLN, declarando¹⁶:

“Hubo acciones sindicales en Managua que la comisión departamental del FSLN no apoyó. Y debo decir que inclusive trataron de desmontarla (...) Esto nos demuestra lo incorrecto de una política donde la acción de las masas es neutralizada por el partido.”

En la misma línea, cuadros medios de las organizaciones de masas de adscripción sandinista —a la vez que estas organizaciones empezaban a retomar importantes márgenes de autonomía respecto a las directrices emanadas de la dirigencia (O’Kane, 1990; 1991)— exigieron a la dirigencia del Frente Sandinista una mayor definición para con las políticas neoliberales que golpeaban sus intereses.

El FSLN, sin embargo, después de las elecciones nunca actuó de manera uniforme. Las razones de ello fueron diversas pero cabe destacar una: la heterogeneidad del colectivo sandinista. Dentro del FSLN siempre han existido diversas realidades, y no sólo en función de la opinión política, sino también —y sobre todo— en función de la forma de vivir la realidad nicaragüense.

Si tuviéramos que agrupar y clasificar estos sectores cabría exponer dos ejes específicos: 1) La diversa naturaleza de sus recursos y su tipo (y capacidad) de influencia en la sociedad; y 2) Su posicionamiento frente a las políticas neoliberales ejercidas por el ejecutivo.

CLASIFICACIÓN DE LOS SECTORES SANDINISTAS

	Actitud de consenso respecto a las políticas del ejecutivo	Actitud conflictiva respecto a las políticas del ejecutivo
Recursos institucionales	1	2
Recursos institucionales	3	4

En base al cuadro de doble entrada expuesto arriba podemos calificar —a sabiendas de la simplificación que eso supone— los diversos sectores del sandinismo. En el cuadrante 1 figuran aquellos sectores que han colaborado con el ejecutivo desde instituciones del Estado, sean éstas el grupo parlamentario, puestos jerárquicos de los cuerpos armados o de la Administración del Estado; en este sector —a inicios de los noventa— figuraban como cabezas más visibles Humberto Ortega, en tanto que comandante en jefe del Ejército Popular Sandinista (EPS), y Sergio Ramírez, en tanto que portavoz de la bancada del FSLN. En este sentido, cabe interpretar las declaraciones de Humberto Ortega respecto al llamado “co-Gobierno” (*Barricada*, 15-12-1994):

“No hubo pacto. Simplemente buscamos (con Antonio Lacayo) las bases mínimas de estabilidad para la gobernabilidad en este país, en donde todavía había una Contra armada, una derecha embriagada por el triunfo electoral y un sandinismo aturdido...”.

En el cuadrante 2 aparecen diversos sectores del sandinismo —calificados en su primer momento bajo los nombres de la “corriente de centro” o el movimiento “Convergencia Democrática Nacional”— liderados por profesionales y figuras de reconocido prestigio pertenecientes al FSLN y que ocuparon posiciones de responsabilidad en la Administración del Gobierno revolucionario. En el cuadrante 3 figura la jerarquía partidaria del FSLN —liderada por Daniel Ortega— la cual mantiene una confusa red de *colaboración de acoso-y-pacto* con el ejecutivo. En el último cuadrante figuran aquellos sectores que mantienen una actitud activa contra las políticas de ajuste llevadas a cabo por el ejecutivo y luchan por mantener los espacios y conquistas adquiridos durante el período de la revolución¹⁷;

entre las organizaciones más representativas de este colectivo figuran diversas corrientes de opinión vinculadas a Organizaciones No Gubernamentales, cuadros medios del FSLN –como el “Grupo de los 29”– y las Organizaciones de Masas de adscripción sandinista, donde destaca la central sindical Frente Nacional de Trabajadores.

El gráfico anterior, sin embargo, deja de lado a la mayor parte del colectivo en que se apoyó la revolución sandinista durante los ochenta o, como mínimo, durante una buena parte de la década. Ésto es, gran parte de los colectivos de ciudadanos nicaragüenses. Para éstos la realidad cotidiana ha redefinido sus prioridades. La política –o “politiquería”– ya no les interesa. Se diría que el desencanto y el retorno a la esfera privada –y esta faceta no es exclusiva de los sectores sociales más débiles– es la nota más destacada de los noventa... En este sentido, si tuviéramos que tomar una frase que nos sintetizara el estado de ánimo de los nicaragüenses (esos que cada día tienen que enfrentarse con la realidad dictada por el ajuste y la precariedad) respecto a las elites políticas y sus proyectos, ésta sería el estribillo acuñado por el cantautor cubano Jaime Formell en uno de sus boleros:

*“Ya nadie quiere a nadie
Se acabó el querer”*

A pesar de esta esquemática y simplificadora clasificación, la realidad de Nicaragua se presenta confusa; la fluidez de las adscripciones políticas y la frágil textura social sobre la que se aplican duras políticas de ajuste parecen configurar un sendero que traza un futuro incierto.

ENFRENTAMIENTO PARTIDARIO Y DESCOMPOSICIÓN SOCIAL: BIENAVENTURADOS LOS QUE TIENEN FE¹⁸

En materia política, económica y social, las primeras decisiones tomadas por la Administración Chamorro revelaron tempranamente los valores en que se fundamentaban sus políticas y los intereses a que respondían. La formulación de un plan inicial de estabilización ignorando la realidad de un país en posguerra; la reducción drástica de los presupuestos de sanidad, educación y servicios sociales; la aprobación –junto con la polémica desatada– de los decretos 10-90 y 11-90; la suspensión de la Ley de Servicio Civil, con el consiguiente despido de trabajadores del sector público; y el acelerado plan de privatizaciones, demostraron prontamente el carácter del nuevo Gobierno (Gomà, 1994: 12-13).

A partir de 1991 se produjo en la Administración nicaragüense un *policy change* en materia social y económica hacia contenidos netamente fondomonetaristas. Por una parte, las nuevas políticas se basaron en la captación de recursos externos de carácter

excepcional para la importación masiva de bienes de consumo y para el pago de la deuda externa. Por otro lado, se definieron estrategias privatizadoras y desreguladoras que confían a las fuerzas del mercado la reactivación interna, con algunas políticas de oferta y protección, pero sin programas integrales de apoyo al tejido productivo nacional. Finalmente, se ha ido reduciendo de forma drástica el gasto social en una ya contrastada combinación de valores ideológicos y argumentos técnicos: la necesidad de poner fin a las tensiones monetarias y reducir drásticamente los índices de inflación.

Las dinámicas y los resultados que tales políticas han generado pueden sintetizarse, en el ámbito macroeconómico, en un acelerado ensanchamiento de la brecha comercial, una fuerte caída del sector exportador y la incapacidad para generar crecimiento (sea éste equitativo o desigual, como lo fue en los años cincuenta y sesenta). Por lo que respecta la vida cotidiana, los efectos han sido la continua pérdida de empleos y la informalización del trabajo, contracción de la renta familiar disponible, y el incremento de la población que vive bajo condiciones de pobreza, tal como lo han reflejado diversos indicadores respecto a la mortalidad infantil, alfabetización o acceso a la vivienda, sobre todo en las zonas rurales (Close, 1995; Kampwirth, 1995).

En este contexto, uno de los rubros más significantes de la economía nicaragüense durante este último lustro –al igual que el resto de países centroamericanos¹⁹– ha sido el de las remesas de dólares de los emigrantes a sus familiares. Este doloroso mecanismo se ha convertido uno de los más recurridos en pos de la supervivencia y, en esta dirección, se ha acuñado la sarcástica expresión de aquellos que tienen *fe*: aquellos que viven (o sobreviven) gracias a las remesas que les envían sus *familiares en el extranjero*.

En referencia a las afirmaciones arriba expuestas, adjuntamos tres cuadros significativos de la evolución de la situación económica nicaragüense, caracterizada por la incapacidad de generar crecimiento (cuadro n°1) y por los efectos –en los salarios reales (cuadro n°2) y en el desempleo (cuadro n°3)– de las duras políticas de ajuste implementadas durante este último lustro.

Cuadro n°1. EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO

En precios constantes de 1980, en Nuevos Córdoba

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PIB	18,47	18,16	18,11	18,07	18,13	18,03
(%)	n/a	-1,7	-0,3	-0,2	0,3	-0,6
PIB per cápita	5.102	4.856	4.680	4.517	4.390	4.232
(%)	n/a	-4,8	-3,6	-3,5	-2,8	-3,6

(Fuente: *The Economist Intelligence*. Unit Limited 1994: 17)

Cuadro 2. EMPLEO, SALARIOS REALES Y DESEMPLEO

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
*PEA (000)	1.225	1.227	1.331	1.386	1.438	1.490
Paro (000)	73	107	149	197	256	325
**Salario real	-42,6	35,6	64,9	-4,5	11,4	n/a

(Fuente: *The Economist Intelligence*. Unit Limited 1994: 17)

*PEA: Población económicamente activa

**Salario real en la variación porcentual anual

Cuadro 3. PARO EN ZONAS URBANAS. (Variación del porcentual anual)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
4,7	5,8	6,0	8,4	11,1	14,2	17,8	21,8	23,5

(Fuente: CEPAL, 1994: 40)

El análisis de las políticas socioeconómicas del ejecutivo Chamorro-Lacayo nos lleva a sostener la clara disposición de éste a redefinir en profundidad los papeles del Estado en los procesos de acumulación y redistribución del excedente. La remercantización de las parcelas de producción pública, y de los procesos de consumo de bienes y servicios básicos, prefiguran un nuevo tipo de Estado –de notable implantación en América Latina– que residualiza sus funciones de bienestar y se convierte en habilitador de nuevos beneficios para los sectores económicos dominantes (Gomà, 1994:15).

Con todo, frente a la galopante precarización del tejido social nicaragüense, si bien han emergido gran cantidad de grupos de base y se han revitalizado dinámicas de solidaridad entre colectivos populares como reacción a la ofensiva neoliberal, esta dinámica y operatividad no se ha observado en las elites políticas del sandinismo (ver en este sentido *Envío*, 1994/151:3-12). Contrariamente a ello, la dirección del sandinismo ha ido enzarzándose en un enfrentamiento partidario en el que no se discuten proyectos alternativos a la situación actual. Si bien todos ellos se proclaman herederos de las esencias patrias del sandinismo y de la revolución, parece que se ha puesto mayor énfasis en la búsqueda de conflictos internos que en el empeño de cómo enfrentar este nuevo contexto.

En el Congreso Nacional del FSLN celebrado en julio de 1991, el Frente Sandinista no obtuvo el efecto dinamizador que los militantes esperaban. La Dirección Nacional (DN) (máximo órgano partidario) se mantuvo intacta –sólo se incorporaron Sergio Ramírez y René Núñez, quienes de facto ya pertenecían a ella– perpetuando su inoperancia, falta de liderazgo y ambigüedad para con las políticas del Gobierno. En marzo de

1992 en la DN se mantuvo una reunión de 12 horas con Antonio Lacayo para prevenir una *explosión social*. En la misma dirección, la presencia de Daniel Ortega en el equipo gubernamental nicaragüense en la conferencia de donantes celebrada en Washington y auspiciada por el FMI y el Banco Mundial crearon una actitud de escepticismo respecto a un posible programa económico alternativo impulsado desde el sandinismo.

En el seno de la dirección del FSLN, sin embargo, fueron apareciendo dos perfiles que, en un inicio, se caracterizaron más por su división del trabajo que por su ideario. Por un lado, en diversos espacios institucionales –con un protagonismo particular de la bancada sandinista liderada por Sergio Ramírez– el FSLN fue tejiendo una red de compromisos con el ejecutivo con el fin de preservar la integridad del sistema institucional surgido de la Constitución de 1987. Por otro, desde las estructuras partidarias del FSLN –lideradas por Daniel Ortega– se mantenía una estrategia dual de apoyo a las movilizaciones populares contra las políticas económicas de ejecutivo para, en última instancia, terminar negociando con el Gobierno aduciendo la necesidad de un *diálogo nacional*.

En 1993, con el incremento de la polarización política nicaragüense (con la crisis de los rehenes; la efervescencia paramilitar en las zonas rurales con los *recontras*, *recompas* y *revueltos*; la toma de Estelí; y la dureza de las manifestaciones y huelgas) un sector del sandinismo –especialmente cuadros medios del partido, líderes sindicalistas, ex oficiales del EPS e intelectuales vinculados a centros de estudio y ONG– empezó a formar una corriente de opinión que exigía un posicionamiento más firme de la dirección del FSLN frente a las políticas de los neoliberales.

El origen de esta corriente fue el manifiesto elaborado por el llamado “Grupo de los 29” en julio de 1993, uno de cuyos objetivos era exigir a la Dirección Nacional una política de clara oposición frente al ejecutivo. En la misma dirección, en enero de 1994, 56 militantes sandinistas mantuvieron un encuentro en la Escuela Sindical Pikin Guerrero donde se redactó una propuesta donde se reivindicaba una mayor combatividad del FSLN en la defensa de los pobres, su vocación revolucionaria y su naturaleza vanguardista. Esta propuesta –que abría el debate en vistas a la celebración del congreso extraordinario del FSLN en mayo– se publicó en febrero y fue firmada con el nombre de *Izquierda Democrática Sandinista*.

En referencia a la radicalización programática exigida por este colectivo había quien, como Mónica Baltodano, ex ministra de la Presidencia y una de las representantes más beligerantes del grupo de *Izquierda Democrática*, opinaba que existía el riesgo de que el FSLN dejara de ser un partido de izquierdas (BI, III-1994:5):

“Existe el riesgo de que el FSLN deje de ser un partido de izquierda. Eso ya ha sucedido en muchas partes de América Latina donde, por medio de procesos de reacomodo, algunos partidos han devenido reformistas”.

Por otro lado, el grupo liderado por Sergio Ramírez, caracterizado por su estrategia de negociación y concertación con el Gobierno, argumentó que la irrupción de una

oposición frontal al ejecutivo y una mayor polarización política sólo favorecía a la derecha antisistémica. En la dirección expuesta, a inicios de de 1994, empezó a cristalizar una corriente que se dio a conocer con un texto llamado “Por un sandinismo que vuelva a las mayorías”, donde se enfatizó la naturaleza pluriclasista del partido, la necesidad de un amplio consenso para crear un clima de estabilidad y un mayor realismo en la esfera internacional. Esta propuesta, según Ramírez era clara (BL,IV-1994:19):

“Estoy proponiendo al FSLN y a la sociedad nicaragüense un partido transformado, renovado y asentado en bases verdaderamente democráticas en su funcionamiento interno.”

Las dos propuestas de debate se situaban en una doble dimensión: la de debatir las estrategias a seguir en el sandinismo durante los noventa –aunque los dos textos propuestos tenía más diferencias de retórica que de fondo (*Envío*, 1994/151)–, y la de marcar una postura de fuerza en el Congreso extraordinario del FSLN. La segunda dimensión, sin embargo, tuvo un impacto mayor: no hubo debate y sí lucha por la obtención de mayores cuotas en el seno del aparato partidario.

El Congreso extraordinario del FSLN tenía como objetivo la elección de un nuevo liderazgo y la de dinamizar el partido para las próximas elecciones de 1996. Realmente sólo se llevó a cabo el primer punto y a precio de agudizar las divisiones internas ya existentes. Los temas que en un principio tenían que debatirse –las relaciones de propiedad, la relación del FSLN con el Gobierno, la composición social del FSLN y las Relaciones Internacionales– quedaron relegados a un segundo plano. Los delegados elegidos en el anterior congreso votaron mayoritariamente a la corriente de la *Izquierda Democrática*, que gozaba del beneplácito del aparato partidario. La nueva Dirección Nacional, que se amplió a 15 miembros, mostraba una reacción de 11 miembros de la *Izquierda Democrática* y 4 de *Las Mayorías* (Sergio Ramírez no fue elegido).

Posteriormente, los conflictos entre diversas personalidades del sandinismo fueron encadenándose hasta llegar a la separación formal de miembros vinculados con el sector de Ramírez para formar el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS) a finales de 1994. Durante 1994 se observaron agrias disputas en el sandinismo –y particularmente en el interior del grupo parlamentario que finalmente se dividió– respecto a la reforma y aprobación del nuevo Código Militar y Código del Trabajo, a la elección de los nueve magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, finalmente, respecto a la reforma constitucional, donde se desencadenó un fuego cruzado de acusaciones, llegando a acusar a uno de los bandos, el de *Las Mayorías*, de artífice de otro *Espino Negro*²⁰ (*Barricada*, 6-XI-1994). También fue problemático el cambio del equipo de dirección del periódico *Barricada* –encabezado por Carlos F. Chamorro, firmante del manifiesto de “las mayorías”–, y las renuncias a la militancia del FSLN de destacadas personalidades como Ernesto Cardenal o Carlos Tunerman.

Cabe preguntarse si este confuso paisaje –donde se cruzan acusaciones y denuncias entre dirigentes sandinistas– es el incipiente reflejo de dos proyectos claramente diferenciados o, contrariamente, se debe a la ya tradicional y estéril dinámica de la

izquierda de pelearse unos contra otros. En este sentido, se dice que no hay peor enemigo que los viejos amigos íntimos, quienes le conocen a uno todos los pecados y debilidades. Quizá después de una etapa de confluencia de la izquierda centroamericana (como sucedió con el FSLN a finales de los setenta y con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a principios de los ochenta), ahora, en los noventa, da comienzo otra etapa de naturaleza centrífuga.

ECUACIONES DE DIFÍCIL SOLUCIÓN

En 1979 el triunfo de la revolución sandinista alteró los términos en que se desarrollaba el debate de la izquierda latinoamericana respecto a temas como la revolución, la lucha política y la conducción partidaria. Así lo expuso Jaime Bateman, líder histórico y cerebro del grupo guerrillero colombiano M-19, a inicios de los años ochenta (Bateman en Rénique, 1995: 182):

“La lucha armada se ha reafirmado como la única solución cuando el pueblo tiene que enfrentarse al imperialismo y a la oligarquía”.

A inicios de los noventa, con la derrota electoral del FSLN, se diría que uno no pudiera ni plantearse el proyecto de la izquierda latinoamericana *en términos de bolero*: “(...) *Y lo que pudo haber sido y no fue*”.

Es ya un lugar común reafirmar que con la derrota sandinista la izquierda latinoamericana cierra un ciclo iniciado en 1959, cuando los barbudos de la Sierra Maestra entraban victoriosos en la Habana. Con todo, los grandes problemas por los que otra luchó la izquierda siguen incólumes. Queda en el aire, sin embargo, el cómo proyectar de forma novedosa y efectiva nuevas formas de proceder.

Hace ya un lustro que el sufragio desalojó al FSLN del poder. El sandinismo pasó de una posición política hegemónica a otra de naturaleza sustancialmente diferente. Con la nueva Administración se ha llevado a cabo un proceso de recomposición de las clases tradicionalmente dominantes y se han aplicado políticas basadas en sus intereses.

La situación surgida de las elecciones de 1990 ha redefinido la lógica política nicaragüense en tres ámbitos: el *sistémico*, el *sustantivo* y el *simbólico*. En el ámbito *sistémico*, la rearticulación institucional ha supuesto una nueva centralidad de las elites políticas y económicas en los asuntos públicos. La exclusión de grandes sectores de la población de una *res publica* —o lo que es lo mismo— donde los colectivos pudieran sentirse partícipes, ha ido distanciando la clase política de la mayoría de ciudadanos, diluyendo,

cada vez más, el concepto clásico de representación. En el ámbito *sustantivo*, las políticas públicas ejecutadas desde el Gobierno han redefinido el papel del Estado, residualizando sus tareas de benefactor social y mercantilizando las parcelas de producción pública. Este impulso de la actividad pública hacia los sectores económicos dominantes ha supuesto una dura carga al ya de por sí frágil tejido social nicaragüense, imponiendo un sistema brutalmente regresivo para la mayor parte de los ciudadanos. Finalmente, en el ámbito *simbólico*, se ha desarrollado una dinámica donde predominan las tendencias anómicas que disuelven el debate público y priorizan la vida privada. Actualmente, tal como expone Portantiero (1992:17), el único espacio público que ofrece el Estado es el creado por las pantallas de TV, que unen un agregado de individuos para transmitirles mensajes de exaltación del provecho individual.

En este paisaje, el reto de la fuerza política que gestó y desarrolló el proceso revolucionario nicaragüense ha quedado inmerso en un complejo debate que no es ajeno a la heterogénea naturaleza de dicha formación ni a los dilemas planteados por diversas formaciones políticas progresistas de otras latitudes.

En este cruce de caminos cabe, por un lado, plantearse la posibilidad de incidir desde una postura preeminente en la arena política ofrecida por las instituciones, sin perder la adscripción a los intereses de las grandes mayorías, y sin tensar el ya de por sí frágil entramado democrático. Por otro lado, está el reto de vincular en un proyecto definido –sin acortar su autonomía– a los nuevos movimientos populares revitalizados al calor (o frío) de las duras políticas de ajuste. Este resurgimiento de colectivos organizados no es ajeno a la experiencia revolucionaria ni a las necesidades planteadas por la cotidianidad. La experiencia adquirida por grandes sectores pertenecientes a las capas más humildes de la población nicaragüense en tareas colectivas (el cómo organizarse, reivindicar y expresar –generalmente por primera vez en su vida– sus demandas y puntos de vista) forma parte de los beneficios *intangibles* producto del proceso revolucionario.

Lo indicado no conforma una receta, sino que expone la complejidad de la tarea a la que se enfrenta la izquierda de estos pequeños países periféricos para articular, sin estereotipos, un proyecto que articule tres grandes retos sin los cuales difícilmente podrán alejarse del círculo vicioso del subdesarrollo: el crecimiento económico, la equidad y la reforma democrática.

No deja de ser difícil, sin embargo, el mantenimiento de las instituciones democráticas en un país como Nicaragua donde no todos los actores las observan como el espacio ideal donde satisfacer sus intereses (Everingham & Roig, 1995). Przeworski (1991:53-57) expone que la duración y estabilidad de los regímenes depende de las actitudes de los tecnócratas, los políticos en el poder y la población. Asumiendo que la población quiere comer, los tecnócratas quieren triunfar y los políticos quieren gozar de apoyo y prestigio, la democracia en Nicaragua se enfrenta a una difícil –aunque no imposible– ecuación.

A MANERA DE EPÍLOGO: LAS ELECCIONES DE OCTUBRE DE 1996 Y SUS CONSECUENCIAS

A manera de epílogo y para finalizar el presente artículo, cabría hacer referencia al polémico proceso electoral acaecido en Nicaragua el 20 de octubre de 1996 y sus repercusiones, tanto a nivel nacional como partidario.

Antes que nada, es importante señalar las raíces del caótico proceso. Entre las más notables, se observan la desorganización y desidia de los responsables de la infraestructura técnica y el andamiaje jurídico e institucional del proceso (el Consejo Supremo Electoral y los diputados de la Asamblea Nacional), producto de la progresiva debilidad e incoherencia institucional en que se vio inmersa Nicaragua durante estos últimos años. Ejemplo de ello fue que la *Ley Electoral*, aprobada a pocos meses de la celebración de los comicios, se caracterizó por su excesiva politización –dejando su administración en manos de los partidos políticos–, por las múltiples vías que se ofrecía para la impugnación de los resultados y por el difícil procedimiento de confección del registro electoral. Todo ello en un país donde en amplias zonas rurales –a pesar de la desmovilización formal de la *Contra*– se mantuvieron activos diferentes colectivos armados que desarrollaron actividades de extorsión y proselitismo.

En el resto del país, a pesar del alto nivel de apatía, frustración y alienación de los ciudadanos para con la clase política y las instituciones, el proceso electoral puso en evidencia otra variable susceptible de movilizar a los potenciales electores: *la polarización política*. De esta manera, mientras el cierre de campaña se aproximaba, se hacía cada vez más evidente que sólo existían dos opciones con posibilidades de ganar –el FSLN y la Alianza Liberal– y que éstas se situaban en los dos polos del abanico político. El FSLN, con su candidato presidencial Daniel Ortega, desarrolló una campaña marcada por la moderación –buscando el electorado de centro–, a sabiendas de que ninguna formación política le socavaría el espacio político por la izquierda, y lanzó un mensaje de reconciliación y unidad con el *slogan* de “*el gobierno de todos*”. La campaña liberal, en cambio, mantuvo el tono opuesto y utilizó la estrategia de *todo vale* contra el sandinismo y *todos contra ellos*²¹.

Los resultados se hicieron públicos al cabo de 20 días de las elecciones, y después de múltiples denuncias de opacidad, irregularidades y de acusaciones cruzadas entre las diversas formaciones políticas contra la formación ganadora: la Alianza Liberal. En las elecciones presidenciales Arnoldo Alemán (candidato liberal) fue el vencedor con un porcentaje del 51% de los votos frente a Daniel Ortega, con un 37'7%. Las elecciones legislativas también tuvieron una lógica bipolar, otorgando 42 y 36 diputados a las dos fuerzas mayoritarias. El efecto más nocivo de este confuso (¿quizá fraudulento?) proceso fue, sin duda, la total deslegitimación de la institución electoral y el continuo *empantanamiento* de la escena política nacional, abriendo una nueva *crisis* política.

En otro orden de cosas, a nivel partidario, el sandinismo –quien otrora coreaba ser la organización política más disciplinada y organizada– observó que pese a su *renacimiento electoral* no dispuso de una militancia organizada, preparada y capaz de fiscalizar el proceso en todo el territorio nacional. Las deficiencias del sandinismo no sólo emergieron a la luz de una retórica genérica y ambivalente; también se entrevieron en su descoordinación organizativa entre sus diversos niveles (local, departamental y nacional) y, con especial énfasis, en el legado de las confrontaciones y peleas intestinas. Precisamente por ello, a pesar de todo, el FSLN obtuvo unos resultados mejores de lo que se esperaba, mejorando incluso su posición respecto a las elecciones de 1990. No cabe duda, pues, de que el pueblo fue misericordioso con el sandinismo si tomamos en cuenta el refrán de que *cada uno recoge lo que cosecha*. Esperemos, en todo caso, que en el próximo sexenio la *cosecha* sea mejor o, como mínimo, que los *labradores* le den más atención a las semillas, al abono y a los aperos de labranza.

Referencias bibliográficas

- Agüero, F. y Torcal, M. (1993) “Élites, factores estructurales y democratización”, *Revista Estudios Políticos*, 80.
- Balmori, D. et al. (1990) *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina* México: FCE.
- Bataillón, G. (1993) “La violencia en Nicaragua y El Salvador. 1991-1992” *Polémica*, 19.
- Biscopling K. & Schuman, H. (1992) “Pens and Polls in Nicaragua: An Analysis of the 1990 Preelection Surveys”, *AJPS*, 36-2.
- Casaús, M. (1992) “La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, 3.
- Castañeda, G. (1993) *The Utopia Unarmed*. New York: Vintage.
- Castro R. y Barry, D. (1990) “Cuatro hipótesis para entender la transición” *Pensamiento Propio*, 66.
- (1990) “Porqué el FSLN perdió el vínculo con las masas”, *Pensamiento Propio*, 72.
- CEPAL (1994.) *Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: UN.
- Close, D. (1995) “Getting shapped: The politics of structural adjustment in Costa Rica and Nicaragua.” Paper presentado para el XIX International Congress of Latin American Studies Association (Mimeo).
- Crítica (1990.) “Luis Enrique Mejía propone: ¿Dirección Nacional, escuche!”, *Crítica*, 2.
- Díaz-Lacayo, A. (1992) “El FSLN dos años después de la derrota electoral: Aún perdido en la tormenta”, *BI*, 120.
- Dore E. & Weeks, J. (1992) *The Red and Black. The Sandinistas and the Nicaraguan Revolution*. London: ILAS.

- Dossier Ambrosio Mogorrón (1992) Nicaragua y el FSLN después de las elecciones (Mimeo).
- Dunkerley, J. (1992) *Political Suicide in Latin America*. London: Verso.
- Economic Intelligence Unit (1994). "Nicaragua & Honduras", *Country Profile* London: EUI.
- Envío (1990) "El FSLN en su laberinto", 103.
- (1990) "Qué hacer: hacia el Congreso del FSLN", 105
- (1992) "Claves para iniciar un debate necesario", 134.
- (1993) "La clave es la indefinición", 138.
- (1993) "Polarización al rojo vivo.", 141.
- (1994) "Élites sin proyecto nacional", 151.
- (1994) "Congreso del FSLN: ¿Qué está en juego?", 151.
- Everingham, M. & Roig, E. (1995) *Central America. Balancing Development and Democracy in the 1990s*. Washington: Institute for Central American Studies.
- Fernández Ampié, R. (1993a). "Rumores de guerra", *BI*, 359.
- (1993b) "El país entre secuestros", *BI*, 365.
- Font J. y Gomà, R. (1990) "Análisis de las elecciones nicaragüenses de 1990", *Afers Internacionals.*, 70.
- Gomà, R. (1994) "Cambio Político y Políticas Públicas en Nicaragua (1979-1993): Pautas de interacción". UAB (Mimeo).
- Gunter R. & Higley F. (eds), (1992) *Elites and democratization consolidation: Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press.
- Karl, T. (1990). "Dilemas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23.
- Kampwirth, K. "Social Policy un Nicaragua, 1990-1995". Paper presentado para el XIX International Congress of Latin American Studies Association (Mimeo).
- LASA, (1990) *Electoral Democracy. Under International Pressure*. Pittsburg: LASA.
- Martí, S. (1992) *FSLN del poder revolucionari a l'oposició parlamentària*. Barcelona: UAB.
- (1994) "La Revolución enredada. Un análisis de los actores políticos nicaragüenses 1977-1992". Managua: UCA (en prensa)
- McCoy, S. (1991) "Notes on the Process of Democratic Consolication in a post-revolutionary context: From bargaining to social concertation in Nicaragua". XVI LASA Congress (Mimeo).
- Nohlen, D. y López-Pintor, M. (1992) "Government and Opposition facing Opening Elections: How was it in Nicaragua?" IEP Heidelberg-UAM (Mimeo).
- O'Donell G. et al, (1986) *Transiciones desde un gonierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Kane, C. (1990) "Frenando la contrarrevolución", *Pensamiento Propio*, 76.
- Pons, T. (1993) "Nicaragua. Capitalismo insufrible, socialismo increíble", *Viejo Topo*, 70.
- Portantiero, A. (1992) "Foundations of a new politics", *NACLA*, vol. XXV.
- Przeworski, (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge University Press.
- (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Ramírez, S. (1991) *Nicaragua en el corazón*. Managua: Nueva Nicaragua.
- Rénique, P. (1995) "The Latin American Left: Epitaph or New Begining?", *LARR*, 30.

- Stone, S. (1990) *The Heritage of Conquistadores. Ruling Classes in Central America from the Conquest to the Sandinistas*. Lincoln: Nebraska University Press.
- Touraine, (1989) *América Latina. Política y Sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- Vargas, V. (1990) "Los hombres de la Presidenta", *Crítica*, 2.
- Vickers, J. (1990) "A Spider's Web", *NACLA*, vol.XXIV.
- Vilas, C.M. (1990a) "Especulaciones sobre una sorpresa: Las elecciones en Nicaragua", *Desarrollo Económico*, 118.
- (1990b) "What Went Wrong", *NACLA*, vol.XXIV.
- (1991a) "Factores endógenos y elecciones en la democratización de Nicaragua" (Mimeo).
- (1991b) "El debate interno sandinista" CIIH-UNAM (Mimeo).
- (1992) "Asuntos de familia: Clases, linaje y política en la Nicaragua contemporánea", *Polémica*, 18.

Notas

1. Extraído de una entrevista a Mario Montenegro en *Barricada Internacional*, 3-1994:40.
2. Sobre esta cuestión es interesante el trabajo de: (Bischoping & Schuman, 1992:331-350). En éste se realiza un estudio exhaustivo de las encuestas de intención de voto realizadas durante el año anterior a las elecciones.
3. Otra cuestión que tampoco cabe tratar aquí aunque sí es importante hacer referencia es la incredulidad de los sandinistas respecto a la posibilidad de una alternancia en el poder, elemento central de las instituciones democráticas y razón de ser de la convocatoria electoral. Sobre este punto -la concepción de las elecciones y la sociedad civil- Castañeda elabora una dura crítica al FSLN (Castañeda, 1993: 344-357).
4. Son muchos los trabajos que pretenden analizar la derrota electoral del FSLN, el comportamiento electoral de los nicaragüenses y su implicación en la futura dinámica política. Entre ellos cabe destacar: (Dore & Weeks, 1991; Dunkerley, 1992; Font y Gomà, 1990; LASA, 1990; Nohlen y López-Pintor, 1994; Vickers, 1990; Vilas, 1990a, 1990d).
5. Expresión extraída de: (*Crítica*, 1990:48).
6. Los orígenes de este pacto se remontan a la promulgación de la Constitución de 1987 -y a la legislación subsiguiente-, a los acuerdos regionales que se desarrollaron a partir de Esquipulas II en agosto de 1987, y el Diálogo Nacional posterior llevado a cabo en las rondas negociadoras en el marco de la Comisión Nacional de Reconciliación.
7. Para nosotros el concepto *democracia* tiene un contenido que trasciende al de elecciones competitivas. Con todo, las "elecciones competitivas" forman parte sustancial del proceso de *democratización*.
8. Los ejes centrales del PTPE fueron 10 (Barry y Castro, 1990a:20): 1. El reconocimiento de las pasadas elecciones como una base para el fortalecimiento del proceso democrático y para alcanzar una

- paz justa y definitiva; 2. El respeto hacia las transformaciones alcanzadas y garantizadas en la Constitución; 3. La desmovilización de la RN antes del 25 de abril, en tanto que elemento escencial para la transferencia de Gobierno en un clima de paz; 4. La subordinación de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad al presidente de la República, y su redimensión de acuerdo con la capacidad económica y necesidades sociales. Dichas fuerzas tendrían un carácter profesional y no partidario. El respeto de la integridad del ejército regular (EPS) y de las fuerzas de orden público, así como sus rangos, escalafones y mandos según la Constitución; 5. El fortalecimiento de la integridad e independencia de los poderes del Estado; 6. Garantizar jurídicamente a todas las familias beneficiarias de las propiedades urbanas y rurales asignadas antes del 25 de febrero de 1990; 7. El traspaso ordenado del poder ejecutivo en un marco de mutua seguridad y confianza. El mantenimiento de las armas y equipos de combate en manos de las instituciones armadas de la República. El respeto hacia los gremios, organizaciones sindicales y comunales de adscripción sandinista; 8. La permanencia en su trabajo de los funcionarios y empleados del Gobierno; 9. La voluntad de aunar esfuerzos en la gestión de recursos internacionales en beneficio de la estabilidad y del crecimiento de la economía; 10. La organización del Ministerio del Exterior, en consulta con el Gobierno entrante, de los actos protocolarios y diplomáticos de la presidencia.
9. La gravitación de las familias y los grupos de linaje en la configuración de la estructura socioeconómica de América Central ha sido destacada por varios autores (Balmori et al, 1990; Casa's, 1992; Stone, 1990; Touraine, 1989; Vilas, 1992).
 10. Por otro lado, en la ya de por sí frágil coalición de partidos que concurrieron en los comicios bajo las siglas de la UNO, la firma del PTPE y la creación de un ejecutivo donde tenían más peso las lealtades personales que la adscripción partidaria, generaron un progresivo distanciamiento entre las diversas formaciones partidarias que, con el tiempo, se irían convirtiendo en un enfrentamiento abierto (ver Martí 1994:148-162).
 11. Sobre la renovación organizativa que supuso el Congreso Nacional de agosto de 1991, su nuevo marco estatutario y la correlación de fuerzas en él existente, ver: (Martí, 1992:136-147).
 12. A partir de entonces, la agitación popular, la conflictividad social y la desestabilidad han sido notas constantes en la realidad social nicaragüense. En (Bataillón, 1993) se observa una relación de las huelgas convocadas desde 1990 hasta inicios de 1993.
 13. Texto extraído de *Barricada*:21-2-1992.
 14. Párrafo extraído del texto de Sergio Ramírez en *Barricada*: 8-8-1990.
 15. Párrafo extraído de las declaraciones realizadas en *Barricada* por Rafael Solís, ex secretario de la Asamblea Nacional, diputado sandinista y uno de los máximos impulsores de la corriente "centrista" del FSLN -articulada bajo la calificación de Grupo de Centro o Convergencia Democrática- (Solís en Dossier Ambrosio Mogorrón, 1992).
 16. Párrafo extraído de (Vargas en Vilas, 1991:9).
 17. Sobre la revitalización de los movimientos populares y de las diversas centrales sindicales sandinistas -que se insertan en el cuadrante nº 4 de nuestra clasificación- cabe anotar brevemente el contexto en que acaeció su reactivación. La reactivación de la movilización sindical estalló

con fuerza a inicios de 1991 y ha ido creciendo. Una huelga de dos meses (enero-febrero) en los sectores de sanidad, aduanas y servicios, la huelga de bancos y correos en marzo, la de enseñanza en mayo, de transportes en septiembre, de los ingenios de azúcar en octubre y los enfrentamientos entre trabajadores y policía a partir de octubre debido a la privatización de empresas estatales, son el balance del agitado año 1991. No menos calientes se han mostrado los años siguientes por lo que hace la movilización sindical y a las manifestaciones callejeras. El colapso de la capital nicaragüense durante la última semana de septiembre de 1993 a raíz de la huelga de transporte dio la sensación de que la situación era casi incontrolable -así lo demostraban la presencia de más de 90 barricadas y de armas de fuego en la calle. Dicho paisaje da cuenta de la precariedad en que se sustenta la legitimidad del actual Gobierno y del frágil equilibrio sociopolítico en que se mueve el país (sobre esta situación ver: Bataillón 1993, Envío 1993/138, Envío 1993/141, Fernandez Ampí 1993, Pons 1993).

18. En este caso la *FE* no se refiere al sustento espiritual sino al sustento que suponen las remesas de dólares procedentes de los *Familiares en el Extranjero*.
19. En el caso salvadoreño este rubro significa ya el componente más importante de su economía, superando las exportaciones de café.
20. *Espino Negro* es el nombre en que se conoce el pacto realizado en 1927 entre el representante norteamericano Henry Stimson y el general liberal José María Moncada en que se pacificó el país de una guerra civil y se acordó la permanencia política y militar de los Estados Unidos en Nicaragua. Todos los representantes políticos estuvieron de acuerdo con dicho pacto menos el general Augusto César Sandino quien tomó sus hombres y se dirigió hacia el norte para establecer un foco de resistencia contra la presencia norteamericana.
21. Para un buen análisis de la campaña electoral, los resultados y sus posibles consecuencias, ver: (*Envío*, 1996/176-177).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

**Líbano y las relaciones sirio-israelíes: un análisis de Líbano como
microcosmos de Oriente Medio.**
Elvira Sánchez Mateos

Líbano y las relaciones sirio-israelíes: un análisis de Líbano como microcosmos de Oriente Medio

*Elvira Sánchez Mateos

El proceso de paz de Oriente Medio iniciado en 1991 con la Conferencia de Madrid ha alcanzado logros importantes, si bien todavía insuficientes y de futuro incierto, en lo que respecta al diálogo jordano-israelí y a la compleja dinámica de relaciones entre la Autoridad Nacional Palestina e Israel. Sin embargo, no se ha llegado a ningún acuerdo, por el momento, en algunos de los temas más espinosos, como son el de la ocupación israelí de los Altos del Golán sirios y el problema de Líbano. El estudio de la política de Oriente Medio muestra que la eventual resolución de esos dos temas está estrechamente vinculada y que es condición indispensable para normalizar las relaciones entre los Estados partícipes del conflicto árabe-palestino-israelí.

Hace ya dos décadas que Siria e Israel mantienen su particular *diálogo* político y militar en Líbano. Este pequeño país, cuya superficie apenas sobrepasa los 10 mil kilómetros cuadrados (un tercio de Cataluña) y con una población de alrededor de tres millones de habitantes, constituye un microcosmos de la realidad de Oriente Medio, pues en él se manifiestan buena parte de los temas clave del conflicto árabe-palestino-israelí. De hecho, las tensiones políticas y sociales de Líbano son producto tanto de las condiciones internas en que se creó ese Estado y su posterior evolución, cuanto de los

*Dra. en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona.

Profesora de la Fundació CIDOB

condicionantes externos derivados de la inestable dinámica regional, influida a su vez por las rencillas entre los países árabes y el conflicto con Israel. El objetivo de este artículo es el de evidenciar que el *problema* libanés tiene su origen en la situación interna del país y en las tensiones políticas y sociales de los años setenta, pero que se agudizó, traspasó el umbral de la guerra y, finalmente, se estancó parcialmente como consecuencia de la política regional y de las relaciones sirio-israelíes, una dinámica que a su vez determina la resolución futura del conflicto libanés.

GÉNESIS Y DESTRUCCIÓN DEL ESTADO LIBANÉS: LA DINÁMICA INTERNA

El Estado libanés surgió a partir del Pacto Nacional de 1943, acuerdo no escrito entre las diferentes comunidades del país que establecía la distribución de poder entre los principales grupos confesionales en razón de su peso demográfico. El reparto de poder se realizó en base al censo de 1932 que arrojaba los siguientes porcentajes: Por un lado, Cristianos (50,73%), divididos en maronitas (29,11), griegos ortodoxos (9,88), griegos católicos (5,97) y otros (5,77) y , por otro, Musulmanes (49,26 %), repartidos entre sunnís (22,63), shiíes (19,81) y drusos (6,82)¹ . Así, la presidencia del Estado recaía en la comunidad maronita, la jefatura de Gobierno en manos de la sunní, al menos una cartera ministerial para la drusa y la presidencia del Parlamento para la comunidad shií. Igualmente se acordó respetar en el Parlamento una proporción 6:5, es decir, seis representantes cristianos por cada cinco musulmanes.

Además, esta estructura quedaba completada por un segundo entramado, paralelo a los órganos estatales y a los partidos políticos: la formada a partir de los líderes sectarios (*zuama*), jefes tradicionales de familia de las distintas comunidades, que proporcionaban protección y seguridad a su clientela política a cambio de obediencia y lealtad.

Este diseño perduró hasta mediados de los años setenta, momento en que se produce la ruptura del statu quo libanés y el inicio de la guerra civil como consecuencia de tres procesos internos que se desarrollan simultáneamente y afectan a varias de las comunidades del país.

En primer lugar, se había producido un cambio demográfico con respecto a la situación de los años treinta. A mediados de la década de los setenta los musulmanes constituían el 62,6% de la población libanesa. El incremento demográfico se generó a partir del notable aumento de la tasa de natalidad shií. Así, los shiíes representarían el 30,2% del total. Las comunidades cristianas eran sólo un 37,4%, de las que la maro-

nita alcanzaba un 15,5% de la población². Las comunidades musulmanas, protagonistas del cambio demográfico, intentaron instrumentalizar la nueva situación con miras a provocar un cambio en el reparto del poder político que las colocara en una posición preponderante. Para la comunidad maronita esta nueva situación suponía un reto a su posición. Los líderes de las Falanges Libanesas (Kataeb) y de su milicia, las Fuerzas Libanesas, cuyo programa político exaltaba el pasado fenicio y la confesión cristiana como rasgos diferenciadores del resto de comunidades (árabo-musulmanas), reaccionaron políticamente afirmando el mantenimiento de la hegemonía maronita en un país cuyas características demográficas habían evolucionado en perjuicio de su posición de poder y les amenazaba, en el futuro, con convertirles en una minoría.

En segundo lugar, las políticas de modernización aplicadas durante los años sesenta (migración del campo a la ciudad en los años de bonanza económica³ y aumento de la escolarización) generaron, particularmente entre la población shíí, la emergencia de nuevos patricios y profesionales liberales, por una parte y, por otra, grupos de *proletariado* urbano, en ambos casos desligados de los líderes tradicionales de su comunidad. Estos sectores, apartados de la vida política y que no participaban del reparto de poder sectario, empezaron, sobretudo a raíz de la crisis económica de principios de los años setenta, a organizarse y a reivindicar una posición de poder que les correspondía por demografía. Esta movilización política de los shííes se definió en los primeros momentos como interconfesional e incluso buscó una alianza con la izquierda musulmana libanesa; más tarde, cuando a principios de los años ochenta se agudizaran las contradicciones en Líbano, inmerso en una cruenta guerra civil, esa movilización política se dividió en varios grupos, algunos de los cuales se identificarían únicamente con su comunidad, incorporando como argumento central de sus programas políticos el discurso religioso⁴.

En tercer lugar, la presencia de una numerosa comunidad palestina en Líbano colaboró decisivamente en la agudización de las tensiones por dos razones. Por una parte, la población palestina era un grupo ajeno a las comunidades que habían *pactado* el Estado libanés, pero su importancia demográfica —entre 200 y 400 mil en 1975— y sus duras condiciones de vida —malviviendo en campos de refugiados en las afueras de las principales ciudades libanesas—, provocaron que comenzara a reivindicar una posición de poder acorde con su existencia como otra comunidad añadida a las del país, lo cual implicaba el rechazo del statu quo político. En este sentido, la comunidad maronita mostró signos evidentes de hostilidad hacia los palestinos, pues éstos representaban una amenaza adicional para el *pacto* libanés. Por otra parte, la utilización del territorio libanés como base de operaciones armadas contra Israel por parte de diferentes milicias palestinas, incrementada a partir de la Guerra de Octubre, en 1973, convirtió a Líbano en una parte más del conflicto árabe-palestino-israelí. Los grupos armados palestinos habían visto legitimadas sus acciones en los Acuerdos de El Cairo, firmados en 1969, y no cabe duda que los mismos, rubricados por Egipto, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)

y las Fuerzas Armadas Libanesas, significaban una clara apuesta por parte de los países árabes a favor del mantenimiento de la opción armada contra Israel desde el territorio libanés. A cambio, sin embargo, se aseguró la futura inestabilidad en Líbano. En efecto, las numerosas operaciones de represalia efectuadas por Israel contra algunas ciudades libanesas, especialmente en el sur del país, provocaron que la comunidad shií (que, habiéndolo en el sur, se convertía en *blanco civil* israelí) generara sentimientos de animosidad contra Israel y, en menor medida, contra los palestinos.

La radicalización de las diferentes comunidades libanesas cobró la forma de dos grandes coaliciones enfrentadas: el Frente Libanés⁵, con el partido Kataeb y su milicia como eje central, por la defensa del statu quo; y el Movimiento Nacional⁶, revisionista, muy heterogénea, que encontró en Kamal Jumblatt, el jefe comunal druso, el elemento aglutinador. La crisis que precipitó la guerra civil se produjo en la primavera de 1975 y las autoridades libanesas se manifestaron incapaces de frenar su agudización. Dos factores hubieran podido contribuir a evitar la guerra. Primero, una jefatura del Estado fuerte y capaz de construir consensos políticos, especialmente con el primer ministro sunní; pero el presidente maronita Frangieh era un líder contestado incluso por amplios sectores cristianos. Segundo, una actuación decidida de las Fuerzas Armadas, institución de gran prestigio en el país desde la primera guerra civil de 1958; pero la titubeante política de Frangieh quebró la neutralidad del ejército y sembró el germen de la desunión en el seno de las Fuerzas Armadas: reflejo de lo que estaba sucediendo en el país, también éstas se dividieron en el transcurso de la guerra civil siguiendo líneas sectarias y contribuyendo a la milicianización del país y a la aparición del fantasma de partición del mismo entre cristianos y musulmanes.

LÍBANO: GUERRA CIVIL Y CONFLICTO REGIONAL

No hay que olvidar, sin embargo, que la guerra civil en Líbano es producto, en igual medida, del conflicto árabe-palestino-israelí y, fundamentalmente, de la relación entre Siria e Israel, países que iniciaron su todavía perenne intervención militar en Líbano al poco de iniciarse la guerra de 1975.

El primer país que intervino militarmente fue Siria, en 1976, como consecuencia de percibir que los acontecimientos regionales podían afectar sus intereses en la zona. Tras la guerra de octubre de 1973, los dirigentes sirios optaron por mantener una postura de no negociación con Israel a menos que se aceptara el retorno al statu quo anterior a 1967, lo que implicaba la devolución de todos los territorios ocupados, al tiempo que todavía aspiraban a llegar, mediante esa postura de fuerza, a un *arreglo* político con Israel.

Lo reseñado puede parecer contradictorio, pero no lo es. Tras el alto el fuego que puso fin a la Guerra de Octubre, tanto Egipto como Siria iniciaron negociaciones por separado con Israel, con la mediación de Estados Unidos, para llegar a acuerdos de separación de fuerzas en el Sinaí y en los Altos del Golán. Dichos Acuerdos se firmaron, respectivamente, en enero y mayo de 1974 y constituían, a priori, el eje alrededor del cual vertebrar un acuerdo general de paz para la región. Sin embargo, la negociación prosiguió tan sólo en uno de los frentes, el egipcio, con un segundo acuerdo firmado en noviembre de 1975 que abrió la puerta a las negociaciones de Camp David. No debe extrañar, por tanto, que a principios de 1976 Siria aún aspirara a firmar un segundo acuerdo con Israel, eventualidad que no se produjo, entre otras razones, por el desinterés estadounidense en proseguir las negociaciones.

En ese contexto, y teniendo en cuenta el alejamiento egipcio de la causa común árabe, Siria aspiraba a emerger como un actor regional poderoso, el principal antagonista de Israel, que ejerciera el control, directo o indirecto, de los pequeños Estados (Líbano) o subestados (los palestinos) de la zona para alcanzar una posición hegemónica en la región tanto en relación con el mundo árabe cuanto con Israel. En este sentido, el estallido de la guerra civil en Líbano era percibido por Siria como una posible alteración de sus aspiraciones en la región, ya que lo último que sus dirigentes deseaban era un Líbano desestabilizado por la lucha intercomunitaria y unas milicias palestinas que actuaran libremente en el sur del país, con el subsiguiente riesgo de provocar una reacción israelí que eliminara la *zona-tapón* libanesa que separaba Siria de Israel. En efecto, la situación de Líbano implicaba la existencia de dos *guerras* simultáneas: la civil libanesa y la lucha armada de los palestinos contra Israel. Desde esa perspectiva se ha de entender la masiva intervención militar siria en la primavera de 1976, legitimada por la Liga Árabe, en apoyo de los maronitas, el grupo que Siria identificaba, entonces, como garante de la pervivencia de Líbano. El detonante fue el rechazo del Movimiento Nacional a la propuesta de Documento Constitucional, realizada en febrero de ese mismo año, que proponía una representación paritaria en el Parlamento y recortaba los poderes presidenciales, pero no alteraba la distribución sectaria. Sin embargo, no se ha de entender la postura siria como un compromiso permanente con una de las facciones en la guerra libanesa. De hecho, tras el Acuerdo de Shturah de 1977, patrocinado por Siria y aceptado por el Gobierno libanés y por la OLP, finalizó su apoyo a los maronitas en beneficio de los grupos que integraban el Movimiento Nacional.

Ante el creciente papel de Siria en Líbano, no obstante, Israel señaló que había límites que no debían sobrepasarse. Esos límites, y la *negociación* que condujo a los mismos, en abril de 1976, son conocidos como el *acuerdo de líneas rojas* en Líbano⁷ que determinaba los *casus belli* y fue diseñándose mediante declaraciones públicas, movimientos en el campo militar y utilizando los canales diplomáticos de Estados Unidos. Este mecanismo de líneas rojas fue generalmente aceptado por ambas partes hasta 1981.

Siria era militarmente inferior a Israel, quien, pese a su poderío militar, no deseaba arriesgarse a una escalada militar en Líbano que pudiera expandirse hacia el Golán, donde se podía iniciar una larga y costosa guerra de desgaste.

La mejor prueba de esta aceptación la constituye la tímida reacción siria a la limitada invasión israelí del sur de Líbano en 1978. La acción de Israel respondía a dos intereses: por una parte, frenar los ataques palestinos mediante el control directo de una porción en el sur del territorio libanés; por otra, mostrar su apoyo militar y político a una de las facciones cristianas, el Ejército del Sur de Líbano, dirigida por el comandante Haddad, ex miembro de las Fuerzas Armadas Libanesas. Una parte de la zona invadida, de una anchura de unos 10 kilómetros, constituiría a partir de entonces (y con algunas modificaciones) el llamado *cinturón de seguridad* israelí en Líbano.

Sin embargo, los ataques palestinos contra el norte de Israel prosiguieron y se incrementaron entre 1979 y 1981, al tiempo que se hacía evidente la dificultad en mantener los límites fijados en el acuerdo de las líneas rojas⁸. En la percepción de los dirigentes israelíes –ahora del grupo Likud– se hacía necesaria la eliminación de las actividades guerrilleras desde Líbano. Es más, Israel mostró una actitud cada vez más intransigente respecto al control sirio de Líbano y sus intenciones en la región, habida cuenta del constante incremento de sus capacidades militares. El efecto más significativo de esta nueva postura israelí fue la Ley del Golán, aprobada por el Parlamento israelí en diciembre de 1981⁹, que implicó la anexión del territorio sirio ocupado por Israel en 1967. En consecuencia, la nueva política del Likud mostraba la determinación a actuar con dureza contra los mayores impedimentos para hallar una salida al conflicto árabe-palestino-israelí que asegurara una posición hegemónica a Israel en la región: si se realizaba una acción militar de envergadura en Líbano y se conseguía derrotar a Siria y a la OLP, Israel podría acomodarse en el poder sin demasiados problemas a los sectores más anti-palestinos y anti-sirios –sus nuevos aliados de las Fuerzas Libanesas, maronitas– y éste renacido Líbano, junto con Egipto, podía ayudar a construir un nuevo equilibrio de poder en la región más favorable a Israel.

Esta concepción está en la génesis de la masiva invasión israelí de Líbano en junio de 1982. La aplastante superioridad militar israelí barrió literalmente a sirios y palestinos, expulsándolos hacia el norte y el este del país. Sin embargo, la situación comenzó a complicarse cuando se inició la lucha por el control de la capital, Beirut, una operación que probó ser demasiado costosa para los israelíes.

De hecho, lo encarnizado de los combates en Beirut y las críticas internacionales a una situación que amenazaba con eliminar físicamente a los palestinos de Líbano y provocar una nueva guerra generalizada entre árabes e israelíes, condujeron a otra fase, que se caracterizó por el enmarañamiento del problema libanés. Estados Unidos, mediador tradicional entre Siria e Israel, decidió asumir un papel más activo en una posible solución de los aspectos regionales de la guerra libanesa, personificados en la presencia

palestina en Líbano. No podía asistir impasible a una masacre de palestinos, pero la desaparición política y militar del principal grupo, la OLP, del territorio libanés podía facilitar una cierta relajación de las tensiones sirio-israelíes y colaborar activamente en el éxito del proyecto estadounidense de solución al conflicto árabe-palestino-israelí, siguiendo el esquema de Camp David. Así, Estados Unidos elaboró un plan de evacuación de las milicias de la OLP de Beirut que fue, tras múltiples resistencias, aceptado por todas las partes¹⁰.

A partir de este momento, los acontecimientos se precipitaron. El plan de evacuación debía ser supervisado por una Fuerza Multinacional, compuesta por efectivos estadounidenses, franceses e italianos, encargada a la vez de vigilar la retirada israelí de Beirut. El precipitado repliegue de esa Fuerza Multinacional antes de cumplimentarse la segunda fase del plan provocó, muy directamente, que los civiles palestinos asentados en las afueras de Beirut quedaran indefensos –sin sus milicias y sin protección internacional– ante las tropas israelíes y las milicias cristianas libanesas. Las dramáticas consecuencias de esa decisión se evidenciaron en las matanzas de palestinos realizadas en los campos de refugiados de Sabra y Shatila, ejecutadas por las Fuerzas Libanesas con la complicidad de los mandos israelíes¹¹. De hecho, mientras se procedía a la evacuación de las milicias palestinas, Israel había aprovechado su dominio militar para forzar una salida política a la guerra libanesa que fuera favorable a su diseño estratégico. Bashir Gemayel, líder de las Fuerzas Libanesas, fue nombrado presidente libanés en sustitución de Sarkis (que, a su vez, fue elegido gracias a los sirios en 1976). El 14 de septiembre, nueve días después de tomar posesión de su cargo, Gemayel fue asesinado. Apenas tres días más tarde y como represalia, las fuerzas israelíes no sólo no se retiraron de Beirut, sino que ocuparon la zona occidental (el sector musulmán), permitiendo que las Fuerzas Libanesas penetraran en los campos de refugiados.

Otro error siguió al precedente. En un intento de controlar la situación, la Fuerza Multinacional se redespiegó en Líbano, con el objetivo de colaborar en la restauración de la autoridad del Estado, evitar los enfrentamientos entre las diferentes milicias libanesas y favorecer la retirada israelí. Sin embargo, su actuación la convertiría en una de las partes en lucha en la guerra y complicaría adicionalmente la situación, ya que tanto la nueva presidencia libanesa (Amin Gemayel, hermano del presidente asesinado) como el Gobierno no eran fruto de un nuevo consenso político sino producto de la hegemonía israelí en Líbano, que protegía a sus aliados maronitas.

En efecto, Israel prosiguió con su diseño estratégico con el apoyo de las tropas multinacionales. En diciembre de 1982, los Gobiernos de Israel y Líbano, con la bendición de Estados Unidos, iniciaron conversaciones para la conclusión de un acuerdo de paz entre los dos países. Pero esta iniciativa generó la frontal oposición de Siria y de los grupos de oposición a Gemayel, integrados en el Frente de Salvación Nacional¹². Es más, los grupos shíes empezaron a actuar militarmente en varias zonas del país: en

la primavera de 1983, coincidiendo con las etapas finales de la negociación entre Israel y el presidente Gemayel, empezaron los ataques ocasionales de las milicias musulmanas shiíes en Beirut contra la Fuerza Multinacional y las tropas israelíes; paralelamente, la lucha entre las Fuerzas Libanesas y las milicias drusas en la región del Shuf, puso en evidencia el empeoramiento de la lucha intercomunal y el rechazo tanto a la presencia israelí como estadounidense y francesa en el país.

Así las cosas, el Gobierno israelí empezó a constatar las dificultades inherentes a su intento de controlar los acontecimientos en Líbano: por una parte, sus fuerzas militares estaban atrapadas en medio de la lucha intercomunitaria y eran objetivo militar de las milicias musulmanas; por otra, aumentaba la contestación interna israelí a la presencia militar en Líbano. Para desbloquear la situación, las autoridades israelíes anunciaron en el verano de 1983 la retirada parcial de sus tropas hasta el río Awali, en un intento de alejarse de Beirut y del Shuf, si bien el plan de repliegue militar no se cumplió total y rápidamente debido, entre otras razones, a la implicación militar israelí en la lucha.

Al tiempo, mientras continuaba la escalada de sirios, drusos y shiíes contra la Fuerza Multinacional, la lucha intercomunal continuó exacerbándose: estallido de hostilidades entre diferentes facciones palestinas en Trípoli, en el otoño de 1983, que concluyó con la retirada de los milicianos de la OLP en diciembre del mismo año, y lucha entre milicias shiíes y maronitas en Beirut occidental, que se saldó con la victoria militar shií en febrero de 1984. Es en ese momento cuando la Fuerza Multinacional decide abandonar Líbano, en un momento en que se abría el camino hacia una nueva fase en el conflicto libanés.

SIRIA COMO ÁRBITRO DE LÍBANO

La intervención militar israelí en la lucha entre sirios, drusos y maronitas en el Shuf provocó el definitivo empantanamiento de sus tropas y generó la pérdida de credibilidad israelí ante su principal aliado en Líbano, la comunidad maronita. En definitiva, Israel demostró ser incapaz de rediseñar la política libanesa a pesar de su superioridad militar. A finales de 1983, la lucha intercomunal provocó que todas las facciones libanesas, incluyendo a los maronitas, volvieran a dirigirse a Siria como árbitro equilibrador. Israel seguía ocupando parcialmente el país, pero ya no era la fuerza hegemónica.

La decantación del poder a favor de Siria al año y medio de iniciarse la invasión israelí le permitió reducir el aislamiento regional en que se hallaba inmersa desde 1974, impedir un segundo tratado de paz entre Israel y un país árabe¹³, y alzarse como árbitro de Líbano, posición que se vio reforzada tras la decisión israelí de retirarse del país

en 1985 (a excepción del cinturón de seguridad en el sur)¹⁴. El presidente libanés Gemayel, forzado por los acontecimientos, hubo de aceptar la hegemonía siria y la formación de un gabinete que integraba a distintas facciones libanesas. Las bases para el nuevo Gobierno fueron acordadas en la Segunda Conferencia de Reconciliación Nacional Libanesa, celebrada en Lausana en marzo de 1984. Dicho Gobierno integraba a R. Karami como primer ministro y otorgaba responsabilidades a C. Chamoun y P. Gemayel –cristiano-maronitas–, a W. Jumblatt –druso– y a N. Berri –shií–. No obstante, no hubo avances en lo que respecta a la redistribución de poder y al restablecimiento de la autoridad estatal en todo el territorio libanés, debido en buena medida al nivel de milicianización que se había alcanzado y a la existencia de intereses irreconciliables entre buena parte de la comunidad shií, agrupada en torno a Hezbollah, y el resto de grupos.

Sin embargo, la hegemonía siria no significaba su control absoluto sobre Líbano ni la capacidad de imponer un acuerdo político entre todas las partes. La autoridad estatal, siguiendo el reparto tradicional de poder, seguía existiendo formalmente; pero Líbano era realmente un país fracturado en múltiples facciones armadas dotadas de una cierta *legitimidad revolucionaria* ajena a las familias políticas tradicionales. Esta circunstancia prolongaría la guerra civil durante algunos años más, con enfrentamientos periódicos entre las milicias musulmanas y cristianas, entre las milicias sunníes y las shiíes y entre los dos principales grupos shiíes, Amal y Hezbollah. A este casi *estado de naturaleza* hay que añadir la lucha entre Amal y las milicias palestinas, que habían regresado parcialmente a Líbano a partir de 1985, en la conocida como “guerra de los campos”, y que no finalizaría hasta 1987, de forma paralela a la reconciliación entre diferentes grupos integrados en la OLP. Igualmente se mantendrían los secuestros y tomas de rehenes por parte de las milicias musulmanas más radicales, práctica iniciada a partir de la intervención multinacional en 1982. De hecho, podríamos decir que Siria no dominaba absolutamente el país pero era suficientemente hábil como para practicar una política de alianzas cambiantes y puntuales con diferentes facciones libanesas que, a la larga, propiciaba el debilitamiento de aquellas.

No obstante, esa hegemonía en Líbano no había significado para Siria una mejora en su posición regional e internacional. De hecho, la expulsión de Egipto de la Liga Árabe a mediados de los años setenta y la gran desarticulación política regional en Oriente Medio durante los años ochenta no habían arrojado beneficios significativos para Siria. Tampoco, pese a su enorme esfuerzo presupuestario, había podido alcanzar la paridad estratégica (en el terreno militar) con Israel ni mejorar su posición ante Estados Unidos.

El estallido de la guerra entre Irán e Irak en 1980 había complicado adicionalmente la situación para Siria. Enemigo tradicional de Irak, al inicio de la guerra Siria había aceptado un cierto entendimiento con Irán cuando menos en dos temas: primero, en obstaculizar la exportación del petróleo iraquí, cerrando los oleoductos que cruzaban su territorio; segundo, en permitir el apoyo iraní a la milicia de Hezbollah en

Líbano, aceptando la entrada de dos mil guardias revolucionarios iraníes en territorio libanés en 1982 (pese a la guerra con Irán, Irak también permitió el paso por su territorio de esta fuerza de apoyo a la *lucha contra Israel*).

Sin embargo, ambas opciones no estaban exentas de riesgos. Siria se exponía a distanciarse de los países árabes económicamente más poderosos (Arabia Saudí y los emiratos del Golfo), cada vez más enfrentados a Irán; también se arriesgaba a que el mantenimiento de una opción armada desde Líbano contra Israel dependiera de fidelidades poco controlables. A medida que la guerra Irán-Irak se regionalizó y empezó a afectar a los países del Golfo, la presión árabe hacia Siria se incrementó. El punto culminante se produjo en el verano de 1987, cuando tuvieron lugar la escalada militar iraní en el Golfo, afectando los intereses kuwaitíes, y los incidentes de La Meca, de los cuales se responsabilizó a Irán. En la cumbre de la Liga Árabe en Túnez, en agosto de ese año, Siria se vería forzada a aceptar una condena parcial de Irán y la reapertura de los oleoductos iraquíes, a cambio de importantes contraprestaciones económicas saudíes. La postura siria no debe sorprender, ya que en el contexto regional, y en vistas a una posible reintegración de Egipto a la Liga Árabe, una actitud de fuerza hubiera aumentado su relativo aislamiento político. La decisión siria cobraba otras dimensiones en el contexto libanés: en un momento de enfrentamiento armado entre las milicias de Hezbollah y sus tropas, los dirigentes sirios *señalaron* a Irán que no deseaban un margen de autonomía tan amplio para las milicias shiíes patrocinadas por aquel país.

En otoño de 1987, pues, Siria, contando con el apoyo árabe, podía prepararse para reorientar su política en Líbano. El argumento fue aportado por la nueva crisis que se desarrollaría en el país a partir de junio de 1988, momento en que se iniciaba el período para designar nuevo presidente en sustitución de Amin Gemayel. Siria entendió que se hallaba en la coyuntura apropiada para colocar en la presidencia libanesa a un cliente fiel. No obstante, pese a su hegemonía, los candidatos propuestos por Siria, avalados incluso por Estados Unidos, no alcanzaron el quorum necesario en el mermado Parlamento libanés, ya que los diferentes grupos, incapaces de hallar un nombre de consenso, practicaban una política de obstruccionismo (no comparecían a las votaciones), al tiempo que mantenían la presión militar por vía de sus diferentes milicias. Ante esta situación, a finales de septiembre, Amin Gemayel confió el mando del país a un gabinete militar provisional encabezado por Michel Aoun, comandante en jefe del ejército, cristiano maronita y firme opositor a la presencia militar siria en el país.

De esta forma, a la crisis política se le unió una grave crisis institucional. El primer ministro Selim el-Hoss no reconoció el Gobierno de Aoun, con lo cual se crearon de facto dos Gobiernos paralelos y contrapuestos: Beirut este y Beirut oeste; el primero, al mando de Aoun, cristiano maronita, que defendía la retirada de las tropas sirias; el segundo, musulmán, que reivindicaba reformas institucionales y consideraba ilegítimo al anterior. En un intento de desbloquear la situación antes de que produjera una

escalada aún más virulenta, ambos Gobiernos decidieron apelar a la Liga Árabe, la cual nombró en enero de 1989 un comité tripartito de buenos oficios para mediar en la crisis libanesa, formado por Marruecos, Arabia Saudí y Argelia.

El Comité Tripartito de la Liga Árabe redactó finalmente una propuesta de documento que es conocido como Acuerdo de Taif (Arabia Saudí) y que fue sancionada por la cumbre de la Liga Árabe de Casablanca en junio de 1989. Fue aprobado por los casi vitalicios diputados libaneses (la última elección se había celebrado en 1972), por 58 votos de los 62 posibles, en votación a mano alzada, y firmado el 24 de octubre de 1989¹⁵. Muy bien recibido en el ámbito internacional (cuando menos por Estados Unidos, Francia y la Unión Soviética), el acuerdo constaba de cuatro partes: las reformas institucionales, la extensión de la soberanía del estado libanés a todo el territorio, la liberación de Líbano de la ocupación israelí y las relaciones sirio-libanesas.

En lo que respecta a las reformas institucionales, los principales puntos del acuerdo estipulaban la representación paritaria en el Parlamento, es decir, igual número de escaños para cristianos y musulmanes, la pérdida de algunos poderes presidenciales –como el poder efectivo sobre las fuerzas armadas–, la elección de un nuevo presidente y la formación de un nuevo Gobierno, cuyos poderes se verían reforzados. Sin embargo, el reparto de poder siguiendo líneas confesionales según el modelo de 1943 permaneció inalterado. Mientras que el consenso entre los grupos políticos –incluyendo al general Aoun– hubiera sido posible en esta parte del documento, otras de sus partes –la extensión de la soberanía del Estado a todo el territorio y las relaciones sirio-libanesas– provocarían el rechazo explícito de Aoun. En efecto, el Acuerdo de Taif legitimaba la presencia militar siria en el país, ya que explicitaba que las tropas de aquel país colaborarían con las fuerzas armadas libanesas en afirmar la autoridad estatal en un máximo de dos años. En lo que se refiere a las relaciones con Siria, el acuerdo preveía un repliegue y no una retirada de las tropas. La reacción de Aoun fue fulminante: la disolución del Parlamento, el rechazo a la elección de R. Moawad como presidente –y a la de su sucesor, E. Hrawi, cuando Moawad fue asesinado al cabo de pocas semanas– y a la de Selim el-Hoss como primer ministro.

Así las cosas, a finales de 1989, Líbano seguía siendo un país con múltiples polos de poder (las milicias armadas) y con dos Gobiernos. Sin embargo, la presidencia y el Gobierno resultantes del Acuerdo de Taif, legitimadas interior e internacionalmente, no se atrevieron a intervenir militarmente contra Aoun: los nuevos dirigentes libaneses hubieran necesitado un monopolio de la violencia del que no disponían, ya que el general Aoun controlaba a un sector importante de las fuerzas armadas; ante esa eventualidad, las autoridades sólo disponían de dos opciones: una solución militar consensuada entre las milicias más poderosas o una solución militar *a la siria*. Ninguna era factible. Por una parte, las Fuerzas Libanesas se negaron a actuar contra Aoun; por otra, la comunidad internacional ya había manifestado su rechazo a una eventual solución militar impuesta por Siria.

SIRIA COMO TUTOR DE LÍBANO

Dos dinámicas paralelas, desarrolladas en 1990, *resolvieron* esta situación. La primera fue interna y la segunda regional. El proceso interno a que nos referimos tiene su génesis en el enfrentamiento intercristiano. En febrero de 1990, Aoun, comportándose como el único jefe del campo maronita, decidió disolver las Fuerzas Libanesas, la milicia del Kataeb. A partir de ese momento, se inició una guerra entre los partidarios de Aoun y el exiguo ejército libanés (“guerra de liberación”), apoyados por Irak, sin duda un *extraño* aliado, y una amalgama de grupos aglutinados en torno al nuevo Gobierno, que contaba con el apoyo decidido de la milicia más poderosa –las Fuerzas Libanesas– y un indisimulado soporte militar sirio (“guerra de eliminación” de Aoun).

En septiembre de 1990, el segundo proceso, el regional, confirmó la alteración de los equilibrios de fuerzas en Líbano: nos referimos a la invasión iraquí de Kuwait y el entramado regional de alianzas que condujo a la segunda guerra del Golfo en 1991. Los dirigentes sirios optaron por formar parte de la coalición internacional contra Irak, pero hemos de hacer notar, no obstante, que esa postura fue coherente con la política desarrollada por Siria hacia Irak desde mediados de la década de los sesenta. La pseudo-reconciliación sirio-iraquí entre 1987 y 1990 debiera entenderse sólo como una actitud coyuntural, forzada por la voluntad de los Estados árabes poderosos. Por tanto, no debió resultar excesivamente traumático decidir una postura contraria a Irak, junto con el resto de los Gobiernos árabes, ahora que éstos habían reorientado sus políticas y consideraban a Irak un enemigo. Sin embargo, hacía falta una justificación de mayor envergadura moral y política para explicar que Siria se uniera a un bloque en el que no sólo estaban representados los países árabes, sino también Estados Unidos e Israel. Assad manifestó a su opinión pública que había que prevenir que un “hermano atacara a otro hermano”; que la acción de Saddam Husein representaba un golpe para la unidad árabe y para la solidaridad con los palestinos y que la invasión de Kuwait sería utilizada por Israel para fortalecerse militarmente. En el fondo, unirse a la coalición internacional podía representar para Siria debilitar durante mucho tiempo a Irak, un país que amenazaba sus ambiciones de hegemonía en Oriente Medio, recuperar su influencia respecto a la OLP, arrancar de Estados Unidos un compromiso global en el conflicto arabe-palestino-israelí sin necesidad de realizar demasiadas concesiones y afirmar su autoridad sobre Líbano.

Por tanto, no puede extrañarnos que fuera precisamente en octubre de 1990, apenas formada la coalición internacional contra Irak, cuando el Gobierno libanés decidiera pedir formalmente ayuda a las tropas sirias para derrotar al general Aoun en la región de Metn. La actuación siria parece haber contado con el consentimiento implícito de Estados Unidos y de Israel (cuando menos para que Siria pudiera traspasar las *líneas rojas* mediante el uso de su aviación). De hecho, la propia fuerza aérea israelí

supervisó la operación, con el doble propósito de testificar el fin de Aoun y de vigilar las operaciones sirias. De esta forma, Aoun, derrotado militarmente, sería también eliminado políticamente de Líbano. Conseguiría salvar su vida tras pedir asilo a Francia.

A partir de la nueva situación, pues, Siria se halló en posición de decidir el futuro de Líbano. La actividad del Gobierno (emanado del acuerdo de Taif) se centró, en una primera fase, en la retirada de las milicias que operaban en Beirut y en la reconstrucción y restablecimiento de los servicios públicos. Una segunda fase se inició en enero de 1991, cuando el Gobierno concedió un mes de tiempo para que todas las milicias entregaran sus armas a las autoridades. Este tema planteó graves problemas de aplicación pues ni las milicias palestinas ni Hezbollah estaban a favor de desarmarse. La primera disputa, con los palestinos, se resolvió militarmente, en abril del mismo año, a cambio del reconocimiento de los derechos políticos y sociales de la comunidad palestina en Líbano. La segunda disputa no se resolvería, entre otras razones, debido a la falta de voluntad siria para eliminar una de las pocas cartas utilizables en las eventuales negociaciones de paz con Israel: la presión militar que podía ejercer Hezbollah desde el sur de Líbano. El último paso sirio fue legitimar su presencia militar mediante un acuerdo, el *Tratado de fraternidad, cooperación y coordinación*, firmado por los dos países en mayo de 1991, apoyado por Estados Unidos, y seguido de un acuerdo de defensa y seguridad en septiembre de 1991.

LAS NEGOCIACIONES DE PAZ SIRIO-ISRAELÍES Y LA BAZA LIBANESA

En consecuencia, dos meses antes de iniciarse el proceso de paz en Oriente Medio en la Conferencia de Madrid (noviembre de 1991), Siria había conseguido el control efectivo de Líbano, aceptado tanto por la comunidad árabe como por las grandes potencias, y disponía de una carta importante –el mantenimiento de la presión militar sobre Israel– en las posibles futuras negociaciones.

Estas bazas eran las únicas de que disponía Siria. Efectivamente, pese a su participación del lado de la coalición internacional en la Guerra del Golfo, Siria no había conseguido superar tres desventajas importantes en el contexto del conflicto árabe-palestino-israelí: en primer lugar, seguía siendo militarmente inferior a Israel; en segundo lugar, mantenía una limitada relación con Irán que le perjudicaba vis a vis Estados Unidos. Y en tercer lugar, la desarticulación árabe, la reemergencia de Egipto como potencia regional y la aceptación estadounidense de la OLP como interlocutor habían

facilitado la emergencia de muchos protagonistas en las posibles negociaciones de paz, con lo que el ensueño sirio de abanderar un frente árabe –incluyendo a Jordania, los palestinos y Líbano– se había disipado. Por ello, pese a su postura tradicional de aproximarse al tema de la negociación con Israel por vía de una conferencia internacional bajo los auspicios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y con un solo bloque árabe de negociación con Israel, Siria aceptó una conferencia regional, patrocinada por Estados Unidos (y formalmente por la Unión Soviética) que condujera a negociaciones directas y bilaterales entre Israel y todas las partes árabes y con el objetivo de conseguir la devolución israelí de todos los territorios ocupados en la guerra de 1967.

La actitud favorable de Siria a la propuesta estadounidense provocó una posición paralela por parte israelí. De hecho, Israel, con un Gobierno Likud, mantuvo en un principio una gran ambivalencia respecto a la iniciativa de Conferencia de Paz y serias reticencias con referencia a una posible negociación sobre el Golán. El primer ministro Shamir parecía estar convencido de que Siria nunca aceptaría iniciar negociaciones directas; pero tampoco pudo exponerse, una vez dada la luz verde siria, a aparecer como el culpable de desaprovechar una ocasión histórica.

Iniciadas por el Likud, la responsabilidad política en las negociaciones muy pronto recayó en el Partido Laborista israelí, victorioso en las elecciones de junio de 1992. Sin embargo, ello no iba a significar adelantos significativos en el frente de negociación sirio-israelí y en sus vinculaciones con Líbano. De hecho, el nuevo primer ministro, Y. Rabin, ya había señalado, en la primavera de 1992, que, en caso de ganar las elecciones, su prioridad sería la aplicación de una autonomía palestina y postergaría el tema del Golán para las últimas fases de la negociación¹⁶. Todo ello sin precisar claramente si el Gobierno israelí aceptaba la idea de retirarse totalmente de los Altos del Golán, si bien, bajo la mediación de Estados Unidos y de Egipto, Israel dió a entender que la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 1967 sería la base para las negociaciones con Siria.

La ambigüedad israelí iría despejándose poco a poco cuando, en abril de 1993, Rabin manifestó la disposición a retirarse del Golán (muy distinto a una retirada en el Golán). Sin embargo, al margen de las declaraciones públicas, la ausencia de avances en la mesa de negociación, posibilitó que Siria e Israel retomaran su particularísimo diálogo político tomando como base el territorio libanés. En efecto, las actividades de Hezbollah empezaron a incrementarse a inicios de 1993. Como represalia, en la primavera de ese año, Israel decidió iniciar bombardeos contra el sur libanés con el propósito de provocar una reacción de Siria y del propio Gobierno libanés para controlar las actividades de Hezbollah. Sin embargo, no sólo no remitieron los ataques contra Israel, sino que se incrementaron a partir de julio de ese año, cuando las milicias de Hezbollah y las palestinas del Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comando General aumentaron sus ataques contra el norte de Israel y contra objetivos israelíes en

el sur de Líbano. La situación amenazaba con lesionar la dinámica negociadora en otros frentes, así que, bajo los auspicios de Estados Unidos, se alcanzó un *entendimiento* entre Líbano, Siria e Israel: se mantenía la capacidad siria de ejercer presión sobre Israel por medio de Hezbollah, pero las milicias no atacarían con cohetes Katiusha el norte de Israel y, a cambio, las fuerzas israelíes no dispararían contra objetivos civiles en sus acciones contra Hezbollah. Sin embargo, ello no implicaba el cese de las operaciones militares de Hezbollah y de Israel.

Pese a la debilidad intrínseca de este entendimiento, no se realizaron progresos significativos en el frente de negociación sirio-israelí. El Gobierno israelí dió prioridad a las negociaciones secretas con los palestinos, que se plasmaron en el Acuerdo de Oslo de septiembre de 1993, esperando proseguir la negociación en los otros frentes desde una posición de ventaja política comparativa. Prueba de ello es que Israel, a finales de 1993, demandó a Siria el inicio de negociaciones secretas y la no obstrucción del acuerdo con Jordania de septiembre de ese mismo año, paso previo a la firma de un Tratado de Paz.

La respuesta siria fue de rechazo a las peticiones israelíes; paralelamente, se produjo un recrudecimiento de las actividades de Hezbollah. Las conversaciones entre los dos países se suspendieron en febrero de 1994 como resultado de la propia escalada militar en Líbano y de otros dos acontecimientos importantes: la firma del Acuerdo de El Cairo entre Israel y la OLP (9 de febrero) sobre la Autoridad Palestina y los acuerdos de seguridad en Gaza y Jericó y, por otra parte, la masacre de musulmanes en Hebrón a manos de un colono judío (25 de febrero).

Sin embargo, extraoficialmente los contactos entre sirios e israelíes prosiguieron bajo la mediación estadounidense, de forma que el Gobierno laborista preparó en la primavera de 1994 un documento sobre posibles acuerdos de seguridad en el Golán en el marco de una posible paz con Siria. La propuesta fue negociada por el secretario de Estado estadounidense, W. Christopher, a finales de abril y se centraba en los siguientes puntos: la retirada israelí del Golán se realizaría en tres fases en un período de cinco a ocho años, y paralelas a otras tantas fases, del proceso de paz, incluyendo zonas desmilitarizadas y reducción de tropas, así como estaciones de alerta temprana y el despliegue de una fuerza internacional de supervisión. Oficialmente Siria rechazó la propuesta; Assad, sin embargo, podría haber presentado como contrapropuesta un plan basado en los siguientes puntos: rescisión de la Ley del Golán de 1981 y reconocimiento de la soberanía siria, retirada israelí del Golán en un período de dos años y acuerdos de seguridad (desmilitarización y reducción de tropas) simétricos.

Este diálogo probó ser algo más fructífero. A finales de julio de 1994, el Gobierno israelí entregó a Christopher un segundo documento en el que parecía mostrarse favorable a algunas de las condiciones de Assad, especialmente la que hacía referencia a la retirada total del Golán a la línea de alto el fuego de 1967. Paralelamente, Assad insistió en que la retirada debía ser rápida y a la línea anterior al alto el fuego de 1967 (inclu-

yendo, por tanto, el área estratégica de al-Hamma) y que debía incluirse también la retirada israelí del sur de Líbano. En respuesta, el Gobierno israelí, presionado sin duda por sectores de su propia opinión pública contrarios a abandonar el Golán, manifestó que inicialmente la retirada sería muy parcial.

De esta forma, a lo largo de 1995 prosiguieron las negociaciones, pero sin alcanzar ningún acuerdo concreto. Además de la disparidad de criterios respecto al calendario de una eventual retirada israelí, otros dos temas importantes entorpecieron la discusión: la reducción de fuerzas en el Golán y la instalación de estaciones de alerta temprana para vigilar los movimientos de tropas en los dos países. Respecto al primero, Siria demandaba reducciones simétricas. El Gobierno israelí rechazaba la desmilitarización proporcional. Quizá Siria pudiera haber aceptado la lógica de la posición israelí en razón de la “disparidad geográfica” entre los dos países¹⁷, pero, sin embargo Siria rechazó firmemente la petición de estaciones de alerta temprana.

Los acontecimientos internos de Israel dificultaron el progreso en la negociación, cuando éste se hallaba en un momento clave. En noviembre de 1995 el primer ministro Rabin fue asesinado. Ante la creciente contestación interna al proceso de paz¹⁸, su sustituto, S. Peres, optó por la convocatoria anticipada de elecciones, para mayo de 1996, en un intento de comprobar el apoyo público a su política, pero tal vez sacrificando, por razones de política interna, un eventual acuerdo con Siria. De hecho, y pese al renovado interés de Assad por alcanzar un acuerdo, las conversaciones sostenidas entre diciembre de 1995 y febrero de 1996 evidenciaron el estancamiento de la negociación¹⁹.

Quizá como colofón a este relativo fracaso y a las propias acciones de Israel en Líbano (asesinato de un dirigente de Hezbollah en Tiro en el mes de marzo, presumiblemente a manos de un comando especial israelí), se produjo una nueva escalada entre Israel y Hezbollah en la primavera de 1996, en una situación que recordaba a la del verano de 1993, aunque cada vez más virulenta, como lo demuestra el indiscriminado bombardeo israelí que ocasionó la masacre de Qana en abril, provocando decenas de víctimas civiles libanesas. Presionados por estadounidenses y árabes²⁰, Siria e Israel tuvieron que aceptar ciertas limitaciones a sus acciones, cuando menos coyunturalmente: Siria hubo de presionar a Hezbollah respecto a los umbrales de violencia que no debían cruzarse e Israel hubo de asumir que no podía usar la doctrina de retribución escalatoria en Líbano. En mayo, gracias a un entramado negociador creado por Siria, Estados Unidos y Francia que incluyó al Gobierno libanés, a Hezbollah, a Irán y al propio Israel, se aceptó un retorno al Acuerdo sobre los katiushas de 1993 a cambio de que Israel no bombardeara objetivos civiles. Este entendimiento básico entre todas las partes implicadas en el problema libanés facilitó, sin duda, avances en otros temas, como son que Hezbollah expresara su voluntad de abandonar la lucha armada (julio de 1996) y que por primera vez se realizara un intercambio de prisioneros y muertos entre Hezbollah e Israel (agosto de 1996).

La victoria del Likud en mayo de 1996 posiblemente no alterará el entramado de relaciones que hemos ido analizando, ya que hay pocas expectativas de que Israel consiga *aislar* el problema libanés del contexto sirio. Los más importantes grupos políticos libaneses también conocen los riesgos de enfrentarse a Siria y es poco probable que las elecciones legislativas de otoño consoliden en el poder a partidarios de una mayor autonomía para Líbano. Es más, ni desde la política regional ni desde el medio internacional se manifiestan intenciones serias de recordar que Israel debiera retirarse de Líbano (Resolución 425 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1978) y que Siria tiene 30 mil soldados desplegados en territorio libanés.

No obstante, el peligroso juego de Israel y Siria en Líbano está expuesto a convertirse en un problema endémico en la medida en que no se alcance un acuerdo de paz entre los dos países. Esta última circunstancia se entrevé difícil, pero no es imposible. Lo paradójico tanto para Israel como para Siria es que la baza libanesa no puede comportar demasiados beneficios en el futuro. Israel nunca será hegemónico en Líbano, aunque mantenga su control sobre el sur del país; Siria no podrá utilizar Líbano más allá de donde ya lo ha hecho en su relación con Israel o para consolidar su posición regional. Si ambos países son conscientes de ello, habrán de hallar una solución constructiva en el marco de las negociaciones de paz. Cuando este hecho se origine, cabe albergar pocas dudas respecto a cómo se produzca la desvinculación entre el Golán sirio y Líbano: la aceptación de la hegemonía siria y el fin del cinturón de seguridad israelí, a cambio del control y desarme de Hezbollah.

Una eventual paz entre Siria e Israel tal vez *cerrará* el tema libanés, pero abrirá otras cajas de Oriente Medio. Por ello, no se debiera concluir este artículo afirmando que un arreglo de paz causaría la pérdida de poder relativo de Siria en la región. Durante el año 1996 se han realizado acuerdos que pueden estar reconfigurando la política en Oriente Medio (acuerdo de cooperación militar entre Turquía e Israel, en febrero; acuerdo de compra-venta de gas turco-iraní, en agosto; leves indicios de acercamiento entre Irán, Turquía y Siria en el problema kurdo). De hecho, la rapidez con que se quiebran las lealtades en Oriente Medio tan sólo permite afirmar que no hay nada escrito cuando se trata de la política en esa región.

Referencias bibliográficas

- Ajami, F. (1986) *The Vanished Imam*. Ithaca: Cornell University Press.
- Barakat, H.(Ed.) (1988) *Toward a viable Lebanon*. Londres: Croom Helm.
- Cobban, H. (1991) *The Superpowers and the Syrian-Israeli conflict. Beyond Crisis Management?*. Nueva York: Praeger.
- Corm, G. (1992) *Liban: les guerres de l'Europe et de l'Orient, 1840-1992*. Paris: Gallimard (2ª ed.).
- Dawisha, A.(1984) "The motives of Syrian involvement in Lebanon", *Middle East Journal*, Vol. 38, 2, primavera, pp. 228-236.
- Entelis, J. P. (1973) "Belief-system and Ideology Formation in the Lebanese Kata'ib Party", *International Journal of Middle East Studies*, 4, abril, pp. 148-162.
- Evron, Y. (1987) *War and intervention in Lebanon: Israeli-Syrian conflict and Superpower rivalry*. Londres: Routledge.
- Gilmour, D. (1984) *The Fractured Country*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Hinnenbush, R. A. (1986) "Syrian Policy in Lebanon and the Palestinians", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 8, 1, pp. 20-45.
- Hudson, M. (1968) *The Precarious Republic. Political Modernization in Lebanon*. Nueva York: Random House.
- Khalidi, W. (1979) *Conflict and violence in Lebanon: confrontation in the Middle East*. Cambridge: Center for International Affairs.
- Khalaf, S. (1987) *Lebanon's Predicament*. Nueva York: Columbia University Press.
- Laurent, A. and Basbous, A. (1987) *Guerres secrètes au Liban*. Paris: Gallimard.
- Ma'oz, M. (1995) *Syria and Israel. From war to peace-making*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, A. R. (1987) *AMAL and the Shi'a. Struggle for the Soul of Lebanon*. Austin: University of Texas Press.
- Picadou, N. (1989) *La déchirure libanaise*. Paris: Éditions Complexe.
- Pogany, I. (1987) *The Arab League and Peacekeeping in Lebanon*. Avebury: Aldershot.
- Rabinovich, I. (1985) *The War for Lebanon, 1970-1985*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rustow, D. (1984) "Realignments in the Middle East", *Foreign Affairs*, Vol. 63, 2, pp. 581-601.
- Kamal SALIBI (1988) *A House of many mansions. The History of Lebanon reconsidered*. Londres: I.B. Tauris.
- Sánchez Mateos, E. (1991) *Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en Líbano*. Madrid: CESEDEN, Ministerio de Defensa.
- Sarkis, J. (1993) *Histoire de la guerre du Liban*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Schiff, Z. and Yaa'ri, E. (1984) *Israel's Lebanon War*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Yaniv, A. (1987) *Dilemmas of Security: Politics, Strategy and the Israeli Experience in Lebanon*. Nueva York: Oxford University Press.

Notas

1. Véase Zamir, M. (1985) *The Formation of Modern Lebanon*. Ithaca: Cornell University Press, p. 98.
2. Véase Picadou, N. (1989) *La Dechirure Libanaise*. Paris: Editions Complexe, p. 267.
3. Se estima que en 1975 la población total libanesa era de 2.325.000 personas, de las cuales más de un millón habitaban en el área del Gran Beirut. Véase Hussein, S. (1993-94) "La redistribution territoriale des chrétiens au Liban", *Les Cahiers de l'Orient*, 32-33: 146.
4. A partir de la desaparición del líder shií Musa al Sadr en 1978, el grupo político más importante, El Movimiento de los Desheredados, se escindió en diferentes partidos, de los que los más importantes son Amal, Amal Islámica y Hezbollah.
5. Además de las Falanges Libanesas lideradas por Pierre Gemayel y su hijo Bashir, esta coalición integraba al Partido Nacional Liberal de Camille Chamoun, la clientela política de Suleimán Frangieh –presidente libanés– el *establishment* religioso maronita, algunos líderes cristianos de las Fuerzas Armadas y otros pequeños grupos radicales, como los Guardianes del Cedro.
6. El Movimiento Nacional integraba al Partido Socialista Progresista de Jumblatt, al pequeño Partido Comunista, a sectores de la rama libanesa del Partido Baas, a sectores del Partido Nacional Socialista Sirio, a grupos nasseristas, a sectores del *establishment* sunní y shií y al principal grupo palestino, la OLP.
7. Para un análisis exhaustivo de dicho acuerdo no escrito, véase Sánchez Mateos, E. (1991) *Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en Líbano*. Madrid: CESEDEN, Ministerio de Defensa.
8. En 1981 se produjo la "crisis de los misiles" entre Siria e Israel. Las milicias cristianas libanesas habían realizado operaciones militares en el valle de la Beqaa en un intento de cuestionar la hegemonía siria en esa zona, a lo que Siria respondió incorporando misiles aire-tierra y tierra-tierra a sus efectivos militares en Líbano, un tipo de armamento excluido por el acuerdo de líneas rojas con Israel. La reacción israelí a la iniciativa siria derivó en una breve escalada militar entre los dos países.
9. La Ley del Golán fue apoyada no sólo por el Likud, sino también por diputados del Partido Laborista. No obstante, es significativo que de los 11 votos contabilizados en contra de la ley, dos correspondieran a Y. Rabin y a S. Peres. Véase Ma'oz, M. (1995) *Syria and Israel. From War to Peace-making*. Oxford: Oxford University Press, p. 193.
10. Para un análisis del Plan de Estados Unidos y sus implicaciones posteriores, véase Sánchez Mateos, E., "El uso de la fuerza militar como mecanismo disuasorio en el tratamiento de crisis en Oriente Medio: los casos de las intervenciones estadounidenses en Líbano (1982-1984) y en la Guerra Irán-Irak (1986-1988)", Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 1995, Edició microfotogràfica, pp. 254-281.
11. La responsabilidad israelí en las matanzas fue demostrada al año siguiente. La presión ejercida por la propia opinión pública israelí forzó al Gobierno a crear una comisión investigadora. Su informe final, divulgado en febrero de 1983 y conocido como Informe Cahan, estableció la res-

- ponsabilidad del ministro de Defensa Ariel Sharon y del jefe de las Fuerzas Armadas teniente general Eitan en los sucesos mencionados.
- 12.. Creada formalmente bajo la tutela siria en julio de 1983, esta coalición era heredera del Movimiento Nacional de Kamal Jumblatt (asesinado en 1977). Los drusos componían su fuerza más importante, aunque también lo integraban personalidades sunníes, como Karami, algunos grupos maronitas opositores del Kataeb, como el liderado por S. Frangieh, y sectores tradicionales shííes.
 13. El Acuerdo de Paz entre Israel y Líbano había sido firmado por los Gobiernos respectivos el 17 de mayo de 1983, pero nunca fue ratificado por el Parlamento libanés. El presidente Gemayel, principal valedor del mismo ante la clase política libanesa, hubo de convertirse, con el tiempo, en abogado de su abrogación, que finalmente se produjo en marzo de 1984.
 14. El nuevo Gobierno de coalición israelí entre el Likud y el Partido Laborista, formado en septiembre de 1984, decidió en enero del año siguiente retirar las fuerzas militares de Líbano. Las razones de la decisión guardan relación con el enmarañamiento de la situación en Líbano y con los costes económicos, elevadísimos, de la operación militar.
 15. Para un análisis pormenorizado de la génesis e implicaciones del Acuerdo de Taif, véase Sarkis, J. (1993) *Histoire de la guerre du Liban* (Paris: Presses Universitaires de France) pp. 170-214.
 16. Para un análisis pormenorizado de las primeras fases en las negociaciones entre Siria e Israel, véase Ma'oz, M. (1995), Op. cit., pp. 223-252.
 17. Véase Summary of World Broadcastings. BBC Monitoring, Part 4, The Middle East, nº 2347, 5 de julio de 1995, p. 5.
 18. El asesinato de Rabin fue el punto culminante de una oleada de violencia que sacudió a Israel durante 1995. El rechazo de parte de la sociedad israelí y de los sectores palestinos más radicales al proceso de paz o a los contenidos del mismo se plasmó en sangrantes atentados: doble atentado suicida reivindicado por la Yihad Islámica al norte de Tel Aviv, ocasionando 19 muertos (enero); represión israelí en la conmemoración de la masacre de Hebrón (febrero); atentado contra colonos israelíes en Hebrón (marzo); doble atentado suicida reivindicado por la Yihad Islámica en Gaza, con un resultado de nueve muertos (abril); triple asesinato de militantes de Hamás, en Hebrón, por unidades del ejército israelí (abril); asesinato por los servicios secretos israelíes del responsable militar de la Yihad Islámica, en Gaza (junio); atentado fallido, reivindicado por la Yihad Islámica, en Gaza (junio); atentado suicida en Tel-Aviv, ocasionando siete muertos (julio); atentado suicida, reivindicado por Hamás, en Jerusalén este, ocasionando cinco muertos (agosto); asesinato del secretario general de la Yihad Islámica en Malta (octubre); atentado en Gaza, reivindicado por la Yihad Islámica (noviembre).
 19. Para un análisis de estos últimos meses, véase Chipman, J. (1996) "Israël-Syrie-Liban: l'heure de la réconciliation?", *Politique Internationale*, 71: 321-324.
 20. Véase Summary of World Broadcasting. BBC Monitoring, Part 4, The Middle East, nº 2568, 23 de marzo de 1996, p. 4.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Objetivos de la política exterior española.
Excmo. Sr. Don Abel Matutes

Objetivos de la política exterior española¹

Excmo. Sr. Don Abel Matutes

Señoras, señores,

Permítanme que dé comienzo a esta intervención con unas palabras de agradecimiento a la Fundació CIDOB y a sus directivos por haberme invitado a dirigirme a ustedes desde tan destacada tribuna. Ello me da ocasión para hacer unos breves comentarios sobre los objetivos prioritarios de la política exterior de España. Pero antes y además de expresar mi agradecimiento, debo hacer un elogio que no es simple y puramente pro forma.

La Fundació CIDOB se ha ganado la merecida fama de ser una de las instituciones más serias y solventes de cuantas en España se dedican, desde una perspectiva científica y académica, a las Relaciones Internacionales. Su *Anuario* es una referencia obligada y una fuente de notable rigor en temas internacionales. La *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* es una de las publicaciones periódicas más prestigiosas en este campo. Su Máster en Relaciones Internacionales goza de la mejor consideración en el exigente mundo académico. Sus trabajos de investigación recogen las reflexiones y las ideas de profesionales de primera fila que tratan con autoridad los asuntos más complejos. En el diseño y la ejecución de programas para el desarrollo, cuenta con una experiencia incuestionable, avalada por éxitos reconocidos, que la sitúa con ventaja entre las instituciones veteranas en este campo. Pero a ese glosario de referencias administrativas hay que añadir una característica especial: se trata de su sorprendente capacidad para hacer confluír en su apoyo a entidades de muy diversas clases y orientaciones, que incluyen instituciones catalanas de los ámbitos social, político, educativo y entre las que se honran en

1. Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. Abel Matutes, ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno español, el 16 de octubre de 1996 en la Fundació CIDOB, con motivo de la inauguración del curso académico 1996-1997.

estar también presentes los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. La amplitud y heterogeneidad de sus patronos dice mucho sobre la calidad de los hombres y mujeres que dan vida a la Fundació CIDOB, y sobre todo la acumulación de inteligencia, de independencia y buen hacer que han conseguido a lo largo de sus más de 20 años de existencia. En una sociedad donde la tradición hace elegante la crítica, donde no se considera común la benevolencia y la ironía es regla extendida, resulta fascinantemente milagrosa la unanimidad como se enjuicia la labor de CIDOB. Mi felicitación, pues, no es en este caso más que el reflejo necesario de mi admiración.

Abordo, a continuación mi intervención con el mayor respeto por una audiencia que considero excepcionalmente documentada. El propósito de mis palabras no podrá ser otro que intentar –de forma concisa y todo lo clara posible– analizar los objetivos de la acción exterior de España en este periodo, de final de milenio, lleno de retos estimulantes, tanto para quienes, como ustedes, abordan la cambiante realidad internacional desde la reflexión del estudioso o del científico.

La política exterior que desarrolla el Gobierno de España se asienta en la consideración fundamental de que es ésta una política de Estado, respecto de la que existe un amplio grado de consenso en la sociedad y entre las distintas fuerzas políticas. Este amplio grado de consenso favorece la estabilidad, la consistencia y la credibilidad, características básicas de nuestra acción exterior, que fortalecen, a su vez, lo que es la columna vertebral de su contenido: la defensa de los intereses de España y de los españoles.

Permanencia de los intereses, mutabilidad de las circunstancias: he aquí los dos parámetros que debe conjugar la acción exterior del Estado. Porque, en efecto, incidimos sobre una realidad en constante mutación que nos exige agilidad y flexibilidad para ajustar nuestra acción política a las realidades que van transformándose. Inevitablemente, la permanencia de los intereses condiciona una saludable continuidad de las decisiones en política exterior: pero la mutabilidad de las circunstancias exige no caer en el pernicioso continuismo, en la desatención a los signos cambiantes de los tiempos que determinan nuevas modulaciones de esos intereses perdurables.

Este es el frontispicio de nuestra política exterior, cuyos objetivos, ya descendiendo al terreno de lo concreto, fueron enumerados de este modo por el presidente José María Aznar en el debate de investidura:

-La consecución de un orden internacional más seguro, basado en la paz, en la defensa de la democracia y los Derechos Humanos así como en el respeto de las normas del Derecho Internacional.

-La seguridad y la defensa nacionales basadas en la noción de suficiencia defensiva.

-La modernización y el fortalecimiento económico de España a través de la cooperación y el impulso de las relaciones económicas internacionales, tanto en el plano bilateral como multilateral.

- La protección de los españoles, de sus derechos e intereses en el exterior.
- La proyección exterior de la cultura española con toda su diversidad y riqueza.

Por razones obvias, estos objetivos generales de la política exterior española deben plasmarse mediante una actuación centrada en tres ámbitos geográficos: Europa, el Mediterráneo e Iberoamérica.

Para España, Europa es una pertenencia geográfica y una conciencia y vocación cultural e histórica. Pero, en política exterior, la forma fundamental de estar España en Europa es la Unión Europea. El Gobierno mantendrá su pleno compromiso en relación con el proceso de integración europea, que está ahora en una fase decisiva, con la Conferencia Intergubernamental en pleno desarrollo, la Unión Económica y Monetaria como perspectiva cierta y la ampliación a los países centroeuropeos a la vuelta de la esquina. Es nuestra convicción que el futuro de España pasa por la participación plena de nuestro país en el proyecto más ambicioso y sugestivo de aproximación entre los Estados y los pueblos que ha conocido la Historia.

La Conferencia Intergubernamental debe desembocar, en opinión del Gobierno, en una Unión más eficaz en la defensa de los intereses de los ciudadanos; en unas instituciones que funcionen mejor, desde el punto de vista de su eficacia y de su legitimidad, ahora y después de la ampliación; y en una mejora de la capacidad de acción exterior de la Unión. A estos propósitos dedicaremos nuestros esfuerzos, que deben culminar durante el próximo semestre, bajo la presidencia holandesa del Consejo.

En lo relativo a la Unión Económica y Monetaria, es de nuestro interés que España esté en el grupo de cabeza en el momento de su nacimiento. En un mundo cada vez más competitivo, es imprescindible una acción decidida, que el Gobierno ya ha empezado a emprender, para dotar al país de una economía moderna y saneada. La manifestación más elocuente de esta voluntad del Gobierno es el proyecto de presupuestos recientemente presentado. La continuidad en la filosofía de estos presupuestos nos permitirá incorporarnos desde el primer momento a la Unión Económica y Monetaria: pero, en contra de lo que se oye muchas veces, no es Maastricht un designio abstracto y arbitrario que nos impone tal o cual sacrificio, sino que, por imperativo de supervivencia, debemos tener una economía sana y competitiva. Haciendo los esfuerzos necesarios, esa economía saneada nos permitirá cumplir los criterios de convergencia y liderar, junto a los mejor preparados, la Unión Económica y Monetaria.

Además de su importantísima dimensión económica, en los procesos de integración europea entran en juego otras áreas que atañen, también, a los intereses fundamentales de nuestro país, como es la seguridad.

Por lo que a ella se refiere, el Gobierno tiene la intención de culminar, en sintonía con las demás fuerzas políticas, el encaje sin fisuras de España en las estructuras defensivas europeas, en las que el mantenimiento del componente transatlántico seguirá siendo un elemento esencial. Hasta ahora, hemos vivido en una situación algo incómoda e

incoherente, fruto de circunstancias afortunadamente ya superadas: España debe convertirse en un socio pleno de la Alianza Atlántica, la mejor garantía de nuestra seguridad. Asimismo, continuará trabajando por reforzar la Unión Europea Occidental y por hacer de la identidad europea de defensa una realidad operativa, que contribuya a enriquecer, también en el campo de la seguridad, la sustancia política de la Europa unida.

Esta Europa unida no puede limitarse, solamente, a lo económico y a lo defensivo. Para que el proyecto sea capaz de ilusionar a los ciudadanos europeos, es preciso que éstos perciban claramente mejoras tangibles derivadas de las medidas que se vayan adoptando. Desde luego, nada habrá más tangible que el ECU cuando la moneda europea empiece a circular, en el plazo de pocos años. Pero hay que conseguir avances paralelos en otros terrenos, como la justicia, la educación, la tecnología, la información o la ecología. España seguirá impulsando la cooperación dentro de la Unión para evitar que fenómenos delictivos de dimensiones internacionales (como el terrorismo o el narcotráfico) utilicen las fronteras entre los Estados como escudo de impunidad. De este modo, los progresos que vayan lográndose en la solución de los problemas cotidianos de los ciudadanos irán definiendo los perfiles del contenido de la Europa, que está llamada a ser, en el siglo a punto de comenzar, un punto de referencia inexcusable de la realidad internacional.

Ello subraya la necesidad de profundizar las magníficas relaciones que, en el plano bilateral, mantenemos con nuestros socios europeos. La mejor defensa de nuestros intereses exige el refuerzo del entramado de nuestros estrechos lazos bilaterales con ellos. Francia, Alemania, Portugal e Italia seguirán siendo interlocutores privilegiados de España. También debemos trabajar estrechamente con el Reino Unido, país respecto al que la permanencia del contencioso de Gibraltar empaña, sin duda, el entendimiento. El Gobierno va a impulsar el proceso negociador sobre el contencioso y está decidido a erradicar, recabando la colaboración del Reino Unido, todos los tráfico ilícitos relacionados con la Colonia.

Europa no se circunscribe a la Unión Europea y a sus Estados. En este fin de siglo, nos enfrentamos al desafío de imbricar a los países de la Europa Central y Oriental en el proceso de construcción europea, aspiración a la que hay que dar satisfacción en aras de la estabilidad y prosperidad de un continente en el que hemos de tener muy presente el potencial que existe para el estallido de conflictos.

Yugoslavia es un dramático recordatorio de lo anterior. Todavía no está definitivamente asentado en los Balcanes un escenario estable de seguridad y confianza, en cuya concreción continuaremos aportando, como hasta ahora, nuestro esfuerzo solidario.

Teniendo en cuenta los méritos de los candidatos de la Europa central al ingreso en la Unión Europea, España es partidaria de que la ampliación se produzca y de que, para que ésta no suponga un paso atrás, se respete el acervo comunitario y se evite que el peso de las incorporaciones caiga sobre alguno de los Estados miembros o sobre algunos sectores productivos de la Unión.

La Política exterior de España no se agota, por importante que ello sea, en la integración europea. Por nuestra geografía y nuestra historia, somos un país con una innegable vocación mediterránea. Las tendencias demográficas y económicas auguran para los próximos años la aparición de retos en el Norte de África de los que no nos podemos desentender. Además, nuestros vecinos del Sur son un mercado natural para la salida de gran parte de nuestra producción, y fuente de abastecimiento para la satisfacción de gran parte de nuestras necesidades. Como ejemplo, se puede señalar la inauguración, dentro de unas semanas, del Gaseoducto Magreb-Europa, cuya importancia no es preciso subrayar.

La orientación mediterránea de nuestra política exterior tiene un componente bilateral (y, en este sentido, debemos mantener las relaciones privilegiadas que nos unen a nuestros vecinos del Sur) y un componente netamente europeo. En este último se inscribe el proceso de Barcelona, que desarrolla una estrategia global, a partir de un diseño generado por España, con la creación de una zona euromediterránea de paz y estabilidad y el objetivo a largo plazo (para el año 2010) del establecimiento de una zona de libre cambio en la región así como la aproximación de las sociedades civiles en cultura, salud, educación y juventud.

No puedo cerrar el capítulo mediterráneo sin hacer una referencia, siquiera telegráfica, a dos problemas abiertos: la situación en Oriente Medio y la cuestión del Sáhara. En estos momentos de dificultades, España va a continuar respaldando plenamente el proceso de paz en Oriente Medio, que tuvo su primer acto en la conferencia de Madrid y que debe llegar a su desenlace según las previsiones de los Acuerdos de Oslo, cuyo puntual cumplimiento vamos a seguir exigiendo a todas las partes. Por lo que al Sáhara se refiere, continuaremos apoyando la celebración de un referéndum de autodeterminación con todas las garantías y bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Tras Europa y el Mediterráneo, una tercera dirección de nuestra actividad dentro de la acción exterior ha de ser Iberoamérica. Aquí pesan, sobre todo, consideraciones de tipo político, cultural y humano, pero no son menores las consideraciones de orden económico que la acción del Gobierno aspira, además, a reforzar. En el campo político, España va a seguir jugando un papel destacado en la concertación entre los Estados (disponemos, en este sentido, del importantísimo foro de las Cumbres Iberoamericanas) y en la consolidación de las democracias emergentes. Esta preocupación por la instauración de la democracia y de las libertades es, también, lo que seguirá guiando el enfoque de nuestras relaciones con Cuba: impulsaremos la transición pacífica hacia un régimen político democrático, evitando, a la vez, gestos de apoyo que puedan ser capitalizados por el régimen vigente y, de otro lado, la adopción de medidas que pudieran perjudicar al pueblo cubano. Las iniciativas que el Gobierno adopte en el campo de la política o de la cultura, aspirarán, en última instancia, a dotar de contenido material, económico y humano, a unas relaciones que con frecuencia se han limitado a lo retórico.

Porque de la retórica, si no va acompañada por hechos, no surgen realidades sólidas. De ahí que estemos midiendo todas nuestras actuaciones en función del calibre de los intereses en juego. De ahí también que la política exterior de este Gobierno vaya a prestar atención especial a una cuarta área geográfica, Asia, que hoy aporta el 25% del producto bruto mundial y que, además, está creciendo a ritmos sin precedentes. Es imprescindible que España tenga una presencia adecuada en la zona del mundo que es ya, y seguirá siendo en un futuro próximo, la de mayor dinamismo en su crecimiento económico.

Ahora bien: el que la defensa de los intereses de España y de los españoles sea la columna vertebral de nuestra acción exterior no quiere decir que se vaya a atender sólo al interés económico inmediato. Al contrario, hay que tomar en consideración las perspectivas a medio y a largo plazo y la circunstancia de que en nuestro mundo, cada vez más abierto y densamente interrelacionado, es un error apostar por el mantenimiento de islotes de prosperidad relativa. Hay que aspirar, por razones de solidaridad y de correcta comprensión de nuestros intereses, a la expansión de la prosperidad. La solidaridad es, por tanto, otro de los criterios en la acción exterior de nuestro Gobierno que, además, tiene una plasmación concreta: la asignación presupuestaria anual a la Agencia Española de Cooperación Internacional. Este año, pese a las restricciones presupuestarias, esa dotación va a aumentar considerablemente. Se ha procedido, por otro lado, a reformar las estructuras de la cooperación, para evitar que los fondos a ella destinados se pierdan, y para garantizar que esos recursos se gestionen de forma eficaz, ayudando a quienes lo necesitan y abriendo a las empresas españolas nuevas perspectivas de actuación.

Termino esta intervención, por fuerza breve y esquemática, agradeciendo de nuevo a la Fundació CIDOB su generosa y cordial invitación, que me ha permitido compartir con ustedes unas horas en esta ciudad tan vigorosa y tan vital, que es también la mía. No me queda más que ser reincidente en el elogio para afirmar que la Fundació CIDOB es una de las instituciones que contribuyen de forma tangible y valiosa a la atmósfera de recompensa intelectual perceptible a todo el que visita Barcelona y que la singulariza como una de las grandes capitales del mundo. Y desear que la fama y el crédito de que disfrutaban los hombres y las mujeres de la Fundació CIDOB se acrecienten para beneficio de toda la comunidad académica y el provecho de sus patronos y, muy en primera fila, del propio Ministerio de Asuntos Exteriores que hoy dirijo.

Muchas gracias por su paciente y generosa atención.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Abstracts.

ABSTRACTS

From Naivety to Pragmatism: 10 Years of Spanish Participation in the European Diplomatic Machinery

Esther Barbé

In the ten years spanning 1986-1995, Spain, headed by the pro-european activist President Felipe Gonzalez, sought to pursue its historical and geographical interests in the Arab world, Latin America and the Mediterranean by pragmatically reorienting its self-defined peripheral status in the European Union as a middle-size power within the post cold-war international structures of defense and security. Today, the European Union is no longer seen by Spanish leaders as the solution to the country's internal problems (source of a certain naivety in 1986). Instead, this article analyzes how the EU's political and defense structures have come to be regarded as a mechanisms which must be tempered, pragmatically, by Spanish diplomacy. Top priorities have been Spain's efforts to reform the common foreign and security policy (CFSP) within the framework of the Intergovernmental Conference and to "europeanize" the Mediterranean reality at the moment of both EU enlargement (from twelve members to fifteen) and debate about the EU's interests towards the East. With more discretion since the arrival of the Popular Party in government in 1996, Spain's policy of prudent realism has continued. Reforming EU institutions and the CFSP, and developing an European Defense Identity (EDI) organized by the Western European Union and the EU as a complementary force to NATO constitute Spain's leading diplomatic objectives in the coming years.

The Foreign Sector of the Spanish Economy

Gonzalo Bernardos and Pedro Aznar

In the tenth anniversary since Spain entered the then demoninated CEE, this paper analyzes, by way of studying the foreign sector, the main repercussions that this integration has had upon the country's economy. Special attention will be paid to how broader commercial and financial liberalization policies have affected both the magnitude and characteristics of trade flows and the financing of the traditional deficit in the nation's current account.

Ten Years on the Road Towards Monetary Union

Joan Clavera

This article aims to interpret the Spanish exchange rate policy from the moment Spain joined the European Community in 1986. Explicative clues are given as to the reasons for the peseta's entry in the SME in 1989 and for the subsequent discussions surrounding the chance of fixing a parity with the German mark, chance considered inadequate by many observers at that time. After considering the lack of coordination in monetary and fiscal policies as keys to understanding the difficulties of the nineties, the paper look at the monetary storms of 1992/1993, as well as recalls the string of devaluations that the Spanish currency had to undergo. An attempt is made to bring to light the debate over the peseta's inclusion in the common currency; debate which, nevertheless, took place too late to keep pace with with the events that surrounded the Intergovernmental Conference in Dublin in late 1996.

European Community Environmental Policy: Issues, Instruments and Results

Luis Franco Sala

In this paper the author examines the tools for environmental protection within the European Community (EC), dating from the Treaty of Rome (1957) through to the European Community's Fifth Program of Environmental Action, which includes proposals for up till the end of the century. Thus, the study covers the development of the budding environmental policy for Europe- first outlined in the 60's, then continued on through the enlargement of the legal means featured in the Single Act(1986). For the first time in the EC by such Act, policies demanding environmental and consumer protection are introduced.

The paper places further emphasis on the progress which the signing of the the Treaty of the European Union (1992) meant for EC environmental policy. Indeed, this Treaty regulates economic growth, as long as growth is accompanied by environmental protection and favors the quality of life. The Treaty also outlines measures designed to face regional and worldwide problems. This article highlights the repercussions that these regulations have upon existing Spanish codes as well as upon Spain's position towards environmental policy. Finally, the paper deals with issues contained in the European Community's Fifth Program of Environmental Action spanning the years 1993-2000; Program carried out under the watchwords of sustainable development, and whose objectives are in accordance with both the report completed by the Global Commission on the

Environment and Development and the conclusions drawn from the World Summit on the Environment in Rio de Janeiro (1992). This paper's conclusions show that Europe's community environmental policies have not, as yet, yielded satisfactory results.

Political Transition and Social Transformation in Hungary

Rudolf Tökés

Hungary's postcommunist society of the 1990s is a work in progress revealing a pro-democratic yet economically unsure population coming to grips with the effects of a series of elite-managed political, socio-economic and institutional transformations. The country's process of reconciliation and change has been driven by strategies and choices that have come about between, on one hand, the public's expectations surrounding political freedoms, the market economy and the rule of law and, on the other, the nation's political actors' and institutions' capacity for systemic reform.

From a "functionalist" and "geneticist" approach, this paper examines the legacy of four decades of communist rule on present-day Hungary, highlighting Janos Kádár's political regime, the "golden years" of socialism in the 1960s, and the National Roundtable Agreement of 1989. While the accumulated effects of forty years of corruption, abuse of power and a diminished civic competence since the failed revolt in 1956 still influence the elites' attempts to bring about systemic stability in the nation, the emerging civil society shows confidence in free enterprise and democracy. However, this confidence exists despite the fact that the political candidates the citizens have to choose from are too often inept and constrained by the Kádárist institutional legacy.

Transfederal Relations in German Länders of the East: The Brandenburg Case

Raimund Krämer

The first part of this article is devoted to an exposition by the author of the different scientific points of view—among the internationalists, the constitutionalists, and federalism scholars—about the presence and performance of regions and sub-state entities in international society.

From here onwards, the author studies the problematic situation experienced in the länders of Eastern Germany—most specifically Brandenburg—once incorporated into the unified Germany. These länders became not only new members of a federal state belonging

to the European Union, but actors in international society as well. The article ends by tackling very specific questions, such as the allocation of the Funds for Regional Development of the European Union and the issues surrounding trans-border relations with Poland.

Agricultural Elites; Economic Structure; and the Transition Towards Democracy in El Salvador

Ana Sofía Cardenal

This article addresses the process of democratization in El Salvador. More particularly, it attempts to explain a political outcome: the Peace Accords that were achieved in this country in January of 1992. Despite the attention recent theories about democracy have placed on political variables and strategic behavior, this study focusses mainly on structural factors emphasizing the role that such variables played in explaining democratic change in El Salvador. The argument lay down here rests on Barrington Moore's thesis regarding the role of agrarian elites in democratic transitions. Based on his seminal comparative study, he established that no democratic result could possibly emerge without an erosion of the agrarian elite's power base. As this article discloses, the Moore Condition was fulfilled for El Salvador in the 80s, rendering possible the peace accords. One of the most important consequences of the war -and the political and social processes that accompanied it- concerned the changes that took place in the economy. Those transformations moved El Salvador away from an agro-export economy to place it into a commercial and more industrialized one, leading in turn to a weakening of the traditional agrarian elite.

Post-revolutionary Nicaragua: The Sandinista Labyrinth and the Problematic Consolidation of Democracy

Salvador Martí

This paper focuses on a specific political actor of the latino-american left-the Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)-and on its debates and conflicts at a time when it lost both the reins of power it used to boast of, as well as a good deal of its previous doctrinal referents. To begin with, the author examines the FSLN's reaction after its electoral defeat, and follows with an analysis of the re-organization of the Nicaraguan political scene that came about as a result of the new correlation of forces at work within the country. Subsequently, investigation is made of the socio-economic variables that

were fruit of the neo-liberal policies implemented by the Chamorro administration, and of the impact of these policies on the social fabric. Based on the above, the author studies the nature of the debate and the conflicts created within the Sandinista movement and the impact these debates had upon national political affiliation and the population at large. In conclusion, the paper highlights some of the challenges the new situation in Nicaragua presents to its political actors and to the institutionalized democracy developing since 1979 in Nicaragua. After the so-called “lost decade” of the 1980s, will the nineties be a decade of atonement?

Lebanon and The Syrian-Israeli Relations: an Analysis of Lebanon as a Microcosmos of The Middle East

Elvira Sánchez Mateos

The purpose of this article is to assert that the Lebanese conflict had its origins in the domestic situation of the country, but that became acute, crossed the threshold towards open war and finally reached a stalemate due to regional politics and specifically Syrian-Israeli relations, a dynamics that determines the future of Lebanon.

Furthermore, the author states that despite the relative success of the Middle East Peace Process in the Palestinian and Jordanian fronts, the eventual resolution of the Lebanese conflict is intimately linked to the Syrian-Israeli dispute on the Golan Heights, and that meaningful achievements on both issues are pre-conditions to fully normalize the relations among the Arab states and Israel.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 34-35.**
**10 años de España en la Unión
Europea.**

Selección bibliográfica del fondo documental sobre España y la
Unión Europea.

Selección bibliográfica del fondo documental sobre España y la Unión Europea

ÁFRICA, ESPAÑA Y LA COMUNIDAD EUROPEA: FLUJOS MIGRATORIOS Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Antonio Izquierdo ; Fernando Riquelme ; Jorge Dezcallar (et al.)
Fundación Friedrich Ebert, 1993
Madrid ; pp: 1-384

INTERNACIONALIZACIÓN DE LA BANCA ESPAÑOLA. ALIANZAS Y ACUERDOS DE COLABORACIÓN

Sofía de la Maza Arroyo
Información comercial española (mensual), 735, 1994
Madrid ; pp: 104-118

EXPORTACIÓN AGRÍCOLA ESPAÑOLA Y AMPLIACIÓN DE LA UE

Alberto Alonso
Información comercial española (semanal), 2428, 1994
Madrid ; pp: 2571-2575

EFFECTOS DE LA VARIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO DE LA PESETA SOBRE LOS PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE LA CE

Jesús María Alonso Martínez ; Elena Escudero Puebla
Información comercial española (mensual), 727, 1994
Madrid ; pp: 125-134

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA REALIDAD EUROPEA

José Luis Monzón
Información comercial española (mensual), 729, 1994
Madrid ; pp: 29-35

Selección bibliográfica

PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA

Carlos Jiménez Aguirre ; Matilde Madrid Juan
Información comercial española (semanal), 2415, 1994
Madrid ; pp: 1393-1402

POLÍTICA DE SUBVENCIONES COMUNITARIAS Y SUS RESULTADOS EN EL AGRO ESPAÑOL

Raúl Compes López
Información comercial española (semanal), 2404, 1994
Madrid ; pp: 605-613

LA EUROPA DE LAS REGIONES: UNA PERSPECTIVA INTERGUBERNAMENTAL

M. Arenilla (ed.) ; J. Loughlin (ed.) ; T. Toonen (ed.)
Universidad de Granada, 1994
Granada ; pp: 8-286

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON ANGOLA Y MOZAMBIQUE EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Jaume Munich i Gasa
Fundació CIDOB, 1994
Barcelona ; pp: 1-189

EUROPA ¿ENSUEÑOS O REALIDADES? FORUM DEUSTO, CUARTO CICLO

Jon Imanol Azúa Mendía ; Javier Barturen ; Félix Martí
Universidad de Deusto, 1994
Bilbao ; pp: 9-197

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Carlos Westendorp
Pensamiento iberoamericano, 26, 1994
Madrid ; pp: 295-325

LA UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA

Carlos Iribarren Valdés ; Carlos Vargas Quiroz ; Luis Beltrán (et al.)
Fundación Friedrich Ebert, 1994
Madrid ; pp: 3-164

LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Salustiano del Campo
INCIPE, 1995
Madrid ; pp: 7-91

EL EFECTO INTERNO DE LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

Javier Orozco Alvarado
Comercio exterior, 2, 1995
México ; pp: 114-121

ESPAÑA Y LA PRIMERA AMPLIACIÓN DE LA CE

Raimundo Bassols
Política exterior, 45, 1995
Madrid ; pp: 81-97

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE ESPAÑA Y LA UE

Ana de la Fuente Santorcuato ; Antonio M. López Corral
Información comercial española (semanal), 2438, 1995
Madrid ; pp: 3419-3426

**LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA EN LA UNIÓN EUROPEA:
SU INTERÉS PARA ESPAÑA Y MARCO INSTITUCIONAL**

Pablo Martín Urbano
Información comercial española (semanal), 2448, 1995
Madrid ; pp: 21-29

LA PRIMERA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Javier Sansa ; Carlos Westendorp ; Camilo Barcia ;
Información comercial española (semanal), 2442, 1995
Madrid ; pp: 3759-3852

LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

Rafael Arias Salgado
Política exterior, 47, 1995
Madrid ; pp: 38-46

**IMPLICACIONES DE LA TITULIZACIÓN SOBRE LOS MERCADOS SECUNDARIOS:
EL CASO ESPAÑOL Y COMUNITARIO**

Félix Arce Porres
Información comercial española (mensual), 742, 1995
Madrid ; pp: 93-107

Selección bibliográfica

INFORME ECONÓMICO ANUAL DE LA COMISIÓN EUROPEA 1995

Robert de Jorge
Información comercial española (semanal), 2447, 1995
Madrid ; pp: 15-20

DEVALUACIONES Y COMPETITIVIDAD EN EL SME

Secretaría General Técnica
Información comercial española (semanal), 2481, 1995
Madrid ; pp: 3-8

EL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-COMUNIDADES EUROPEAS EN 1994

Aurora Gallego Sánchez
Información comercial española (semanal), 2456, 1995
Madrid ; pp: 9-12

LA UNIÓN EUROPEA (JULIO 1995): LAS RELACIONES ENTRE LA U.E. Y LOS PAÍSES DEL SUR

Coordinadora Española de ONGD, 1995
Madrid ; pp: 1-10

BARRIERS TO REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION BETWEEN UNEQUAL PARTNERS: THE CASE OF SPAIN AND THE EUROPEAN UNION

Sanjay Peters
Quaderns de treball, 19, 1995
Bellaterra ; pp: 1-94

ESPAÑA EN EUROPA: HISTORIA DE LA ADHESIÓN A LA CE 1957-1985

Raimundo Bassols
Estudios de política exterior, 1995
Madrid ; pp: 1-357

UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS PROGRAMAS AGROAMBIENTALES ESPAÑOLES

Lourdes Viladomiu ; Jordi Rosell
Información comercial española (semanal), 2484, 1995-1996
Madrid ; pp: 49-58

GUÍA DE RECURSOS PARA LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Cecilia Baysse ; Federico Burone
Atelier, 1996
Valencia ; pp: 1-76

ESPAÑA EN EUROPA

Abel Matutes
Política exterior, 52, 1996
Madrid ; pp: 95-105

EL TRANSFONDO POLÍTICO DE LA UEM

Emilio Fernández Castaño
Política exterior, 52, 1996
Madrid ; pp: 106-123

PASCAL Y LA MONEDA ÚNICA

Manuel Conthe
Política exterior, 50, 1996
Madrid ; pp: 23-40

SALDO FINANCIERO ESPAÑA-COMUNIDADES EUROPEAS EN 1995

Aurora Gallego Sánchez
Información comercial española (semanal), 2497, 1996
Madrid ; pp: 9-14

MAQUIAVELO Y EL FUTURO DE LA UNIÓN MONETARIA

Paul de Grauwe ; Yolanda Fernández Lommen
Meridiano CERI, 7, 1996
Madrid ; pp: 4-11

SYNERGY AT WORK : SPAIN AND PORTUGAL IN EUROPEAN FOREIGN POLICY

Franco Algieri (ed.) ; Elfriede Regelsberger
Europa Union Verlag, 1996
Bonn ; pp: 7-334

1986-1996, DEU ANYS D'INTEGRACIÓ EUROPEA

Carles A. Gasòliba
Revista econòmica, 109, 1996
Barcelona ; pp: 1-11