

Cuadernos

de pensamiento político

OCTUBRE, 2003

 **faes**

fundación para el análisis y los estudios sociales

Núm. 1 · 12 euros

MARIANO RAJOY BREY

Mi visión de la España constitucional

RAFAEL ARIAS-SALGADO MONTALVO

Acotaciones al ayer y al hoy del Estado de las Autonomías

SHLOMO BEN AMI

La España democrática: una visión desde fuera

GABRIEL CISNEROS LABORDA

Contra las aventuras

CHARLES POWELL

La transición, a la luz del XXV Aniversario de la Constitución

JOSÉ IGNACIO WERT

Los jóvenes de la democracia

FLORENTINO PORTERO

Estados Unidos y Europa ante un nuevo escenario estratégico

FERNANDO BECKER ZUAZUA

La cultura de la estabilidad

CÉSAR ALONSO DE LOS RÍOS: El despertar de un sueño (La cultura en este cuarto de siglo)

ÁLVARO DELGADO-GAL: Cultura y libertad, correlación imperfecta

XAVIER PERICAY: Catalunya i el sentit de la cultura

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: La nueva «Constitución» de la Unión Europea

FRANCISCO CABRILLO: El comercio mundial tras Cancún

RAFAEL BARDAJÍ: La virtud de la hegemonía americana

JOSÉ MARÍA BENEYTO: El incierto consenso de la Convención



Cuadernos de pensamiento político



fundación para el análisis y los estudios sociales

Núm. 1 · OCTUBRE, 2003

Í N D I C E

MARIANO RAJOY BREY	
Mi visión de la España constitucional	5
RAFAEL ARIAS-SALGADO MONTALVO	
Acotaciones al ayer y al hoy del Estado de las Autonomías	25
SHLOMO BEN AMI	
La España democrática: una visión desde fuera	54
GABRIEL CISNEROS LABORDA	
Contra las aventuras	63
CHARLES POWELL	
La transición, a la luz del XXV Aniversario de la Constitución	68
JOSÉ IGNACIO WERT	
Los jóvenes de la democracia	78
FLORENTINO PORTERO	
Estados Unidos y Europa ante un nuevo escenario estratégico	94
FERNANDO BECKER ZUAZUA	
La cultura de la estabilidad	117
<hr/>	
CÉSAR ALONSO DE LOS RÍOS	
El despertar de un sueño (la cultura en este cuarto de siglo)	131
ÁLVARO DELGADO-GAL	
Cultura y libertad, correlación imperfecta	138
XAVIER PERICAY	
Catalunya i el sentit de la cultura	142
FRANCISCO CABRILLO	
El comercio internacional tras Cancún	154
RAFAEL L. BARDAJÍ	
La virtud de la hegemonía americana	161
JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ	
La nueva «Constitución» de la Unión Europea	175
JOSÉ MARÍA BENEYTO	
El incierto consenso de la Convención	198
<i>R E S E Ñ A S</i>	
LUIS ARRANZ: La nada para todos o la política educativa socialista	208
JOSÉ MARÍA LASSALLE: El control de lo incontrolable	209
JOSÉ MARÍA MARCO: Antisemitismo en España	211
VICTORIANO MARTÍN MARTÍN: La Globalización según Sampedro	212
MIGUEL ÁNGEL QUINTANILLA: Al Qaeda en España	214
CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN: Nuestros hijos, esos socialistas	216

Cuadernos de pensamiento político



EDITA:

FAES. FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y LOS ESTUDIOS SOCIALES

PATRONATO:

Presidente: JOSÉ MARÍA AZNAR

Vicepresidente: MARIANO RAJOY

Vocales:

ÁNGEL ACEBES	MERCEDES DE LA MERCED
ESPERANZA AGUIRRE	JORGE MORAGAS
FRANCISCO ÁLVAREZ-CASCOS	ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO
CARLOS ARAGONÉS	EUGENIO NASARRE
JAVIER ARENAS	MARCELINO OREJA
RAFAEL ARIAS-SALGADO	LOYOLA DE PALACIO
JOSÉ ANTONIO BERMÚDEZ DE CASTRO	ANA PASTOR
MIGUEL BOYER	JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA
JAIME IGNACIO DEL BURGO	JOSEP PIQUÉ
PÍO CABANILLAS	RODRIGO RATO
PILAR DEL CASTILLO	CARLOS ROBLES
GABRIEL CISNEROS	JOSÉ MANUEL ROMAY
MIGUEL ÁNGEL CORTÉS	LUISA FERNANDA RUDÍ
GABRIEL ELORRIAGA	JAVIER RUPÉREZ
ANTONIO FONTÁN	ALFREDO TIMERMANS
MANUEL FRAGA	ISABEL TOCINO
GERARDO GALEOTE	FEDERICO TRILLO-FIGUEROA
LUIS DE GRANDES	JUAN VELARDE
JUAN JOSÉ LUCAS	ALEJO VIDAL-QUADRAS
RODOLFO MARTÍN VILLA	CELIA VILLALOBOS
ANA MATO	EDUARDO ZAPLANA
ABEL MATUTES	JAVIER ZARZALEJOS
JAIME MAYOR OREJA	

Secretario general: BAUDILIO TOMÉ

Director: JOSÉ LUIS GONZÁLEZ QUIRÓS

Secretario de redacción: MIGUEL ÁNGEL QUINTANILLA NAVARRO

PUBLICIDAD, ADMINISTRACIÓN Y SUSCRIPTORES

c/ Juan Bravo, 3-C, 7ª planta. 28006 MADRID

Tel.: 91 576 68 57 • Fax: 91 575 46 95

www.fundacionfaes.org • fundacionfaes@fundacionfaes.org

Distribución: COMERCIAL ATHENEUM, S.A. Rufino González, 26. 28010 Madrid

Producción, maquetación e impresión: EBCOMP, S.A. • Diseño gráfico: ALFONSO MELÉNDEZ

ISSN: 1696-8441 • Depósito Legal: M-45040-2003

A los Lectores

EN el sistema democrático, el pluralismo político supone que los ciudadanos defienden legítimamente opiniones distintas, tienen diversas convicciones, intereses y posiciones y desean que, en lo que de ellos dependa, las cosas se hagan conforme a su parecer. Esto es seguramente lo que la mayoría tiene en la cabeza cuando afirma que la política no es una ciencia, que la política es el campo de la discrepancia y de la libertad.

Se trata de una idea correcta, por supuesto, pero que no debería hacernos olvidar que, en las democracias maduras, detrás de esa diversidad hay siempre un empeño por aspirar a lo mejor, por acertar a resolver los problemas sociales, por mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, por sugerir a los electores que apuesten por las políticas que se inspiran en unas razones y valores y no se dejen guiar por las que responden a otras ideas. Detrás de toda política hay un pensamiento que se puede analizar, argumentar, y discutir, y eso no siempre se hace todo lo bien que se puede hacer, con rigor y sin demagogia.

En la práctica, la política se desenvuelve con demasiada frecuencia mediante fórmulas excesivamente simplificadas para subrayar las diferencias, y el debate político en la opinión pública suele tender también, por muy diversas razones, a incurrir en esos esquematismos. Una de las consecuencias más sorprendentes de todo esto es que pueda pasar que muchas personas tienden a aprobar ciertas políticas mientras rechazan, en el fondo, los principios en que se inspiran, o que sepan que las cosas están bien pero sin acertar a ver cuáles son las razones por las que se ha conseguido el éxito. Profundizar en el análisis político, en la discusión de las alternativas ciudadanas con rigor y sin incurrir en un doctrina-

rismo pedante y fuera de lugar es una necesidad para todos los que creen que la política es, como efectivamente es, una dedicación en la que la buena inteligencia de las distintas realidades en juego es esencial.

Promover ese debate y la defensa de las ideas que son esenciales para que las sociedades abiertas salgan adelante ha sido, desde sus inicios, el objetivo de *Faes Fundación para el análisis y los estudios sociales*. Al presentar ahora el primer número de estos *Cuadernos de Pensamiento Político* no hacemos sino dar un paso más en nuestros propósitos. Esta revista trata de ser un lugar de encuentro para quienes compartimos una cierta visión de la libertad y de la democracia. Nuestra intención es afianzar las razones que nutren nuestras propuestas y avanzar en el conocimiento de las nuevas realidades que están configurando un mundo nuevo. Los lectores serán quienes decidan hasta qué punto lo logramos.

En este primer número nos toca afirmar una voluntad de diálogo, de análisis y de estudio y la esperanza en que las fuerzas nos acompañen hasta cuajar una nueva tradición de pensamiento político viva y atenta. De antemano les doy a todos las gracias por prestarnos atención y por orientarnos con sus sugerencias y sus críticas.

BAUDILIO TOMÉ

Secretario general de *Faes, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*

Mi visión de la España constitucional

MARIANO RAJOY BREY*

AUTORIDADES, señoras y señores, queridos amigos: antes que nada, muchas gracias por asistir a este acto. Quiero agradecer especialmente las palabras de don Marcelino Oreja, dictadas por su amistad y afecto, sentimientos a los que yo también quiero corresponder. Su presencia aquí significa mucho para mí. Marcelino Oreja, como saben todos ustedes, representa una vocación europeísta y una ejemplar trayectoria hecha de tolerancia, de civismo y de probidad en el servicio a los demás y al Estado. Muchísimas gracias.

Me gustaría ser capaz de sintetizar lo que les voy a decir en unas cuantas palabras. Lo voy a decir con toda la sencillez de que sea capaz, y espero que se entienda con claridad. Concibo la política como un servicio a mi país. Es lo que he intentado hacer hasta ahora. Y me gustaría ser recordado simplemente por lo que fui capaz de rendir a España. Y con esta disposición me presento a la sociedad española cuando inicio una nueva etapa en mi vida política.

Les puedo asegurar que en estos años de experiencia de gobierno, y en los años anteriores, primero como diputado en el Parlamento de Galicia, después como concejal y Presidente de la Diputación de Pontevedra, y seguidamente como Diputado en las Cortes Generales, esta disposición ha tenido ocasión suficiente de ser puesta a prueba.

Las ocasiones más duras, las más difíciles que he tenido que superar, son los atentados terroristas. Comprenderán ustedes que como Ministro del Interior, he vivido con una cercanía muy especial los crímenes

* Secretario general del Partido Popular. Conferencia pronunciada en Faes Fundación para el análisis y los estudios sociales el día 15 de octubre de 2003.

terroristas y sus dolorosísimas consecuencias. Cualquiera de nosotros recuerda con claridad lo que estaba haciendo cuando le llegó la noticia del asesinato de Miguel Ángel Blanco.

El 11 de septiembre del 2001 el Presidente José María Aznar estaba de visita oficial en Estonia. Yo era, además de Ministro del Interior, Vicepresidente del Gobierno. Poco después de las tres de la tarde, tuve que hacerme cargo en su nombre de la gestión de la crisis y asegurar que la vida de los españoles no se viera trastornada por aquellos sucesos terribles.

En este caso, y en muchos otros que he vivido, el dolor ante una vida segada por unos asesinos, o la compasión ante el sufrimiento causado por un puñado de fanáticos, debe ser dominado y puesto al servicio de la acción diaria.

Se preguntarán ustedes por qué hablo del 11 de septiembre, siendo así que ese ataque terrorista tuvo lugar al otro lado del Atlántico. Pues bien, se lo voy a explicar. El terrorismo no conoce fronteras, ni regiones ni países. Sea cual sea su nacionalidad, las víctimas del terrorismo deben estar siempre en el centro de la lucha contra el terror.

Pero además de todo esto, lo digo porque el terrorismo golpea siempre aquello que nos une, aquello que nos es común a todos, aquello que nos saca de nuestro aislamiento y que nos permite cooperar con los demás y llegar a ser individuos libres: la dignidad humana que hace posible la convivencia en libertad.

Ese vínculo es lo que las víctimas del terrorismo, que siempre son personas con nombre y con rostro, nos deben recordar. Esa lealtad que debemos a las víctimas forma parte de lo que yo llamo patriotismo. Por eso, el ataque del 11 de septiembre nos resulta tan próximo, y sus víctimas tan cercanas.

Permítanme que me comprometa aquí, delante de ustedes, a hacer de la lucha contra el terrorismo mi primera prioridad personal en la vida pública.

Señoras y señores, la vida democrática moderna sólo es concebible si se articula en torno a partidos políticos fuertes y sólidos. Partidos capaces de representar los intereses de amplios sectores de la opinión pública, identificados en mayor o menor grado con sus programas, sus equipos, y en definitiva, con sus proyectos.

No creo exagerar si digo que, al prometer en su día y cumplir escrupulosamente su compromiso de no repetir como candidato a la Presi-

dencia del Gobierno, José María Aznar ha prestado a la vida democrática española un servicio cuya magnitud sólo podrá apreciarse con el paso del tiempo.

Su actitud, firme y generosa, ha puesto de manifiesto su confianza en la solidez del proyecto político que sustenta el Partido Popular. Y ha encontrado otras actitudes igualmente generosas en muchas y en particular en algunas personas.

Estoy seguro de que los efectos de esas conductas alcanzarán, de una u otra forma, a todo el sistema político español, que es una democracia representativa basada en los partidos. No me cabe ninguna duda de que estos gestos sitúan muy alto el listón de la ética y la dignidad política en España.

Soy consciente de la responsabilidad que significa tomar el relevo de José María Aznar. Pero, por encima de todo, soy consciente de que no hay honor más grande, para quien ha dedicado su vida al servicio del bien común, que el de comparecer ante los ciudadanos al frente de un esfuerzo colectivo tan sólido y tan coherente como el que el Partido Popular representa en la España del año 2003.

Estoy a disposición de lo que los españoles quieran de mí. Pueden tener la seguridad de que todo mi esfuerzo se dirigirá a responder a esa confianza y a ese reto.

Queridos amigos, al comenzar esta nueva etapa de mi vida pública, me ha parecido pertinente explicarles a ustedes mi visión de la España constitucional. En realidad, les confieso que mi idea de España, de la España constitucional, de esa que hemos construido entre todos, no puedo explicarla al margen de lo que ha sido mi propia vida.

Soy, si me permiten decirlo así, un hombre de la periferia. Nací en Santiago de Compostela y he vivido una parte importantísima de mi vida en Pontevedra. Llevaba tres años cursando Derecho en aquella Universidad cuando don Juan Carlos fue proclamado Rey de España. Y acababa de terminar mis estudios cuando voté la Constitución.

Viví aquel momento como uno más de los millones de españoles de entonces. Con ilusión y con ganas de ver cambiar las cosas. Empecé mi vida profesional y, poco tiempo después, opté por entrar en la vida política.

Había estudiado Derecho, y eso me permitió conocer los mecanismos por los que la voluntad general se plasma en la realidad. También aprendí cómo los deseos y las aspiraciones individuales pueden encauzarse gracias

a las instituciones. Me dediqué a la política porque pensaba que podía aportar algo a la cosa pública. Eso es lo que me llevó a participar en la política de mi tierra, cuando la España de las Autonomías comenzaba a despegar, como diputado en el primer Parlamento autonómico de Galicia.

Así, en los primeros años ochenta tuve ocasión de conocer cómo la Constitución y el Estatuto de Autonomía empezaban a calar y a sentar las bases de una Galicia más próspera. Lo mismo estaba ocurriendo en toda España. Desde el principio, me gustó participar en ese esfuerzo.

Después —y no quiero aburrirles a ustedes con un recorrido que empieza ya a ser largo— representé a mis conciudadanos como diputado de las Cortes Generales y he tenido la honra de desempeñar diversas responsabilidades en el Gobierno de la nación, bajo la presidencia de José María Aznar.

Evocar esta trayectoria, aunque sea tan sucintamente, ahorra muchas explicaciones acerca de mi proyecto para el futuro. Asumo la noción de España constitucional, única, plural y solidaria, que hemos compartido en el Partido Popular con tantos millones de españoles.

Hago mía esa idea de España que ha guiado nuestra acción de gobierno desde 1996. Soy un hombre de la España constitucional. En ella creo, en ella he desarrollado mi vida pública, y a ella pienso seguir dedicando mis esfuerzos.

Y, para ser sinceros, creo que esa dedicación vale la pena. Contemplado desde el año 2003, el salto que hemos dado desde aquellos años se me antoja monumental. Yo, como seguramente casi todos los españoles nacidos antes de la transición, guardo en mi memoria acontecimientos vividos en primera persona.

Vimos el final del franquismo y surgir el régimen democrático, con la Corona como motor. Participamos en la aprobación de la primera Constitución pactada entre las grandes tendencias existentes en España, y no impuesta por una de ellas a las demás.

Vimos aparecer uno de los modelos de derechos fundamentales y libertades públicas más avanzados del mundo, que permitió participar plenamente de la ciudadanía a quienes antes habían estado excluidos.

Configuramos un nuevo sistema de partidos que hoy parece esencial, y afortunadamente, estable. Fuimos testigos, también, del éxito de la alternancia política, que garantiza la participación de todos en los asuntos comunes: primero de UCD al PSOE, luego de éste al Partido

Popular... Con apoyos concretos de formaciones nacionalistas en momentos determinados.

Hemos visto la construcción de las diecisiete Comunidades y dos Ciudades Autónomas, cada una de ellas con su propio marco y estructura institucional.

No creo exagerar si afirmo que, en toda la Europa occidental, sólo los españoles hemos vivido un cambio tan profundo y positivo en la segunda mitad del siglo xx. Un cambio que, además, y con la señalada y terrible excepción del terrorismo, que aún subsiste pese a su progresiva debilidad, se ha producido de forma pacífica y consensuada.

Puede que los más jóvenes, nacidos ya en la España democrática, no sean plenamente conscientes de ello, pero estoy seguro de que la mayoría de los españoles sí lo es. Y en estas fechas, en que precisamente celebramos el 25 Aniversario de nuestra Constitución, es nuestra obligación transmitir este sentimiento a las generaciones más jóvenes.

Y me parece admirable no sólo la dimensión del cambio, ni solamente los resultados del proceso, esto es, la prosperidad actual de los españoles, la estabilidad de las instituciones, la descentralización del Estado o el papel internacional de nuestro país, sino también el estado de ánimo de que surge, lo que se ha dado en llamar «el espíritu de la Transición».

Permítanme ustedes decirles lo que para mí quiere decir esta expresión. Los españoles queríamos entonces homologarnos con nuestros vecinos europeos. Deseábamos un país abierto, integrado, plural. Había, por tanto, una expectativa de cambio muy profunda, lo que Ortega llamaría un cambio de horizonte. Queríamos vivir con libertad, y gobernarnos de un modo distinto a como habíamos sido gobernados hasta ahí.

Ahora bien, los españoles no querían –no queríamos– poner en peligro esos objetivos. Era una cuestión de prudencia, pero también lo era de sentido común. En realidad, el objetivo de un país plural, democrático y abierto, determinaba la forma que adoptaría el cambio.

Y en vez de volver a poner en práctica una ruptura, una quiebra en la convivencia entre españoles, recuperamos una manera de hacer política que en nuestra historia ha sido más frecuente de lo que a veces se ha dicho. Volvimos a la costumbre civilizada de la negociación, del pacto, del acuerdo lo más amplio posible.

Los españoles sabían ya, desde hacía mucho tiempo, que nadie puede aspirar a tener siempre toda la razón de su parte, que nadie conoce siempre todas las perspectivas, los matices y las interpretaciones de la realidad. Lo que querían era un sistema de gobierno que les asegurara que estarían a salvo de quienes creen que tienen la razón, y toda la razón, de su parte.

Ese es el rumbo que marcaron los españoles en 1978. Conviene recordarlo veinticinco años después. Y ése es al que quiero ser fiel, con la finalidad de enriquecer la convivencia democrática en España.

Señoras y señores, la modernización de España no se ha hecho sin esfuerzo, ni es el producto de la mera casualidad. Han sido necesarios muchos factores para hacerla posible. Es evidente que, sin la actitud responsable del pueblo español y de sus dirigentes políticos, el resultado hubiera podido ser muy distinto.

También es cierto que sin instrumentos jurídicos flexibles, capaces de encauzar tan profundos cambios políticos, ese proceso hubiese podido encontrar serios obstáculos, tal vez insalvables.

Por eso, es tan importante salvaguardar estos instrumentos, cuya eficacia está ya demostrada y sigue siendo precisa para continuar aprovechando las oportunidades que el futuro nos ofrece a todos.

El primero de esos instrumentos es, evidentemente, nuestra Constitución. Una Constitución que, a punto de cumplir 25 años, ha permitido cambios tan profundos como los descritos, y aun otros nuevos, como los derivados de la integración europea.

Todos estos hechos han probado que la Constitución, que los españoles aprobamos en referéndum el 6 de diciembre de 1978, es un marco adecuado no sólo en términos teóricos, sino también de práctica política e institucional.

Las opciones políticas básicas, Estado social y democrático de Derecho, Monarquía parlamentaria y organización territorial autonómica, han provisto al régimen de una estabilidad y normalidad institucional que ha permitido una etapa de prosperidad sin exclusiones desconocida en nuestra historia.

En el fondo, la Constitución debe obligarnos a un ejercicio de humildad. Yo viví aquellos años ilusionado con participar en la España que empezaba a ver la luz gracias al esfuerzo que todos los españoles y todas

las fuerzas políticas españolas estábamos haciendo. Había competencia, y ambición, y también intereses encontrados.

Pero no era un esfuerzo por imponer el propio criterio sobre el de los demás. Era un esfuerzo común por recuperar nuestro protagonismo, nuestra propia voz. El conjunto de los españoles, el pueblo español quería volver a ser el agente de su destino. Eso es lo que está escrito en nuestra Constitución, y eso es lo que hemos de respetar: la voluntad general, la voluntad del pueblo español. Y nadie está sobre esa voluntad.

Y nuestra Constitución sintetizó, muy acertadamente, esa voluntad. Por eso, se equivocan quienes cuestionan aspectos centrales de la misma. Porque el pueblo español en su conjunto, único sujeto soberano, es la mejor garantía de su cumplimiento.

Y en un sistema democrático, como el que la Constitución consagra, nada puede conseguirse contra la voluntad de la mayoría de los españoles. Una voluntad que las instituciones comunes, y muy especialmente las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación, tienen la misión de garantizar. Y los medios para hacerlo.

Por todas estas razones, me gustaría dejar claro que la Constitución no es para mí un objeto de negociación, mucho menos una disposición transitoria. Han pasado veinticinco años desde que está vigente. Y en estos veinticinco años hemos podido cumplir buena parte de las aspiraciones colectivas, de los sueños, por así decirlo, que entonces teníamos.

Los hemos realizado gracias al marco institucional del que nos dotamos entonces. No ha ocurrido nada que lleve a plantearnos la necesidad de variar las bases de la concordia, que ha hecho posible la democracia y la vitalidad de España. ¿Para qué vamos a cambiar las reglas de juego?

Por eso, me alegra sobremanera la reciente declaración de Gredos de los ponentes del texto constitucional. La asumo en su integridad. En el fondo nos lanzan un mensaje inequívoco, y todos debemos tenerlo muy en cuenta: la vigencia del consenso que presidió su elaboración.

Señoras y señores, una de las decisiones políticas básicas de nuestra Norma Fundamental fue la de descentralizar un Estado hasta entonces rígidamente centralista. La España de las Autonomías supuso abrir la puerta para que los españoles decidiéramos cómo queríamos organizar nuestro futuro, dentro del marco claro de un futuro común para todos.

Veinticinco años después, creo que nadie puede decir que la gran mayoría de los españoles hayamos desaprovechado esa oportunidad o hasta ahora hayamos apostado por opciones aventureras o extravagantes, aunque algunas minorías no hayan cejado en sus intentos de imponérselas.

La España de las Autonomías ha sabido trasladar a las Instituciones la diversidad del paisaje español, su enorme variedad, la riqueza de su historia y la pluralidad de nombres y de lenguas.

No veo, por tanto, ninguna razón para variar este sistema institucional. Sigue plenamente vigente y, además, su desarrollo ha seguido siendo fruto de un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas. Me estoy refiriendo primero a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, todos ellos por consenso, y a los Acuerdos firmados en 1992 y 1996 entre Gobierno y oposición, en los que tuve la ocasión de participar de forma muy activa.

Por todo ello, creo que la primera obligación de las fuerzas políticas que lo adoptamos, y que lo pusimos en práctica, es darle la oportunidad de que siga funcionando establemente. Esto es lo que desean, me parece a mí, la gran mayoría de los españoles.

Y me atrevería a decir algo más. En más de un sentido, nos adelantamos a los tiempos y creamos un sistema que ha sabido respetar la diversidad y, a un tiempo, la cohesión y la unidad.

Hoy en día nuestras instituciones se han convertido en un modelo para otros países. Ese no era un problema solamente español. Muchos otros han de conjugar diversidad cultural y cohesión nacional. Nosotros nos enfrentamos en su tiempo a ese problema. Fue un problema histórico, y está resuelto.

En España cabemos todos. Las competencias de las Comunidades están sustancialmente equiparadas. Y se garantiza el respeto a los llamados «hechos diferenciales». Hemos construido un capital político que es causa de prestigio y de influencia fuera de nuestras fronteras. Podemos estar orgullosos de él. Y estoy convencido de que los españoles lo saben y lo aprecian.

Queridos amigos, pienso firmemente que para las naciones la estabilidad y la continuidad tienen un valor en sí. Garantizan la cultura y, al cabo, la perpetuación y el avance de la civilización. Nunca debe-

mos olvidar que la Constitución que nos dimos los españoles en 1978 no surge de ninguna entelequia, sino que emana de un sujeto histórico que es España.

Tal vez recuerden una carta que Jovellanos escribió en 1810 a Sebastiani, general del ejército francés, quien quería atraerle al bando de los afrancesados. Jovellanos le contestó, entre otras cosas, que los españoles querían defender su «constitución». Y cuando Jovellanos hablaba de «nuestra constitución», como ustedes saben, se refería al conjunto de usos, costumbres, de tradiciones jurídicas y políticas y de instituciones que conforman el cuerpo civil de la nación.

Pues bien, la continuidad de que hablo es el respeto a esa tradición histórica, filtrada por la razón y mejorada por los derechos humanos. Esa continuidad favorece el progreso real de una nación. Por ello, abrazar en su integridad la Constitución, la Constitución escrita, implica comprender y respetar la otra constitución, la histórica, de donde procede en buena parte la vitalidad de ese texto.

Por eso, un rasgo de una nación madura es asumir el conjunto de su herencia cultural, que, en el caso de la nuestra, forma parte de la cultura europea y occidental. Habrá cosas que nos gusten más que otras, pero nos reconocemos en ella, y, además, sin exclusividad.

Pero si se me preguntara qué parte de esa herencia considero más valiosa y siento más cercana, podría contestar que me siento cómodamente heredero de las preocupaciones de la España comprometida e ilustrada de Jovellanos, de Cánovas y de Ortega, y también del patriotismo de Azaña, del progresismo de Sagasta y de la ambición nacional de Cambó.

Y, desde luego, podría añadir otros nombres ilustres, que coincidieron en su aprecio por la libertad, en sus principios humanistas y en su voluntad de concordia. Y además, me interesa que otras perspectivas, distintas de la que yo pueda tener, me ayuden a alumbrar y a entender nuevos aspectos de la realidad común, a hacer a España inteligible, como decía Julián Marías en un ensayo memorable.

Otro hecho histórico les ayudará a hacerse una idea de lo que yo entiendo por la política. En 1989 se produjo una «revolución» —así la llamó, entre otros, Ralf Dahrendorf— que transformó completamente la realidad del mundo. Fue la caída del Muro de Berlín y el colapso del comunismo o, como lo llamaban entonces, el socialismo real.

La caída del Muro supuso la liberación de centenares de millares de personas de un régimen que les impedía ejercer la libertad, poner en práctica sus proyectos, prosperar, vivir una vida propia. También nos hizo reflexionar a todos los que nos interesamos por la cosa pública.

La caída del Muro de Berlín significó el fin de los experimentos de ingeniería social. Después de aquello es mucho más difícil intentar imponer una idea del mundo desde el poder político. Todos los políticos sabemos ya que la gente, la sociedad, va siempre delante de nosotros.

A veces pensamos que vamos por delante de la gente, porque tenemos una información considerable, o porque tenemos una perspectiva más global de las cosas, o porque tenemos una capacidad de influencia mayor. No es así. Nadie puede sustituir al conocimiento que tiene la sociedad de sus propios intereses. Podemos, mejor aún, tenemos que estar al tanto de las nuevas demandas y de las nuevas exigencias.

Antes de la caída del Muro de Berlín eso lo sabíamos unos cuantos, aunque más de lo que parecía. Ahora ya lo sabemos todos, y me parece que se engaña a sí mismo quien diga que él no lo sabe.

Por eso, yo creo que un partido tiene que estar dispuesto a escuchar a la gente. Y por eso en el Partido Popular estamos abiertos a personas de todas las procedencias. Nos unen los principios y valores que hemos asumido como propios y la voluntad de trabajar juntos en bien de nuestro país, respetando la libertad, las instituciones, la ley y poniendo a las personas, su bienestar y su autonomía, en el centro mismo de nuestras preocupaciones.

Ante todo, afirmamos que, con independencia de las culturas y formas de vida, la dignidad del ser humano lo hace titular exclusivo de los derechos fundamentales.

Creemos que una comunidad es más justa cuantas más oportunidades ofrece a sus ciudadanos, y que la educación y el empleo son la clave para hacer realidad esta aspiración.

Apoyamos el protagonismo de una sociedad que genera iniciativas que la hacen avanzar y trabajamos para aumentar la integración social. Sabemos que son los individuos activos y responsables los que impulsan proyectos vitales que implican a los demás y que contribuyen al progreso de un país.

Defendiendo estos principios, que inspiran nuestra acción de gobierno, representamos una gran corriente de opinión en la sociedad española.

Cuando se iniciaba nuestra democracia, la oferta política era muy variada. Habrá quien lo eche de menos. Yo no. Yo, como he dicho antes, creo en los grandes partidos nacionales, en los partidos que sean capaces de articular las amplias tendencias de una sociedad plural.

Tales partidos son factores fundamentales para la vertebración de su sistema político y de la realidad nacional. Y creo que es mérito de ellos saber evolucionar y adaptarse a una sociedad que cambia, sin renunciar a sus principios.

Es lo que ha hecho el Partido Popular. Ha costado mucho esfuerzo y, sobre todo, mirar mucho hacia delante. Así, hoy el partido en el que ingresé hace ya muchos años se ha convertido en un partido de centro. O mejor dicho, el Partido Popular es el partido del centro.

Y no intento presumir de monopolio, porque no me gustan los monopolios, ni siquiera eso que los economistas llaman monopolios naturales. Describo el resultado de un proceso que en parte es fruto de nuestra voluntad. Pero también en parte, como todo en política, es fruto de las circunstancias o del trabajo de los demás.

Yo concibo el centro reformista como una forma de hacer política y de gestionar los intereses generales. Un partido de centro reformista, como es el Partido Popular, se define tanto por sus principios como por el modo de llevarlos a cabo.

En primer lugar, por saber escuchar y lograr consensos. El diálogo con los sectores afectados, con los destinatarios de cada norma, de cada medida que se adopta, es esencial.

En segundo lugar, por potenciar y dar más protagonismo a la sociedad. Hemos de fortalecer la sociedad, en un doble sentido. Hay que abrir oportunidades, permitir a las personas desarrollarse en libertad, remover los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de las expectativas personales y apoyar a los emprendedores y sus iniciativas. También implica fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos que a todos nos afectan.

En tercer lugar, por gestionar los asuntos públicos con ética, honradez y eficacia.

Y por último, por huir de posturas dogmáticas. La ciencia, la tecnología avanzan a un ritmo vertiginoso, las necesidades y los problemas de los ciudadanos evolucionan al mismo ritmo. No hay que partir de fórmu-

las viejas para problemas nuevos; sino buscar soluciones equilibradas y eficaces, soluciones en consonancia con lo que se hace en los países de nuestro entorno.

Señoras y señores, hoy quiero mirar hacia el futuro con todos ustedes. Lo que ahora nos compete hacer, lo que ahora es más útil para el interés de los ciudadanos, es desarrollar todas las potencialidades que nos ofrece la España constitucional.

Cuando hemos tenido un futuro claro y hemos considerado que trabajar por él valía la pena, nos han ido bien las cosas. Eso es lo que en muchos campos hemos hecho estos años y así hemos podido transformar la realidad y dejar atrás viejos problemas y muchas carencias que hasta hace poco nos parecían difíciles de superar.

Lo importante es caminar con un rumbo cierto y adaptar a él, con coherencia, todas las políticas que se pretenden impulsar. En el terreno de la política no hay variables independientes. Todo está íntimamente relacionado y la ética de la responsabilidad ha de ser guía principal de la acción de gobierno.

No partimos de la nada. Hemos caminado mucho trecho. Hemos podido poner en marcha políticas que han ido dando frutos, de los que ya se beneficia el conjunto de la sociedad española. Los conocen ustedes y no quiero detenerme en ellos.

Queremos continuar impulsando estas políticas y abordando otras nuevas, que las transformaciones de la sociedad española nos demandan, siguiendo nuestros principios. Me gustaría resumirlas en tres grandes apartados.

Las enuncio y las analizo, con la brevedad que me exige la cortesía con ustedes, en cuanto deben constituir las grandes orientaciones de la acción que debemos llevar a cabo en los próximos años al servicio del interés general de España.

El primer apartado se refiere a las políticas económicas y sociales.

Y empezaré por lo que parece más sencillo, pero que no lo es. Me refiero a la austeridad. Es, desde luego, una virtud. Lo es, al menos, en mi jerarquía de valores. Pero en política es más que una virtud, es el primer compromiso que debe asumir un gobernante. Sencillamente porque administra recursos ajenos, que obtiene, además, la mayoría de las veces coactivamente. La austeridad produce inmensos beneficios.

Cuando llegamos al Gobierno, en 1996, pedimos a nuestros compatriotas sacrificios muy importantes. Gracias a su respuesta, pudimos empezar a reducir sustancialmente el déficit público. Así logramos participar como protagonistas, por primera vez en nuestra historia, en un acontecimiento tan importante como la puesta en marcha del euro.

Desde el año 2001, tenemos lo que hemos dado en llamar déficit cero. Es decir, el Estado no gasta más de lo que ingresa. Eso nos permitió proceder a una disminución considerable de los impuestos. Hemos devuelto a la sociedad española recursos que el Estado detraía y que ahora se dedican a la creación de prosperidad para todos.

Creo firmemente que los impuestos moderados facilitan el dinamismo de la sociedad, las iniciativas que crean riqueza y, a la postre, contribuyen al bienestar con bases más sólidas.

Y todo esto lo estamos logrando sin reducir el compromiso de cumplir los deberes que nos corresponden sin duda como Estado social.

Hemos aumentado las prestaciones sociales. Mantenemos el poder adquisitivo de las pensiones, y desarrollamos las políticas solidarias de integración social. Hemos saneado la Seguridad Social y, como saben, hemos seguido aumentando, y continuaremos haciéndolo, el fondo de reserva de las pensiones, destinado a asegurar el futuro de nuestros mayores.

Y ello no sería posible si no hubiéramos vivido una larga etapa de crecimiento económico. Gracias al diálogo social, a la estabilidad del marco institucional, a la austeridad en el gasto del Estado y a las reformas liberalizadoras emprendidas, que deberán intensificarse en el futuro, la economía española ha venido creciendo regularmente.

Lo ha hecho en tiempos de bonanza económica, pero también cuando el conjunto de la economía se veía amenazado por la crisis e incluso por la recesión. Por primera vez en nuestra historia, no hemos seguido la tendencia a la desaceleración de las economías de nuestros vecinos.

Pero no sólo hemos seguido creciendo en estos tiempos difíciles. Sobre todo, generamos empleo. Que es lo que considero más relevante para nuestro país. En estos años, los empresarios y los trabajadores españoles han creado más de cuatro millones de puestos de trabajo.

El Presidente Aznar gusta de referirse a esta creación de empleo como una «revolución silenciosa». Es, ciertamente, el cambio social más impor-

tante que ha experimentado España en los últimos ocho años. Para darles un solo dato de lo que significa, les diré que de esos cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, la mitad están ocupados por mujeres. Y ello implica que un tercio de las mujeres que trabajan hoy han encontrado su empleo en estos ocho años.

Nunca en la historia de nuestro país las mujeres habían tenido el protagonismo, la autonomía y la capacidad de iniciativa que tienen ahora. Sólo eso indica la profundidad del cambio que se está operando en la sociedad española, y el aumento de la vitalidad y de la capacidad de creación que está demostrando.

Y eso nos plantea también desafíos que antes no teníamos. Lograr una efectiva conciliación de la vida familiar y laboral resulta vital para el futuro de la sociedad española. Porque yo quiero que las familias sean las protagonistas de la sociedad del pleno empleo. Y al servicio de este objetivo quiero dedicar los máximos esfuerzos en los próximos años.

Les añadiré dos datos más, para situar la economía española en un contexto globalizado. En estos años, España se ha convertido en un país exportador de inversiones. Los españoles se arriesgan ya a salir fuera, a emprender actividades más allá de nuestras fronteras, a buscar y a abrir nuevos mercados.

Por otro lado, España está recibiendo un flujo muy considerable de inmigrantes. No es una cuestión de cifras ni de estadísticas. Es una cuestión de personas que creen que España les ofrece una oportunidad, a ellos y a sus hijos, y que vienen aquí a contribuir con su trabajo al esfuerzo común. También aquí debemos estar a la altura del desafío.

Estos avances y transformaciones no son el fruto de una inspiración súbita y genial. Yo, al menos, no creo en este tipo de causalidad. Son el resultado de muchos factores. Pero, si me permiten destacar tan solo uno, que acaso sea el más importante, ese es la confianza alimentada por el despliegue de la libertad en el respeto a la ley.

Los gobernantes y quienes estamos al servicio del Estado debemos contribuir a crear ese clima de confianza, que incluye la seguridad y la certeza que proporciona el Estado del Derecho. Y, para ello, hemos de dar ejemplo de rigor, tanto en el respeto a las reglas, que debemos cumplir escrupulosamente, como en el manejo del dinero público, fruto del esfuerzo de todos los españoles.

En parte gracias a esa actitud, hemos conseguido que los españoles recuperen la confianza perdida en años anteriores. Esa es la clave de todo. Lograr que la gente sepa que, dentro de la ley, puede realizar sus proyectos, llevar a cabo sus ilusiones y elegir la vida que quiere vivir. Tenemos que asegurar a los españoles que el mérito cuenta, que ningún esfuerzo quedará sin resultado, que ninguno, si vale la pena, será baldío ni caerá en saco roto.

Y tampoco es ajena a este propósito la eficacia en la gestión pública, que resulta una cuestión capital para una sociedad moderna. Es más, en nuestros días la eficacia de la gestión pública, y muy particularmente de la económica, se convierte en una prioridad social. Y entiendo que este enfoque constituye también otra seña de identidad del Partido Popular.

Porque todas las políticas económicas producen consecuencias sociales. Las políticas económicas que generan empleo son las políticas de cohesión. Las que lo destruyen son políticas de marginación. De ahí nuestra obsesión a favor de las políticas que favorezcan la creación de empleo así como nuestra radical oposición a las que la pongan en riesgo o la dificulten.

Y de ahí nuestra particular concepción de las políticas de cohesión social que, como partido de centro reformista, propugnamos. Son políticas que pretenden acabar con todos los mecanismos que obstaculizan la igualdad de oportunidades; que se proponen cancelar los espacios de marginación, de precariedad y de incertidumbre; que nunca son indiferentes a la suerte de las personas concretas; y que responden a la voluntad política de conseguir que los diversos intereses sociales logren un punto de encuentro que permita, al mismo tiempo, la creación de riqueza y su distribución equitativa.

Y, al hablar de igualdad de oportunidades, no puedo dejar de referirme a la educación. Y así abordo ya el segundo apartado de los que quería exponerles algunas reflexiones. También en este campo el salto que hemos dado es colosal. La Constitución incluyó al derecho a la educación entre los derechos con el más alto nivel de protección. Fue una opción que marcaba una línea de conducta a los poderes públicos. Y hay logros que son evidentes. Hemos alcanzado la escolarización universal de los tres a los dieciséis años y un millón y medio de jóvenes pueblan las aulas universitarias.

Pero ahora nos corresponde hacer un esfuerzo adicional, que constituye, en mi opinión, un objetivo nacional prioritario. Debemos promo-

ver en el mundo educativo un sistema de principios elementales, que son indispensables para una sociedad que quiere consolidar un orden de libertad y hacer real la igualdad de oportunidades. Debe proporcionarse al alumno el acceso al conocimiento de un mundo complejo para el que debe estar preparado desde el punto de vista humanístico, experimental y social, así como a una perspectiva del mundo en el que vive.

Los mecanismos de transmisión de ese conocimiento y de valores de alcance universal deben ir formando ciudadanos responsables en libertad y en el buen uso de su condición de ser social. Todo esto nos obliga a una labor ardua, en la que ya hemos dado algunos pasos. Pero que tiene que concebirse como una tarea en la que toda la sociedad ha de estar implicada. Y de ese modo también lograremos un auténtico sistema educativo vertebrado y con capacidad para responder a las futuras necesidades de nuestra nación.

Quiero decirles a ustedes, por otra parte, el abandono de muchos jóvenes a una situación de desconocimiento de la complejidad del mundo que les rodea, que puede conducir a una actitud de mero disfrute de una instantaneidad sin significado, puede acentuarse por los mecanismos indirectos de formación cultural, que van mucho más allá de lo que es el sistema escolar.

Todo lo que ha sido denominado «cultura-basura» forma un poderoso entramado de satisfacción para adolescentes desorientados, que dificulta la imprescindible asunción de valores y perspectivas que vayan más allá de lo efímero, de lo intrascendente y de lo hueco. Crean ustedes que no es éste un asunto baladí. Y necesitamos debatir sobre él muy intensamente en la sociedad española.

Y yo, aquí, quiero apelar a la responsabilidad de los medios de comunicación, especialmente a los audiovisuales, por la especial influencia que ejercen. Y me propongo, en diálogo con todos, trabajar por una propuesta cultural, que sea exigente, que contribuya a establecer un campo de valores comunes, que tengan el humus democrático y liberal que ha ido desarrollándose con la modernidad.

Señoras y Señores, la entrada en la sociedad del conocimiento nos obliga a desarrollar, asimismo, un potente sistema de ciencia y tecnología, que incluya la innovación. Contamos con una comunidad científica muy preparada, que, como es lógico, se ha ampliado substancialmente en los últimos tiempos. Apoyarla ahora, con medidas eficaces, resulta esencial.

Pero este sistema, en mi opinión, nunca llegará a disponer de la fortaleza necesaria para el país que ya somos, sin que la iniciativa social y empresarial se involucre en él con decisión. Verán ustedes que en muchos de los asuntos que estoy abordando apelo a la sociedad. Entre otras razones, por eso he querido hoy estar con todos ustedes.

Pero esa apelación no es, ni mucho menos, una abdicación de las propias responsabilidades, de las que puedan corresponder a los poderes públicos. Soy consciente de ellas. Lo que ocurre es que si no creo en los experimentos de ingeniería social tampoco creo en la política conductora de todo, en este caso, sencillamente, porque tal planteamiento sólo conduce al fracaso.

Y, por ello, estamos aquí, también, ante una cuestión de confianza. Y la confianza se adquiere y se alimenta cuando hay una correlación entre deberes mutuos, que se respetan y cumplen, y cuando hay una disposición para cooperar, para trabajar juntos en torno a grandes objetivos. Y esto es lo que yo deseo.

Señoras y señores, fruto del vigor de la España constitucional, del asentamiento de nuestra democracia y del dinamismo que, en el marco de ella, ha impregnado el quehacer de nuestra sociedad, es la nueva posición de España en el mundo, que es el tercer y último apartado al que me gustaría referirme. Es ya tarde para explayarme en esta trascendental cuestión. Y buscaré otras ocasiones para ello.

Pero permítanme que abuse un poco de su tiempo para decirles algunas pocas cosas elementales, que no puedo dejar en el tintero. Las puedo resumir en dos proposiciones, que me gustaría que les llegaran muy adentro. La primera es que en un mundo globalizado, cada vez más interdependiente, nuestro destino se juega en nuestra capacidad de actuar en el escenario internacional.

La segunda es que las opciones en política exterior de un país son en, gran parte, consecuencia de su situación interna.

Y eso es lo que ha ocurrido en estos últimos años. De modo responsable hemos incrementado nuestros compromisos en el ámbito internacional. Lo estamos haciendo a pesar de las inercias aislacionistas y de retraimiento que todavía padecemos, fruto, en buena parte, de los avatares de nuestra historia.

Queremos hacerlo porque es muy beneficioso para España y para su futuro. Queremos trabajar a favor de un mundo abierto, en el que se

expandan y arraiguen las libertades y los derechos humanos, en el que la cooperación y el comercio internacionales ofrezcan oportunidades para el progreso y el bienestar de los pueblos y en el que se respete la legalidad internacional. El voto casi unánime de la comunidad internacional, en septiembre del pasado año, para que España ocupara durante dos años un puesto de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, me parece un dato significativo respecto de la política exterior de España.

No podemos eludir las responsabilidades que nos corresponde asumir como una democracia moderna y próspera, plenamente inserta en la comunidad internacional. Y por ello, hemos aumentado, por ejemplo, nuestro compromiso en la Alianza Atlántica, normalizando nuestra presencia en la estructura militar.

Hemos colaborado con nuestros aliados en la lucha contra el terror —como no podía ser de otra forma, para un país que siempre ha insistido en la necesidad de la cooperación internacional en la lucha contra este bárbaro azote— y estamos colaborando en la reconstrucción de las instituciones y las infraestructuras en los Balcanes, Afganistán e Irak, para que los ciudadanos de estas regiones puedan llevar una vida digna y en libertad, como aquélla a la que aspiramos todos.

Hemos alcanzado, además, un excelente nivel de relaciones con los Estados Unidos, país con el que los españoles, y los europeos en su conjunto, compartimos ideales, valores e intereses.

Y además, la vocación española y su posición en el mundo no pueden entenderse sin tres ejes fundamentales: Europa, Iberoamérica y el Mediterráneo. La España constitucional se ha reencontrado con estas realidades y lo está haciendo a la altura de los tiempos. Es lo que desde los mismos comienzos de nuestra democracia venimos llevando a cabo y es lo que debemos seguir haciendo, con más intensidad si cabe, en los próximos tiempos.

Hoy con Iberoamérica compartimos no sólo tradición, lengua, cultura y vínculos humanos, sino también la voluntad de desarrollar proyectos comunes e importantes intereses económicos.

Con los países del Mediterráneo queremos seguir construyendo un espacio de estabilidad y prosperidad compartida, desde el diálogo y la cooperación.

Y permítanme detenerme algo más en Europa, en ese histórico proceso de integración plasmado en la Unión Europea y al que los españoles unánimemente nos quisimos sumar, con gran ilusión y confianza, tan pronto como se restableció la democracia en España.

A esta Europa que muy pronto reunirá a 25 miembros, está vinculado nuestro destino. Por eso, tenemos un interés vital en que la Unión Europea funcione bien, con instituciones eficaces, en que constituya un espacio dinámico, competitivo, cohesionado, creador de riqueza y promotor de bienestar social, y en el que se preserven la libertad, la seguridad y la justicia.

También queremos que Europa tenga un mayor protagonismo en el plano internacional, en defensa de la libertad, los derechos humanos, la democracia, el libre comercio y el desarrollo. Para estos fines, el vínculo transatlántico desempeña un papel fundamental.

Esta Europa está viviendo momentos cruciales: de un lado, la ampliación, a punto de culminarse, y de otro, la Conferencia Intergubernamental, abierta hace pocos días en Roma. Yo deseo que el Tratado Constitucional que se adopte en esta Conferencia permita a la Unión Europea afrontar adecuadamente los desafíos de nuestro tiempo, tanto en el plano interno como en el exterior, y también deseo que haga posible que España pueda desempeñar, en el seno de las instituciones comunitarias, el papel activo que ambicionamos.

Queridos amigos, concluyo ya.

Los españoles hemos hecho muchas cosas juntos desde 1978. Veinticinco años después, estamos en condiciones de continuar lo hecho, de mejorarlo, y de enfrentarnos a lo que la nueva situación exige de nosotros. Tenemos que ser imaginativos, prudentes y perseverantes, porque el futuro está abierto y no hay caminos trazados de antemano: los haremos al andar.

A mí y a mi partido nos ilusiona volver a ponernos a prueba. Tengan ustedes la seguridad de que, en lo que a mí me concierne, será un honor —el más alto en el que he podido soñar— poder seguir sirviendo a mi país en el puesto que los ciudadanos decidan que debo ocupar.

Señoras y Señores: Muchas gracias por su asistencia y su atención

Nueva Revista

DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE

la cultura al día,
la actualidad bien pensada

Si «los límites de mi lenguaje significan los límites de mi mundo» (*Tractatus*, 5.6), los ensayos, poemas y relatos de *Nueva Revista* buscan ampliar el horizonte de comprensión de la actualidad para lograr una lectura sin fecha de caducidad.

PRESIDENTE
Antonio Fontán

DIRECTOR
Rafael Llano

Nueva Revista

Javier Ferrero, 2
28002 Madrid
Tel.: 91 519 97 56

www.nuevarevista.com

Acotaciones al ayer y al hoy del Estado de las Autonomías

RAFAEL ARIAS-SALGADO MONTALVO*

LA cuestión constitucional más difícil con que ha debido enfrentarse la España democrática ha sido —y es de algún modo todavía— la del Estado de las Autonomías, concepto elusivo para no calificar al Estado español ni como Estado regional ni como Estado federal. Evanescencia semántica o escapismo verbal, reflejo de un viejo problema nuestro, recurrente en nuestra historia, del que la Constitución se ocupa con técnica deficiente, pero con acierto político, porque ha permitido avanzar de manera sustancial en su resolución. Aunque la dificultad política impidió la introducción de fórmulas técnico-jurídicas rigurosas, España ha logrado al fin, de manera razonable, organizarse como Estado políticamente descentralizado y dar cauce a su visible diversidad.

Cualquier referencia crítica en este artículo, cuya pretensión es ante todo, aunque no sólo, explicativa, tiene su amortiguador en esa premisa mayor que resume mi pensamiento sobre el Título VIII de la Constitución. Afirmación, por otra parte, necesaria porque me propongo dividir mi exposición en cuatro partes. En la primera explicaré las razones y circunstancias que, respectivamente, inspiraron y dificultaron la configuración del Título VIII como punto de partida y marco para la redacción de los Estatutos de Autonomía. En la segunda, me referiré a la elaboración de los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz como primera experiencia y factor condicionante del resto del proceso autonómico. Aludiré en la penúltima a los Pactos Autonómicos del 31 de julio de 1981 como decisión final de ordenación de la pluralidad y heterogeneidad de iniciativas autonómicas. Y concluiré con un cierto balance que alcanza hasta el presente.

* Ex-Secretario General de UCD y ex-Ministro de Administración Territorial.

Mi intención es principalmente analítica e informativa, aunque, como participante activo en alguno de los hechos subsiguientes, me resulte inevitable la referencia a la circunstancia política y, por tanto, destile valoraciones también inevitables. En el relato hay vivencias y racionalizaciones *a posteriori* en mezcla difícil de deslindar porque la reflexión jurídica y política es, por mi formación, parte inseparable de mi experiencia vital.

I. EL MARCO DE ELABORACIÓN: EL TÍTULO VIII

Hoy, muchos que en su día criticaron el trabajo de las Cortes constituyentes, empiezan a reconocer las grandes virtualidades que encierra el Título VIII, aunque sea técnicamente deficiente y en su aplicación se encuentren notables dificultades. Hoy, se puede también percibir que el proceso político democrático fue reforzado y legitimado por el proceso autonómico, aunque su planteamiento simultáneo implicase afrontar obstáculos adicionales. Y hoy, asimismo, parece claro que la unidad política española –con matizaciones que derivan de la cuestión vasca– se levanta sobre cimientos más sólidos, firmes y auténticos, por más libres, que antaño. De ahí, que hoy igualmente, la radical pretensión independentista del nacionalismo vasco, a pesar de su inviable finalidad rompedora, carezca de virtualidad para desestabilizar la vida democrática española. Si todo ello es así, como creo que lo es, no resulta razonable exigir más a una Constitución, o mejor, al bloque de la constitucionalidad, concepto fecundo al que el Tribunal Constitucional dio carta de naturaleza entre nosotros. La historia del Estado de las Autonomías, aunque breve todavía, es pues la historia de un éxito colectivo.

La decisión de los constituyentes españoles, cuyo antecedente político se halla en el genial y audaz restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, el 29 de septiembre de 1977, por el primer gobierno Suárez, no fue ni arbitraria ni fruto de la improvisación como algunas veces se ha sugerido. Había por el contrario, profundas razones para transformar desde su raíz la estructura del viejo Estado español; razones aún vivas que son el fundamento del Estado de las Autonomías en que ha organizado su convivencia la España democrática. La generalización de las «Preautonomías» fue el primer indicio de un extendido

propósito de regionalización. Es cierto que hubo en el comienzo una cierta precipitación, pero la integración de los nacionalismos político-culturales –tarea urgente– comportaba a través de una exigencia de igualdad formal el riesgo de la emulación, riesgo ineludible que incidió con intensidad durante todo el proceso.

Había, en primer término, *una razón de orden histórico*, derivada de las fragilidades y fisuras, mal cicatrizadas algunas de ellas, que aparecen en la unidad española en todos los momentos de nuestra historia en que se instaura un régimen de libertades o si se quiere, en la línea de Fusi, la impotencia de nuestro liberalismo para culminar la construcción del Estado Nacional. La existencia de nacionalismos y de regionalismos de raíz popular exigía un cauce institucional para su plena integración en la unidad política española. El principio de autonomía, como técnica de organización y de distribución territorial del poder estatal, da respuesta adecuada –y así se aceptó por todos durante la transición política– a esa realidad plural de España. Su implantación supuso, por ello, entender la unidad nacional española tal y como es, es decir, diversa y plural.

Tuvieron los constituyentes de 1977, en segundo lugar, *una razón de orden político* para plasmar en la Constitución un Estado políticamente descentralizado: la necesidad de perfilar una democracia moderna, es decir, participativa. Acercar los centros de decisión política para organizar la participación ciudadana en las decisiones que más afectan a su vida cotidiana y facilitar su control comporta una división territorial del poder. De ahí que se extienda el principio de autonomía a la provincia y al municipio, para la consecución de sus fines, y que el principio de representación electiva, articulado a través del sufragio universal, se aplique a los titulares de sus órganos de gobierno.

En tercer lugar, hubo *una razón de orden funcional*, de importancia considerable, que condujo asimismo de manera natural a la descentralización política: la crisis del Estado centralista, cuya ineficacia y capacidad de despilfarro dañaba su propia legitimación social. La transformación del Estado liberal en Estado social se hace en el transcurso del siglo xx mediante la intervención del poder público en todas las vertientes de la vida colectiva, para corregir desequilibrios e injusticias sociales. Surge así el Estado de bienestar, pero la universalización de sus servicios públicos y prestaciones sociales se lleva a cabo en forma tan centralizada que

origina una hipertrofia administrativa. La organización más eficaz del bienestar social fue también motivo esencial para que los diputados y senadores de las Cortes de 1977 coincidieran en implantar una institución estatal política y administrativamente descentralizada. El Estado español padecía además una excesiva desviación centralista de doble origen: la centralización inherente al proceso de formación del Estado moderno (según el modelo francés) e intervencionista (según el modelo de Estado social) y el centralismo inherente a la existencia de un régimen autoritario de larga duración bajo cuya égida se reconstruyó, después de la guerra civil, la organización estatal.

Por último, aunque no por ello menos importante, hubo *una razón de orden socioeconómico*. España era un país que padecía graves desequilibrios interterritoriales. Existían profundas diferencias económicas y sociales entre las distintas zonas del territorio español. El principio de autonomía no es, desde luego, la solución de un problema tan complejo, pero resulta un instrumento útil para generar una dinámica que obliga a los órganos centrales del poder político a plantearse una más justa distribución territorial de los recursos públicos, es decir, una utilización no exclusivamente determinada por la rentabilidad económica inmediata.

Todas estas razones avalaron y avalan el Estado de las Autonomías; todas ellas fueron alegadas con reiteración en el debate político preconstitucional, y en todas ellas se fundamenta el Título VIII de la Constitución. Título que ha sido criticado con dureza excesiva, sin caer en la cuenta de que, como señalaba más arriba, ha servido para encauzar, en régimen de libertad y democracia, la iniciativa más difícil y compleja que pueda afrontar un Estado con varios siglos de existencia: cambiar su naturaleza política y su configuración funcional. Es evidente que tiene defectos técnicos y es evidente asimismo que de tales defectos derivan dificultades de aplicación. Sin embargo, cuando el político tiene que optar entre la elaboración unilateral de una norma precisa y ajustada a la dogmática jurídica, y la elaboración compartida o consensuada de una norma imperfecta pero capaz de encauzar la realidad, opta por esto último. La experiencia revela que hay leyes técnicamente perfectas, pero inservibles, y leyes imperfectas que garantizan sobradamente la consecución del objetivo que se persigue. La política en un Estado de Derecho, discurre necesariamente por el cauce de la Ley, pero no puede quedar secuestrada por las exigencias de la técnica jurídica.

El Título VIII es parte de un todo constitucional y expresión jurídica de una situación política dada. Se impone, pues, la referencia a la circunstancia política. Se podría resumir de la siguiente manera: el Gobierno y el partido gubernamental, Unión de Centro Democrático (UCD), habían hecho del consenso constitucional su estrategia política. Pero, además, carecían de mayoría absoluta en las Cortes Constituyentes, por lo que, aunque hubiera sido necesario o conveniente en algunos aspectos, no habrían podido tampoco imponer una determinada formulación.

En cualquier caso, para Suárez y la mayor parte de los dirigentes de UCD, la consecución de una Constitución pactada, que integrase todo el pluralismo de la sociedad española —y, como parte principal de él, los nacionalismos— suponía un objetivo irrenunciable para asegurar la viabilidad del cambio democrático. Es más, la credibilidad, inicial y final, interior y exterior, de la propia transición democrática dependía de la aceptación de los nacionalismos vasco y catalán —cuyo modelo se basa en el sencillo principio de que todo es esencial para defender la propia identidad— y de la izquierda, que, como elemento explicativo adicional del resultado último, aducía por aquel entonces posturas autonomistas exigentes y a veces radicales y coincidentes con el nacionalismo extremo. La presión era difícilmente soportable para un gobierno sin mayoría parlamentaria y apoyado por una coalición electoral, en trance de convertirse en partido, que tampoco tenía un esquema global definido. Si se tiene en cuenta, por otra parte, que el mero regionalismo se descalificaba entonces como postura tecnocrática y conservadora y que el federalismo se rechazaba como expresión de una doctrina peligrosa, por reconocer implícitamente soberanías políticas preexistentes a la unidad de España y que, por tanto ponía o podría poner ésta en tela de juicio, se comprenderá que lo que he llamado circunstancia política se parecía mucho a un callejón sin salida.

Así nació, no obstante —y seamos conscientes de que pudo no nacer— el Título VIII de nuestra Constitución, y así pueden, en gran medida, explicarse sus deficiencias y sus elusiones. Pero ha resultado útil y positivo para la democracia española. Podría decirse que hemos dejado de lado la tradicional influencia del racionalismo jurídico francés, en busca siempre de un modelo acabado, trazado con tiralíneas, y hemos optado, quizás *malgré nous*, por un sistema con límites pero abierto, basado en la técnica

del precedente, pues no otra cosa, en última instancia, es encomendar a las sentencias del Tribunal Constitucional, en cada caso concreto, la definición de una distribución de competencias constitucional y estatutariamente con frecuencia ambigua y en ocasiones contradictoria.

Querría concluir esta parte con una afirmación que completa la premisa mayor con la que comenzaba: el Título VIII no crea un problema: aunque con flecos pendientes, resuelve un problema de gran envergadura, que en más de una ocasión en nuestra historia ha dado al traste con el sistema democrático. Una mirada hacia la Europa Central y del Este –aunque el paralelismo con España carezca de fundamento histórico– es útil, sin embargo, como recordatorio de las dificultades de integración institucional que engendran los nacionalismos étnicos y culturales que gozan de base social y capacidad de arrastre electoral.

II. LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El Título VIII establece tres grandes coordenadas en las que se inserta el proceso autonómico: 1ª) La voluntariedad para instituir una comunidad autónoma. 2ª) La libre disponibilidad para determinar el contenido o techo competencial del Estatuto. Y 3ª) dos procedimientos principales de acceso a la autonomía, en los que la iniciativa de incoación se atribuye a los entes locales (ayuntamientos y diputaciones provinciales). La vía del artículo 143 de la Constitución se concibió como un procedimiento de fácil y breve tramitación conducente a un modesto grado de autogobierno. La vía del artículo 151, por el contrario, se introdujo como un procedimiento más complejo y sembrado de obstáculos que culminaba en una amplia autonomía, en una autonomía igual –fue una manera de salvaguardar el principio de igualdad– a la de las impropiedades llamadas nacionalidades históricas (Galicia, el País Vasco y Cataluña) que, por virtud de la Disposición Transitoria segunda de la Constitución, podrían asumir directa y aceleradamente un régimen de autonomía plena o máxima.

A los efectos que aquí nos interesan deben resaltarse dos cosas: de una parte, la Constitución no define un tipo específico de Estado descentralizado ni impone un perfil previo y tasado de comunidad autónoma. De otro lado, nuestra Ley fundamental tampoco atribuye formalmente a un único

órgano constitucional la responsabilidad del impulso y dirección del proceso. Ni el Gobierno ni su mayoría parlamentaria disponen, por tanto, de los resortes jurídicos necesarios para encauzarlo. Son los órganos territoriales de los partidos políticos (comités locales y provinciales) –de unos partidos entonces en formación y con una afiliación nueva, sin mucha capacidad para definir posiciones y resistir presiones locales, o simplemente en busca de protagonismo local– quienes tienen constitucionalmente, a través de ayuntamientos y diputaciones, la facultad de iniciar el procedimiento de acceso a la autonomía. Esta circunstancia ejerció una influencia considerable en la generación de un descontrol de las distintas iniciativas, al principio más aparente o potencial que real, pero políticamente perturbador. Y es que, como se verá después, las normas reglamentarias del Congreso de los Diputados para elaborar y debatir los proyectos de Estatuto conferirían, durante la tramitación parlamentaria, un protagonismo a los representantes de la futura Comunidad Autónoma equivalente al de los propios diputados a Cortes.

No obstante las precedentes consideraciones, el texto constitucional ofrecía un marco aceptablemente racional para digerir la regionalización de España y la descentralización del poder del Estado.

De la política, o lo que es lo mismo, de las relaciones de poder, más que de los preceptos de la Constitución, derivaron las principales dificultades:

- 1ª) Los resultados electorales de 1979. En marzo de 1979 se había producido la segunda victoria electoral de UCD, nuevamente sin mayoría absoluta y mal encajada esta vez por el PSOE. Un mes más tarde, las elecciones municipales desembocaron en el pacto de socialistas y comunistas que dio al PSOE el gobierno de los principales ayuntamientos de España, en perjuicio de la mayoría minoritaria conseguida también por UCD en buena parte de las grandes ciudades. Los resultados electorales condujeron, pues, de un lado, a una situación poco propicia para continuar el consenso constitucional, arbitrado hasta entonces por UCD-PSOE, en el desarrollo autonómico; y de otro lado, confirieron a la izquierda (PSOE + PCE) un mayor poder en el desarrollo del proceso, poder ejercido casi siempre a favor de autonomías máximas.
- 2ª) La urgencia imprimida a la elaboración de los Estatutos vasco y catalán por nacionalistas y socialistas –partidos mayoritarios en País Vasco y Cataluña– fue un factor de presión que dejaba poco margen de actua-

ción al gobierno y al partido gubernamental. Ambos proyectos de Estatuto se redactaron antes de la conclusión del proceso constituyente y, con ligeros retoques, fueron presentados en las Cortes en un competitivo sprint final poco tiempo después de las elecciones generales de 1979. Los dos textos –es casi obvio decirlo– eran rigurosamente inconstitucionales y faltó sentido de la responsabilidad al eludir la adaptación de los proyectos de Guernica y de Sau antes de su remisión a las Cortes a la Constitución aprobada en referéndum. UCD habría de emprender esta tarea en solitario. Cumplió con su responsabilidad pero pagaría un altísimo coste.

- 3º) El factor emulación o el efecto demostración, en una situación de libertad recién estrenada y preconfigurada por la, en cierto modo, apresurada concesión de una vacía preautonomía, produjo una imparable generalización del proceso, es decir, la rápida puesta en marcha de las iniciativas locales en casi toda España –acuerdos de ayuntamientos y diputaciones– por la vía, muchas de ellas, del artículo 151 de la Constitución. (Escribo de memoria: Andalucía, Canarias, el entonces País Valenciano, Aragón, Baleares, además de Galicia, reconocida como nacionalidad histórica, y Navarra, titular de un régimen foral, se encaminaron hacia un modelo de autonomía plena, «a la vasca» o «a la catalana»). La generalización, digerible en principio por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución, como era el cálculo previo de los constituyentes, se hacía inviable y escapaba a todo control racionalizador posible por el camino del artículo 151. La actitud del «todos, todo y ya» se extendió superficialmente por la mayor parte –en términos de población– de la geografía española. La ausencia inicial de dirección central (ni en el gobierno, agobiado por la crisis económica más grave de la historia reciente, ni en los partidos de la oposición, particularmente en el PSOE, siempre dispuesto a sacar provecho electoral), así como los protagonistas locales, recién elegidos, aupados al plano nacional por unas diabólicas normas de procedimiento, conducían hacia una situación cada vez más difícil de embridar. En aquellos momentos era más una anarquía de imágenes que de realidades, toda vez que hasta la entrada en vigor de los Estatutos y de los decretos de transferencia de funciones y servicios, la estructura estatal permanecía inalterada. Pero la previsión no podía ser optimista e influía negativamente en el clima político general.

El desarrollo autonómico comenzó sin embargo con dos grandes éxitos políticos: los Estatutos vasco y catalán. La experiencia adquirida durante su tramitación parlamentaria empujó, no obstante, al Gobierno a intentar una racionalización de las iniciativas subsiguientes: Galicia y Andalucía, tentativa que se saldó en ambos casos con un fracaso inicial. «Racionalización» era, en la idea de UCD, un concepto necesario para hacer frente a una situación que como partido gubernamental, de minoría mayoritaria, no podía por sí solo dirigir. El procedimiento suponía y exigía corresponsabilidad, especialmente por parte de los partidos políticos de ámbito estatal.

III. LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN: DOS ÉXITOS

Los Estatutos vasco y catalán fueron un éxito político porque alcanzaron el objetivo previsto: ser, a partir de la Constitución, punto de referencia libremente aceptado para la integración de los nacionalismos vasco y catalán en la unidad democrática de España. Su elaboración fue ardua y complicada. UCD hubo de hacer frente a las negociaciones, en soledad, sin apoyos estables en los otros partidos estatales, que se comportaron en ocasiones con notable irresponsabilidad. El PNV representó el papel que de él cabía esperar, pero, dentro de su pretensión de máxima autonomía, hizo posible la solución final y no buscó entonces legitimarse mediante la ruptura o la adopción de posiciones irreductibles como ha hecho en flagrante vulneración del pacto estatutario, veinticinco años más tarde. En iguales términos se podría valorar la actitud del nacionalismo catalán, aunque el contenido del Estatuto de Cataluña quedó en cierto modo predeterminado por el acuerdo alcanzado en torno al Estatuto vasco.

Las circunstancias que presidieron la tramitación de ambos Estatutos fueron las siguientes: 1ª) La imposibilidad de actuar coordinadamente con el PSOE de manera estable, obligó al Gobierno y a UCD a adoptar una estrategia de bilateralización del proceso. La bilateralización, es decir, la negociación directa con la fuerza mayoritaria en la región cuyo Estatuto se debatía, era, en todo caso, una dimensión necesaria, pero habría tenido menos dificultades de mediar acuerdos previos con el partido socialista. 2ª) Como dije anteriormente, los proyectos de Estatuto de Guernica

y de Sau eran rigurosamente inconstitucionales. No obstante, únicamente UCD presentó *motivos de desacuerdo* (equivalentes a enmiendas) para acomodarlos a la Constitución. 3ª) La actitud del partido socialista se describe con dos datos: no sólo no presentó motivos de desacuerdo, sino que mantuvo votos particulares al informe de la ponencia para defender el texto originario –e inconstitucional– de Guernica. Los acuerdos entre el Gobierno y el PNV, previos a las sesiones de los órganos parlamentarios, tenían por ello una cierta fragilidad, ya que los peneuvistas se veían a veces desbordados públicamente en su nacionalismo por los socialistas. 4ª) La actitud de la derecha (Alianza Popular, llamada entonces Coalición Democrática) fue también inconsecuente. En la fase de ponencia votó varias veces en el mismo sentido que el PNV, dejando a UCD en minoría. Se trataba de votaciones sobre cuestiones denominadas «de imagen», no siempre inocuas para la configuración del Estado, en las que la pérdida de votación por el PNV no arrastraba –y así se pactaba– la ruptura del acuerdo básico. 5ª) Las normas reguladoras del procedimiento de tramitación parlamentaria de los proyectos de Estatuto de las nacionalidades históricas (y de los del artículo 151 de la Constitución) –producto de la fértil imaginación de Miguel Roca– se articulan en torno al principio del pacto permanente entre dos partes: la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación de la Asamblea proponente del Estatuto. Ambos órganos se reunían simultáneamente en sesión pública en una misma sala, pero votaban separadamente. Para los partidos políticos estatales el procedimiento era perverso, porque sus representantes se enfrentaban entre sí. En efecto, los partidos representados en la Comisión constitucional y en la Delegación proponente eran los mismos pero su función –visión global versus visión localista– así como, sobre todo, la correlación de fuerzas en una y otra, eran muy distintas. UCD carecía de toda posibilidad de influir decisivamente en la postura de la Delegación vasca o catalana y sólo podía hacer valer su posición de mayoría minoritaria en la Comisión Constitucional, en la que dependía a su vez, para sacar adelante sus propuestas, de AP, del PSOE o del PCE.

El procedimiento enfrentaba a los órganos centrales de los partidos estatales representados en la Comisión Constitucional, con sus propios órganos locales representados en la Delegación de la Asamblea proponente. En posteriores Estatutos habría, en UCD y PSOE, casos de indis-

ciplina o de incapacidad de los dirigentes nacionales para imponer disciplina de voto a sus representantes locales. La naturaleza del procedimiento empujaba al pacto previo a las sesiones parlamentarias. El riesgo radicaba en que durante el debate público la actitud voluble, errática o dubitativa de algún diputado o de algún grupo político, o bien una mala interpretación de los propios términos del preacuerdo, diese al traste con éste. Así ocurrió en alguna que otra ocasión.

El éxito político en que se tradujo la aprobación en las Cortes y en referéndum de los Estatutos de autonomía del País Vasco y de Cataluña no borró la preocupación que dejó en el Gobierno de UCD la dificultad de conducción del proceso autonómico. Una fuerza parlamentaria insuficiente y unas normas de procedimiento como las aludidas no facilitaban la elaboración de Estatutos rigurosos que resolviesen las imprecisiones y ambigüedades de la Constitución. Por el contrario, eran un cauce para su reproducción en los textos estatutarios, reproducción tanto o más peligrosa cuanto que los Estatutos del artículo 151 amenazaban con desgajar del Estado un extenso haz de competencias que podían dejarlo reducido a una estructura residual. De esta reflexión vendría el primer intento de racionalización.

IV. LOS ESTATUTOS GALLEGO Y ANDALUZ: DOS TROPEZONES GRAVES

La tramitación del Estatuto gallego se inició en un clima de confianza. Aunque carecía de mayoría absoluta en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, UCD era ampliamente mayoritaria en la Delegación de la Asamblea proponente. Había razones para pensar que la redacción final del texto podría reconducirse hacia fórmulas de distribución de competencias más rigurosas que las que habían consagrado los Estatutos vasco y catalán. Pronto se reveló que la mezcla de la fuerza de la emulación (la aspiración permanente a la igualdad con Cataluña y País Vasco), la incidencia de los competitivos protagonistas locales y un cierto galleguismo (sentimiento real mal calibrado por algunos dirigentes nacionales de UCD y del PSOE) no harían la tarea fácil. El Gobierno buscó y formalizó un acuerdo con el PSOE para hacer un Estatuto técnicamente más riguroso, pero la indisciplina interna, manifestada primero en el seno del

partido centrista y después entre los socialistas, hizo imposible su cumplimiento. UCD sacó adelante el Estatuto con la sola fuerza de sus votos, tanto en la Delegación de la Asamblea proponente como en la Comisión Constitucional. En ésta ganó la votación, a pesar de su posición minoritaria, por ausencia del dirigente nacional de AP, Fraga Iribarne, que quiso probablemente, de este singular modo, ayudar al Gobierno sin el desgaste de votar a favor de un proyecto sobre el que finalmente, no se había conseguido consenso.

La «racionalización» que UCD introdujo en el Estatuto aprobado consistía, entre otras cosas, en prever que la delimitación de competencias y atribuciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma se podría hacer mediante leyes y reglamentos, lo que permitía a las Cortes y al gobierno de la Nación, en el ejercicio de su respectiva potestad normativa ajustar en cada materia el alcance de la autonomía. La fórmula, expresión de una vocación moderadamente descentralizadora, fue previamente pactada entre Alfonso Guerra, en nombre del PSOE, y Pérez Llorca y el autor de estas líneas, en representación de UCD. Al llegarse a la votación, los socialistas, sorprendentemente, se manifestaron en contra del texto. Al parecer, el Vicesecretario General del PSOE no había sido capaz de convencer a los «galleguistas» de su partido de la bondad de las fórmulas pactadas con UCD y para evitar una manifestación externa de indisciplina, perjudicial para la imagen de unidad monolítica que, por entonces, los socialistas querían proyectar, decidió ponerse al frente de la manifestación. El texto fue aprobado con los votos centristas, pero desde el día siguiente la palabra «discriminación», coreada por todos los partidos estatales al unísono, prendió en los medios de comunicación social de Galicia. Algún tiempo después se forzarían las normas constitucionales para rectificar el articulado del Estatuto, que quedó, en todo lo sustancial, equiparado al de Cataluña.

Así finalizó el primer intento de delimitar un planteamiento que en sus consecuencias naturales o espontáneas conducía hacia un modelo de Estado-residuo, presionado con carácter permanente por más de una docena de Comunidades Autónomas dotadas de máxima autonomía y sin instrumentos para articularlas en un proyecto colectivo común. A mi juicio, UCD estuvo a la altura de la responsabilidad que le correspondía ejercer. No siempre acertó en sus propuestas concretas aunque tampoco

encontró auténtica colaboración para mejorarlas. El único error de la dirección política centrista consistió probablemente en que no calibró adecuadamente la fiereza de ese león dormido que eran, y que son, los sentimientos localistas en un país de tan perceptible diversidad. Alguien ha dicho con acierto que en la llamada históricamente «cuestión regional» juegan símbolos, es decir, sentimientos; mitos, es decir, prejuicios e ideologías, es decir, valoraciones. En suma todo aquello que resulta difícil de encajar en un esquema racional.

Los proyectos de Estatuto de las llamadas nacionalidades «históricas» —Cataluña, País Vasco y Galicia—, aprobados por las respectivas Asambleas proponentes, se presentaban directamente en el Congreso de los Diputados para su tramitación. La iniciativa del proceso autonómico de aquellas otras regiones que aspirasen a un techo competencial similar, requería para prosperar, en cambio, superar ciertas barreras constitucionales: 1) acuerdo favorable a la iniciativa de todas las Diputaciones provinciales de la región; 2) acuerdo favorable de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas; y 3) ratificación de la iniciativa mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Cumplidos estos requisitos, el procedimiento debía atravesar las siguientes fases: 1) la Asamblea proponente, compuesta por todos los diputados y senadores de la futura Comunidad Autónoma, elabora un proyecto de Estatuto. 2) Debate del proyecto en la Comisión Constitucional del Congreso con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formalización definitiva. 3) Nuevo referéndum sobre el texto acordado en las provincias comprendidas en el proyecto de Estatuto. 4) Exigencia de aprobación en todas las provincias afectadas por la mayoría de los votos válidamente emitidos. 5) Elevación, en caso de resultado positivo, a las Cortes —a ambas Cámaras— para la decisión final mediante un voto de ratificación.

Ésta es, en síntesis, la llamada vía del artículo 151 de la Constitución; carrera de obstáculos pensada para que ninguna región pudiese alcanzar la meta en un primer momento. Era voluntad no explícita del gobierno llevar el proceso de regionalización por la vía del artículo 143, expresión de una autonomía limitada, funcionalmente digerible, y prevista como fase de prueba y entrenamiento en el ejercicio político y administrativo del autogobierno.

En el proceso andaluz se puso de relieve con claridad la inmadurez de algunos cuadros locales de los partidos políticos estatales y las dificultades de conseguir la aceptación de las directrices emanadas de los órganos centrales. UCD trató primero, sin éxito, desde la dirección nacional, de frenar los acuerdos de ayuntamientos y diputaciones. Éstos, por el contrario, fueron, en no pocos casos, empujados a pronunciarse por el entonces presidente regional centrista de Andalucía, Clavero Arévalo que se negó de hecho a acatar las directrices del gobierno y del partido. Alcanzado el número de ayuntamientos y diputaciones que la Constitución establece, hubo de convocarse el referéndum para ratificar la iniciativa de los entes locales. UCD defendió la abstención en una segunda tentativa de reconducir hacia la vía del artículo 143 el resto del proceso autonómico, impidiendo el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía del artículo 151. El PSOE, aun estando sus dirigentes nacionales de acuerdo con el planteamiento de fondo del partido gubernamental, decidió no asumirlo públicamente y buscó, simplemente, la derrota y por tanto el fracaso de UCD, promoviendo, en una campaña que tuvo mucho de demagógica, el voto favorable a la ratificación de la iniciativa. Desde una perspectiva jurídico-constitucional UCD consiguió su objetivo: la iniciativa, aunque salió adelante en siete provincias, no fue ratificada por una mayoría suficiente en Almería por lo que no podría continuarse su tramitación por el artículo 151. Políticamente, sin embargo, aquel resultado estaba muy lejos de ser un éxito. Se exigió entonces desbloquear el procedimiento, lo que finalmente se hizo, forzando de nuevo el texto de la Constitución.

En Andalucía se perdió de forma irreversible la batalla por hacer de España, de manera gradual y con el rigor técnico que la Constitución no ofrecía, un Estado políticamente descentralizado, con una precisa distribución territorial de competencias y, sobre todo, con mecanismos que permitiesen solventar con agilidad y eficacia las complejidades inherentes a la, por otra parte, conveniente y necesaria, descentralización política.

Como es obvio, UCD no pretendía discriminar a Andalucía, aunque el referéndum llegó a adquirir la faz de una heroica lucha por la igualdad con Cataluña. El partido centrista cometió, sin duda, errores. Infravaloró la conciencia colectiva de discriminación, acudió a alguna que otra triquiñuela —a la postre perjudicial— como la complejidad técnica de la pregunta

sometida a referéndum, y radicalizó la explicación de sus posiciones durante los últimos días de la campaña. Errores, a mi juicio, menores en un enfoque globalmente acertado. A UCD le tocó el papel de contemplar y proteger el todo –es decir el Estado español– por encima de las partes y lo jugó a fondo, arriesgando su supervivencia como partido. Su actitud no era arbitraria. Se fundamentaba en una valoración del proceso autonómico extraída de su experiencia en los Estatutos vasco, catalán y gallego, experiencia que revelaba que el PSOE, su principal «socio de Estado», por así decirlo, no estaba dispuesto a pagar el más mínimo coste electoral.

En Andalucía, la mayor capacidad de legitimación autonomista en la Delegación de la Asamblea proponente la ostentaba en principio un partido de ámbito exclusivamente andaluz, el Partido Socialista de Andalucía (PSA), cuya reivindicación buscaba lógicamente la equiparación con Cataluña. La presunción, en UCD, era que el PSOE no se dejaría sobrepasar por el PSA en ningún punto importante. Existía, pues, el riesgo de otro Estatuto de techo máximo y técnicamente ambiguo, sobre cuya tramitación el partido centrista tendría escasa capacidad de control.

Para decidir en el referéndum andaluz apoyar la abstención, UCD y el gobierno hicieron el siguiente análisis: al menos en otras cuatro regiones se habían empezado a producir ya acuerdos en ayuntamientos y diputaciones favorables a la tramitación de sus respectivos Estatutos por la vía del artículo 151. De prosperar tales iniciativas, habría una larga sucesión de referendos, –dos por región–, de alto coste y estériles en su rendimiento. Habría también una tramitación parlamentaria sujeta a unas reglas de procedimiento inspiradas en una concepción de la norma estatutaria como pacto; pacto conducente a Estatutos de formulaciones jurídicas diferentes, pero de techo competencial máximo. Habría asimismo, finalmente, de no pisar el freno, unos procesos previsiblemente acelerados y simultáneos de transferencias de funciones y servicios, negociados en otras tantas negociaciones bilaterales (en el seno de las Comisiones Mixtas instituidas por los Estatutos para tal fin), al compás marcado por Cataluña y el País Vasco. Habría, en suma, el peligro grave de desarticular el Estado. El único instrumento de que se disponía era conseguir que los andaluces no ratificasen, en grado suficiente, la iniciativa de sus ayuntamientos y diputaciones. El fracaso de tal planteamiento en Andalucía condujo a la postre a los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre el Gobierno

de Calvo Sotelo y el PSOE, como único camino para encauzar un proceso desbocado que a los socialistas, por sus crecientes expectativas de gobierno, tampoco convenía.

V. LOS PACTOS AUTONÓMICOS

Los Pactos Autonómicos encuentran, pues, su causa real, no en el intento de golpe de Estado del 23-F, sino en la valoración del riesgo de descontrol general del proceso. Sin duda, el 23-F aceleró y facilitó la decisión hacia unos pactos de Estado, pero su gestación en el análisis político del gobierno y de UCD (como probablemente en el de los estados mayores de otros partidos), había comenzado con anterioridad.

Se empezó por designar una Comisión de Expertos cuyo informe dictaminó: 1º) que se había hecho una utilización defectuosa del principio dispositivo, sin acudir al contrapeso de otros principios constitucionales correctores; 2º) que podía resultar una excesiva heterogeneidad estatutaria que, dada la generalización de iniciativas que se había producido, podría hacer ingobernable el Estado; 3º) que convenía acelerar la generalización del proceso, es decir, descentralizar con carácter general, dentro de un esquema homogéneo de distribución de competencias; 4º) que convenía que las fuerzas políticas acordasen la aplicación de ciertos principios esenciales sobre la organización y competencias de las CC.AA., reconduciendo hacia ellos las diversas iniciativas locales; 5º) que se acudiese con rigor al concepto de entidad regional histórica (artículo 143, 1 Constitución) para evitar la creación de comunidades uniprovinciales.

A partir de los Pactos Autonómicos, los diversos Estatutos de autonomía dejaron de tener una historia singular o propia para tener una historia común.

Los Pactos Autonómicos fueron firmados el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno centrista, presidido por Leopoldo Calvo Sotelo, y UCD de una parte, y el PSOE por otra. Aunque Alianza Popular y PCE participaron en las negociaciones, no quisieron, por motivos distintos, suscribir los acuerdos. Los Pactos Autonómicos, cuyo mérito principal correspondió a Calvo Sotelo y su Gobierno, reordenaron de manera definitiva el proceso autonómico desde el punto de vista político, econó-

mico-financiero y organizativo al despejar las principales indefiniciones del Título VIII de la Constitución; generalizaron las autonomías y dibujaron un mapa territorial por el que España quedaría integrada por dieciséis comunidades autónomas (y una comunidad foral, Navarra), constituidas por el artículo 143 del texto constitucional (salvo Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). A Canarias y Valencia, en aplicación del artículo 150.2, se transferirían «conjuntos competenciales homogéneos» que funcionalmente les equipararían a las comunidades del artículo 151. Las demás accederían con posterioridad al máximo techo competencial. No hubo nunca propósito de realizar un tratamiento desigual. Simplemente no era posible, sin desarticular el Estado, dirigir y digerir un proceso de transferencias máximas a diecisiete comunidades autónomas simultáneamente.

De los Pactos formó parte la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (la polémica LOAPA), que, entre otras finalidades, trataba de generalizar mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de sistematizar las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos, y de fijar criterios o bases para la regulación de las funciones públicas respectivas. Casi una tercera parte de sus artículos fue declarada inconstitucional, así como su naturaleza de Ley Orgánica y de armonización. Pero la LOAPA y los Pactos tuvieron una gran virtualidad: el gobierno, UCD y PSOE hicieron visible que los Estatutos de autonomía tenían política y jurídicamente unos límites que no serían sobrepasados salvo resolución judicial en contrario. Desde entonces bajó el tono de las reivindicaciones nacionalistas y se metió en cintura a las organizaciones territoriales (regionales y provinciales) de los partidos estatales; organizaciones frecuentemente responsables de una presión irracional sobre los órganos nacionales de dirección, por su incapacidad para mantener una visión global del problema o para resistir las exigencias de la prensa local, proclive casi siempre a excitar impulsos de emulación con respecto al País Vasco y Cataluña.

La ejecución de los Pactos correspondió a UCD hasta agosto de 1982 en que se disolvieron las Cortes. Hasta esa fecha se aprobaron ocho Estatutos de autonomía. La Comunidad Valenciana y Canarias alcanzaron techos competenciales superiores mediante leyes orgánicas de transferencias, complementarias de sus Estatutos (LOTRAVA - Ley Orgánica de

Transferencias a la Autonomía Valenciana y LOTRACA - Ley Orgánica de Transferencias de la Autonomía Canaria). Después de octubre de ese año, tomó el testigo el Gobierno socialista, que finalizó la tramitación de los Estatutos de Autonomía, mejoró el modelo de financiación y concluyó con buena parte de las Comunidades Autónomas las transferencias de funciones y servicios.

En febrero de 1992, el Gobierno del PSOE firmó con el PP unos nuevos Acuerdos Autonómicos para «ultimar, de conformidad con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto».

Esta sucesión de pactos pone de relieve que, en el ámbito autonómico, nada resulta a la postre viable sin el acuerdo de los grandes partidos nacionales, experiencia que al día de hoy no debería ser olvidada.

VI. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR: EL ESTADO AUTONÓMICO, EN CUESTIÓN

Hoy, a diferencia de ayer, pocos se atreven a negar que la España de las Autonomías es, como decía al principio de este artículo, la historia de un éxito. La profunda descentralización política, aun con las dificultades, complejidades y errores descritos, ha sido cauce eficaz del asentamiento de nuestra democracia y del notable progreso del país en todos los órdenes durante los últimos veinticinco años.

Sin embargo, los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña proyectan, aunque con formas y actitudes radicalmente distintas en una y otra Comunidad Autónoma, críticas y frustración por el funcionamiento del Estado Autonómico. Hablan así de incomodidad creciente, insuficiencia de los Estatutos, leyes estatales involutivas que restringen la autonomía, incumplimientos en la realización de transferencias estatutariamente previstas, ofensiva centralista del neonacionalismo español, etc. En ambas Comunidades Autónomas se ha reiniciado el singular debate sobre *su inserción en o su relación con España*, poniendo en circulación nuevos proyectos de Estatuto de Autonomía con difícil (proyecto CIU) o imposible (proyecto PNV) encaje constitucional. Incluso el PSC-PSOE –diríase que en un planteamiento de subasta elec-

toral— ha lanzado una propuesta de reforma estatutaria para «mejorar el encaje de Cataluña en la España plural».

Ante esta situación cabe plantear, a la hora de hacer balance, dos cuestiones. *Primera cuestión:* habida cuenta de que la fórmula autonómica nació con vocación de integrar a los nacionalismos vasco y catalán, ¿han fracasado los Estatutos en el País Vasco y Cataluña? Es difícil de aceptar una respuesta afirmativa cuando quienes principalmente alegan su fracaso final o insuficiencia actual, para justificar su revisión global, son partidos nacionalistas que llevan más de veinte años gobernando, con competencias crecientes, no menguantes, en sus respectivas Comunidades Autónomas. Quizá se encuentre ahí una parte al menos del problema: en los veinte años de gobierno y en el lógico desgaste de los partidos nacionalistas como partidos gobernantes, así como en la correlativa rutinización del ejercicio del poder autonómico, expresión a la postre de una excesiva integración en la unidad política española que pondría en riesgo su identidad étnico-cultural. El miedo a perder el poder por la vía electoral (pérdida sin embargo impensable en su concepción teórica porque se arrojan frente a los demás la representación más natural y completa de su Comunidad Autónoma-nación) les impele a extremar su proyecto nacionalista, a renovar su reivindicación identitaria, a relanzar su primitivo victimismo o a afirmar con ímpetu renovado su incomodidad institucional sea por la insuficiencia del Estatuto o sea por la agobiante invasión competencial del gobierno central. En el extremo, el PNV se ha salido unilateralmente y por la vía de hecho del pacto estatutario y plantea desde el Gobierno autonómico una «asociación libre» que implica la ruptura de la unidad constitucional de España. CIU ha preferido lanzar un nuevo Estatuto que, aunque tramitado por el procedimiento constitucional, reclama para su viabilidad una, a mi juicio, imposible lectura de inspiración confederal de la Constitución. Estos hechos no prueban que la fórmula autonómica actual haya fracasado ni exigen por tanto su revisión a fondo porque no cabe calificar de fracaso el permanente deseo —imposible de saciar— de los nacionalismos identitarios de alcanzar mayores cotas de poder institucional.

Segunda cuestión: ¿Tienen razón en sus críticas los partidos nacionalistas? ¿Hay regresión autonómica? En principio, es contrario a la evidencia sostener que las Comunidades Autónomas disponen en el presente

de menos competencias que hace una década. Hay, en efecto, hechos recientes que reflejan una evolución del Estado de las Autonomías hacia una mayor plenitud del poder autonómico:

- 1º) La aprobación, por unanimidad, de un nuevo sistema de financiación autonómica, no sujeta a revisión quinquenal automática, que eleva sustancialmente la autonomía financiera –base esencial del poder político– de las Comunidades Autónomas: incrementa sus recursos disponibles para financiar los servicios traspasados y extiende su independencia financiera y su poder tributario al aumentar sus recursos propios mediante: a) la cesión de nuevos tributos; b) la atribución de mayores facultades normativas sobre los tributos cedidos y c) la ampliación de las figuras tributarias compartidas, incluyendo la casi totalidad de las que configuran el sistema tributario estatal.
- 2º) Renovación del Concierto económico con el País Vasco al que se confiere en lo sucesivo carácter indefinido.
- 3º) En el terreno de las transferencias concretas, se puede mencionar, a título de ejemplo, la creación y el despliegue de la policía autonómica catalana y la Ley de Puertos que coloca la autonomía de gestión de éstos bajo la tutela de las Administraciones Autonómicas que nombran a la Autoridad portuaria.
- 4º) Por último, desde una perspectiva global, de la que nadie razonablemente puede exigir que se prescinda a la hora de hacer balance, hay unos datos de alcance general sumamente expresivos:
 - *En 1982 la distribución del gasto público* en España era de 79,7% para la Administración General del Estado; de 7,7% para las Comunidades Autónoma y de 12,7% para las Entidades locales.
 - *En 2002*, el Estado gestiona el 48,7% del gasto público, las Comunidades Autónomas el 35,5% y las Entidades locales el 15,8%.
 - *En materia de personal*, las cifras son aun más reveladoras: la Administración General del Estado ha pasado de tener el 82,6% del personal al 24,4%; las Comunidades Autónomas del 3,2% al 48,2%; las Entidades locales del 12% al 23,3% y las Universidades del 2,2% al 4,1%.

Estos datos reflejan no sólo el alto nivel de autonomía alcanzado –lo que, en rigor, impide hablar de regresión autonómica–, sino una situación que, desde la perspectiva del Estado (contemplado en su acepción restrin-

gida) no cabe estirar mucho más. Se está tocando techo. Por otra parte, respecto de lo que en teoría quedaría por transferir, –lo que es dudoso– no puede hablarse de incumplimiento estatal. Los Estatutos son en gran medida normas pactadas y sus previsiones han de ejecutarse mediante acuerdo entre la Administración General del Estado y cada Administración Autónoma. Si al intentar establecer el alcance o amplitud de una determinada competencia cuya transferencia esté estatutariamente determinada no se alcanza tal acuerdo, se podrá hablar justamente de desacuerdo, desacuerdo que ciertamente paraliza la transferencia de funciones y servicios pero que en ningún caso comporta incumplimiento del Estatuto por parte del Estado.

Mayor fundamento podría tener la queja de que determinadas leyes estatales recientes restringen la autonomía. Entramos aquí en el ámbito de lo que es inherente al funcionamiento cotidiano, es decir, político, del Estado de las Autonomías: la búsqueda permanente de un equilibrio de poder en un sistema político fuertemente descentralizado de competencias compartidas, a veces concurrentes, en que la afirmación de exclusividad competencial que hacen los textos –Constitución y Estatutos– está casi siempre modulada por la adjudicación de otra exclusividad de signo distinto de otras competencias materialmente próximas o por la cláusula «sin perjuicio», muy frecuente, que deja en vigor normas sobre la misma materia pertenecientes a ordenamientos jurídicos distintos (estatal o autonómico).

En la búsqueda de ese equilibrio, con frecuencia predominan –es cierto– las exigencias de las políticas nacionales que de otro modo –excesos aparte, que sin duda los hay– no serían tales. La ley de estabilidad presupuestaria, por ejemplo, que impone límites a la política de gasto público de las Comunidades Autónomas no responde sólo a una convicción ideológico-económica –como tal discutible– sino también a la necesidad de garantizar que el Estado español esté en todo momento en condiciones de cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre el que se erige la introducción del euro en la Unión Europea. Las recientes leyes educativas –es otro ejemplo– son respuesta –al margen de su acierto o desacierto– a la legítima preocupación nacional por el creciente fracaso escolar, la endogamia universitaria, el bajo nivel de conocimientos con que llegan a la Universidad nuestros bachilleres, o el exce-

sivo localismo, impropio de una época en que todos empezamos a residir en la aldea global.

Y es que, en el Estado de las Autonomías, funcionalmente hablando, la política no es ni puede ser unidireccional. Cuando se habla del carácter abierto y flexible del Título VIII de la Constitución no se quiere aceptar que, con límites, siempre con límites, la flexibilidad lo es para ampliar, mantener, delimitar más rígidamente o incluso restringir tanto el ámbito de lo autonómico como el ámbito de lo estatal, según las exigencias de la política y de las mayorías que hayan emergido de las elecciones. El Estado de las Autonomías es, primero, un Estado democrático de Derecho, expresión de la unidad política española y, luego, autonómico. Hay que conjugar permanentemente estas dos dimensiones cuyas dosis –insisto, dentro de ciertos límites infranqueables que en última instancia garantiza el Tribunal Constitucional– determinará cada coyuntura. Nadie tiene derecho a denunciar el pacto constitucional o el estatutario porque no le guste el equilibrio que destila cada legislatura. En democracia siempre queda la posibilidad de pugnar por el cambio de equilibrio. La posición que en síntesis podría definirse como «no más autonomía», no merece la calificación peyorativa de neonacionalista española o de antiautonomista. Se puede defender el Estado de las Autonomías y no considerar necesaria la reforma del Senado o rechazar la transferencia de nuevas competencias o la participación directa de las Comunidades Autónomas en las decisiones de España como miembro de la Unión Europea que afecten a competencias transferidas a aquéllas. El Estado de las Autonomías no supone necesariamente que cada «perfeccionamiento», cada reforma o cada «profundización» deba ser para ampliar «lo autonómico» y reducir «lo estatal». La simplificación del debate político en este terreno es peligrosa porque puede conducir a desarticular el Estado o a hacer inviable el funcionamiento del sistema político.

Así pues, los Estatutos de Autonomía no han fracasado. Es legítimo que los partidos nacionalistas reivindiquen más poder pero carecen de razón para legitimar su reivindicación alegando una regresión o incomplitud autonómica. El intento de ruptura constitucional que protagonizan la actual dirección del PNV y el Gobierno autonómico vasco conduce probablemente a un choque final con el Estado, ciertamente muy grave. Pero el éxito y la legitimidad del Estado Autonómico y por tanto su forta-

leza son, en mi opinión, de tal calibre que el conflicto que suscita el nacionalismo vasco no tiene ya capacidad, como decía más arriba, para desestabilizar la democracia española. Y ése es, a mi juicio, el principio del fin de un movimiento de intencionalidad última secesionista que se autojustifica por la existencia de una organización terrorista cuya derrota final empieza a ser, por vez primera, verosímil.

El PNV no tiene ninguna razón sólida para salirse, como lo ha hecho, del pacto estatutario. El Estatuto de Autonomía garantiza unos niveles de autogobierno sin parangón, como conjunto competencial, en ningún otro Estado descentralizado, federal o no. Recuerdo bien que, alcanzado el acuerdo después de tres días y tres noches de febril negociación en la Moncloa, los representantes del PNV –Arzallus entre ellos– afirmaron con rotundidad que, a partir del Estatuto pactado, en cuanto éxito de la vía pacífica, ETA tenía los días contados porque el terrorismo quedaría deslegitimado y el PNV podría ponerse al frente de la lucha antiterrorista.

No lo hizo entonces ni lo ha hecho después. Nunca ha estado en vanguardia del combate contra el terror etarra aunque condene formalmente la violencia como método de acción política. Es más, ha decidido (léase el llamado Pacto de Estella o Lizarra) deslegitimar el Estatuto en virtud del cual gobierna legítimamente en el País Vasco, aduciendo la continuidad de las acciones terroristas como expresión de un conflicto histórico no solventado para justificar su planteamiento de ruptura en búsqueda de un nuevo pacto –constitucionalmente imposible en la formulación pretendida– que le confiera todo el poder que involucra la secesión del Estado español.

Los constituyentes introdujeron tanto en la Constitución como en los Estatutos procedimientos de reforma rígidos, impracticables sin previo acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios. En el presente no hay –al menos no parece haber– consenso nacional bastante para introducir modificaciones estructurales en la configuración del Estado Autonómico, es decir, no hay acuerdo para modificar sustancialmente ni la Constitución ni los Estatutos. Y es difícil que, a corto o medio plazo, pueda ni siquiera vislumbrarse su posibilidad porque las reformas que se pretenden no se plantean como adaptación o perfeccionamiento de lo existente sino como un nuevo equilibrio en las relaciones de poder que, transitorio por naturaleza, sólo serviría para preparar el siguiente paso en

búsqueda de más poder. Se dirá que ello es lógico por ser tensión inherente al Estado descentralizado. Y lo es siempre que la cuestión no se suscite sólo desde la perspectiva del poder de las Comunidades Autónomas sino también desde la perspectiva del poder del Estado (en su acepción restringida). Lo cual no suele hacerse. Y, sin embargo, es imprescindible para el equilibrio del sistema que haya quien lo pueda hacer con capacidad nacional y lo haga efectivamente sin tener que pagar por ello un coste políticamente inasumible.

Y es que la reforma sustancial de cada Estatuto o su sustitución por otro de autonomía «más profunda» no es cuestión que afecte o interese sólo a cada Comunidad Autónoma, sino que afecta a todas ellas y por tanto a todos los ciudadanos. Por dos razones principales: 1) porque la modificación de cada Estatuto implica una modificación del bloque de la constitucionalidad y 2) porque se pretende ampliar la «capacidad de autogobierno», es decir, modificar la relación de poder entre la parte (la Comunidad Autónoma) y el todo (el Estado) en beneficio de la parte —que aspira a más poder— y en perjuicio del todo que es de todos —que lo pierde—. Si se prescinde del concepto de poder se falsea el planteamiento del problema. La descentralización del poder del Estado implica, siempre que sea auténtica, creación de otros poderes que, en el ámbito de sus competencias, excluyen la presencia del poder del Estado.

Ciertamente todo es perfectible y por ello resulta legítimo defender la mejora política y funcional del Estado de las Autonomías. Pero es exigible a quienes la susciten que expongan qué es lo que debe mejorarse en concreto. Y, en la medida de lo posible, acrediten suficientemente la gobernabilidad y funcionalidad del conjunto del sistema tras las reformas. Tendrían pues, a mi juicio, que demostrar al menos dos cosas: de una parte, la necesidad de la reforma y de otro lado, sus repercusiones en el funcionamiento del sistema político, es decir en la gobernabilidad del Estado democrático en el nuevo marco institucional que se desprende de las propuestas de los nacionalistas y del PSC-PSOE, propuestas que al comportar una más amplia y profunda autonomía aproximarían inevitablemente el Estado español al modelo confederal, de innegable inviabilidad histórica (por absorción central o por disgregación final). Porque, por fortuna, hemos articulado un sistema institucional moderno que, desde la perspectiva de la gobernación, funciona bien, incluso con gobier-

nos minoritarios. Los acuerdos políticos, una vez alcanzados, se tramitan sin dificultades institucionales relevantes en ambas Cámaras –Congreso y Senado– que justamente por su composición similar no fuerzan a pactos de signo diverso o con participantes distintos e incluso antagonistas. Pero si se modifica el Senado, configurando una Cámara de inspiración más federal (modelo alemán por ejemplo) con posibilidad de mayorías de distinto sesgo ideológico en una y otra Cámara, se ampliarían correlativamente las posibilidades de bloqueo del proceso de decisión política. ¿Va a tener el nuevo Senado igual o más poderes que el Congreso de los Diputados? ¿Se va a colocar a la representación territorial en igual o superior plano que a la soberanía popular que reside en el Congreso de los Diputados?

Y es que dada la composición de nuestro sistema de partidos, es previsible que en una Cámara de representación territorial en que se vote por Comunidades Autónomas, la mayoría eficaz de votos la determinen –como ha ocurrido en varias Legislaturas en el Congreso– las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas que incrementarían así su poder en el Estado y en beneficio de su respectiva Comunidad Autónoma sin necesidad de incrementar su representación popular y territorial. Para conseguir este fin sería mejor, a mi entender, imaginar mecanismos que empujasen a los partidos nacionalistas a implicarse como protagonistas en la gobernación de España, defendiendo intereses de todos los españoles y no sólo de sus conciudadanos autonómicos. Tal acontecimiento sí supondría una sustancial «profundización autonómica» porque el Estado de las Autonomías se justifica no sólo por la existencia de una España diversa y plural sino también por la exigencia correlativa de que los nacionalismos se integren en plenitud en la unidad política española, asumiendo incluso responsabilidades ejecutivas de este alcance.

Quiero decir con todo ello que la reforma del Senado no es una propuesta inocua, mero retoque, según alegan sus defensores, para perfeccionar un Estado descentralizado en teoría incompleto o cojo. Al propiciar su modificación hay que concretar, más allá de las definiciones genéricas, el tipo de Cámara Alta que se contempla –composición y poderes– y explicar cómo funcionaría el conjunto del sistema con el nuevo Senado. Del perfeccionamiento técnico de la participación y representación territoriales en el Estado no se desprende mecánicamente un mejor

funcionamiento del sistema político. Se pueden articular fórmulas técnicas impecables de representación e integración territorial y, al mismo tiempo, perjudicar gravemente la eficacia del sistema institucional o la capacidad de los partidos estatales para vertebrar la unidad política española y convertir en árbitros inapelables, en los procesos de decisión estatales, a partidos de ámbito territorial limitado que, mientras no cambien en forma explícita de estrategia, sólo se proponen defender los intereses de su Comunidad Autónoma.

Razonamiento similar cabría hacer sobre la Conferencia de Presidentes Autonómicos –presidida por el Presidente del Gobierno central– que suscita el PSOE. En principio, este nuevo órgano, que según sean sus competencias podría introducir una indeseable dinámica confederal en el ámbito del ejecutivo, no favorece al parlamentarismo presidencialista que diseñó con gran acierto la Constitución. También, por efecto de nuestro régimen de partidos, el Presidente del Gobierno estaría siempre o casi siempre en minoría, es decir, en situación de debilidad. No parece pues muy útil. La teórica mayor integración de las Comunidades Autónomas difícilmente producirá resultados positivos si llega a alcanzarse a costa de debilitar a uno de los ejes –la cabeza del poder ejecutivo– que vertebra el conjunto el sistema estatal.

Por último, la participación activa de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias en las materias que les afectan por razón de las competencias que tienen atribuidas me parece, en principio, lógica. Pero no exige *per se* la presencia directa de los representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los Consejos de Ministros de Bruselas. La cuestión que, a mi juicio, importa dilucidar es la de la fórmula que permita defender con mayor eficacia los intereses españoles en las instituciones europeas. ¿Se han defendido mal o de manera insatisfactoria hasta ahora nuestros intereses en la Unión Europea? ¿Se protegerían mejor si los representantes autonómicos tuviesen voz propia –el voto no sería posible– en las negociaciones intracomunitarias? Creo que si se hiciera un balance objetivo de lo acaecido desde 1986 se vería que los distintos Gobiernos lo han hecho en general muy bien. Que se cuente, sin embargo, con las Comunidades Autónomas a la hora de formar criterio y determinar los objetivos resulta razonable; que formen parte de las delegaciones españolas también. Que tengan voz

propia y distinta en el proceso negociador –aunque sólo sea a efectos de manifestar una opinión diferenciada ante los negociadores comunitarios o ante los demás miembros del Consejo de Ministros europeo– sólo puede conducir a debilitar la posición española en la negociación. Sería bueno, en todo caso, que dejáramos de acudir a las fórmulas concebidas por otros Estados miembro de la Unión Europea. Hemos construido nuestro propio modelo de Estado como respuesta a nuestros problemas específicos. Y ha desarrollado su lógica propia, lógica que no coincide, por ejemplo con aquellos Estados descentralizados que *no tienen* partidos nacionalistas, o si los tienen éstos suman –es el caso de Bélgica– un porcentaje de votos sobre el total de los censos estatal y territorial muy superior al que representan –y también sobre el total de los censos estatal y autonómico– los nacionalismos en España.

En resumen, el Estado de las Autonomías es un buen invento. Su nacimiento y desarrollo ha costado mucho trabajo, inteligencia y capacidad de pacto y su gestión será siempre delicada. Reabrir un proceso generalizado de cambios estatutarios sólo puede hoy proponerse por inmadurez o por desconocimiento –ambas enfermedades se curan leyendo– de las enormes dificultades políticas y riesgos *ex ante* y *ex post*, que tuvo el consenso logrado hasta completar en todo lo principal el perfil actual del Estado. Y por experiencia adelanto que cualquier acuerdo a que se llegue en relación con los Estatutos de Cataluña o del País Vasco se extenderá, *velis nolis*, a las demás Comunidades Autónomas. ¿Qué sentido tiene reabrir un proceso estatutario cuando no hay nada verdaderamente significativo que trabe el funcionamiento normal del Estado Autonómico? Y no es motivo bastante el que deriva de la línea argumental que expone el catedrático catalán Miquel Caminal en su libro *El federalismo pluralista*, libro, por otra parte, excelente. Distingue entre dos objetivos cuya consecución exige técnicas diferentes: de una parte, descentralizar el Estado –objetivo en parte alcanzado– y de otro lado, acomodar o encajar institucionalmente la plurinacionalidad existente. La descentralización, por profunda que sea, o el federalismo clásico no habrían conseguido la plena acomodación de los nacionalismos en los países plurinacionales, entre ellos España. Los nacionalismos demandarían pues, para su más cómoda inserción en una unidad política plural, una fórmula institucional singular y diferenciada para ellos que tendría sin duda elementos del federalismo pero que esta-

ría dotada de particularidades, como tales no generalizables. El problema radica, sin embargo, en que no hay garantía alguna de que esas particularidades, transcurrido un tiempo, satisfagan la natural tendencia de los nacionalismos identitarios a sentirse siempre incómodos, es decir, a no integrarse en ninguna unidad política por descentralizada, plurinacional y asimétrica que sea su estructura institucional. Y tampoco hay garantía de que pueda evitarse la extensión de la fórmula singular a otros polos de poder territorial en un Estado descentralizado. La aspiración a la igualdad –en el mundo de hoy– no se puede frenar con argumentos meramente identitarios de lengua, cultura o raza.

VII. COLOFÓN

Creo que todos los que tuvimos responsabilidades directas en el proceso autonómico actuamos por convicción democrática. Buenos conocedores de la historia de España, compartíamos la creencia de razón de que la democracia difícilmente se consolidaría si no iba acompañada de la implantación de un régimen autonómico en aquellas regiones españolas de arraigada identidad en las que había partidos nacionalistas con notable fuerza electoral. Pero muchos de nosotros éramos también al mismo tiempo, de formación centralista. Aun reconociendo sus excesos uniformizadores y jerarquizantes y sus desviaciones elitistas, nos atraía más el Estado-Nación de inspiración jacobina y liberal, por su mayor capacidad para erradicar privilegios indebidos y combatir casticismos, intereses y caciquismos locales culpables de una España atrasada, de charanga y pandereta. Hicimos pues un gran esfuerzo intelectual y político para institucionalizar una profunda descentralización política que estabilizase –por siglos de ser posible– la unidad plural de España, organizando su diversidad en libertad.

Con este espíritu se gestó, primero, el pacto constitucional y luego los sucesivos pactos estatutarios en la compleja forma que he relatado. Cedi-mos entonces todo lo que creíamos cedible y desgajable del Estado centralizado para lograr el consenso. Y fue mucho lo que cedimos, con grandes dudas a veces pero, a la postre, creo que con acierto y para bien. El resultado global está a la vista. Por ello, es difícilmente aceptable que se intente ahora justificar la reapertura del proceso autonómico, argumentando polí-

ticamente como si el Estado de las Autonomías fuese una realidad superficial, o en retroceso, incapaz de canalizar la diversidad española. Se llega al límite de considerar antiautonomista o neoespañolista (en su acepción peyorativa) la actitud de quienes defienden como una fórmula razonable y exitosa el Estado autonómico en su presente configuración. Cuando se alega «no más autonomía», no se expresa una posición de cerrazón irracional sino la fundada creencia –retoques funcionales de mejora aparte– de que no es posible más autonomía sin cambiar la configuración actual del Estado, es decir, sin hacer otro Estado distinto, de tipo probablemente confederal que, además de no encajar en la Constitución (o de obligar a su reforma) pondría en serio riesgo la unidad política-española.

Sinceramente, en esos términos, otro pacto constitucional parece inviable. No lo exige ni la funcionalidad del Estado autonómico, –que funciona razonablemente bien–; ni el fortalecimiento de nuestra democracia –sólidamente asentada–; ni la legítima defensa de la identidad, lengua y cultura de los distintos pueblos que integran la unidad española –que tienen amplios ámbitos de poder y gobierno para defenderlos–. Introducir asimetrías en el actual esquema estatal para singularizar en mayor medida a las Comunidades con partidos nacionalistas gobernantes no es políticamente posible –excepción hecha de instituciones de existencia histórica acreditada como los conciertos vascos y navarros–. Así lo pone de manifiesto nuestra reciente experiencia política –y ya también histórica– que queda expuesta más arriba.

La España democrática: una visión desde fuera

SHLOMO BEN AMI*

LOS estereotipos en torno a España y al «carácter» de los españoles sufrieron a lo largo de los siglos de un cómodo recurso a conocidos clichés. Por lo cual, no debe extrañar la noción generalizada que existía en Occidente al inicio de la Transición española: que la situación podría degenerar en una guerra civil o en un golpe de Estado, ambos componentes centrales de la imagen estereotipada de la historia de España. Que la democracia se consolidara de forma tan admirablemente modélica fue una «sorpresa», un «precedente» casi inexplicable para no pocos comentaristas. No supieron ver el significado de las transformaciones sociales y políticas que fueron produciéndose a lo largo de los años 60 y 70 en España. No supieron detectar el surgimiento y la consolidación de lo que yo llamaría la nueva cultura política del Centro en España.

La guerra civil estalló en 1936 cuando el Centro había desaparecido del mapa político, y en su lugar se afianzaron los extremos de la derecha y de la izquierda. Los últimos veinte años del franquismo habían provocado profundos cambios estructurales en la sociedad española que contribuyeron a originar el renacimiento del Centro en la vida española. Ahora, tanto la izquierda española como la derecha se veían obligados a arrimarse al Centro. Los socialistas abandonaron el calificativo de «marxista», y la derecha en sus distintas expresiones –UCD, Alianza Popular, y, más enfáticamente, el Partido Popular– emprendió un recorrido socio-político hacia el Centro, de tal manera que hoy, España es de los pocos países occidentales donde los extremos, sean de derechas o de izquierdas, carecen de espacio real.

* Ex Embajador de Israel en España y Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Israel.

Que esto haya sido así depende, no sólo de la solidez de las instituciones establecidas por la Constitución, sino también de la capacidad de la democracia española de mantener una política económica de crecimiento sostenible que continúa abriendo perspectivas de prosperidad, cerrando así los espacios de actuación tanto para la extrema derecha como para la extrema izquierda.

Así que la democracia del «Centro» española ha conseguido eliminar los tres grandes desafíos a la convivencia democrática en la Historia de España: el *golpismo*, a través de la democratización del ejército; los procesos de *cantonalismo desintegrador*, a través del Estado de las Autonomías; y la *apuesta revolucionaria*, a través de una política equilibrada de crecimiento económico sostenible y mejoramiento paulatino, pero notable, de los servicios sociales.

Es verdad, claro está, que una democracia puede considerarse consolidada cuando desaparece el temor a que alguno de los cuerpos o de las instituciones pretendan desafiar arbitrariamente las reglas del juego democrático. La Constitución española, tal y como se aprobó en el referéndum de diciembre de 1978, no eliminó tal temor —ahí está el caso del golpe de 1981— pero dio una legitimidad aplastante al rechazo de aquel desafío *golpista* o de otros potenciales desafíos a la convivencia democrática. La Constitución por una parte y el Estado de las Autonomías por la otra —fue en octubre de 1979 cuando se sometieron a referéndum los Estatutos de autonomía para Cataluña y el País Vasco— eliminaron, a través de un consenso nacional abrumador, el espacio que podría haber existido en el pasado para desafiar los preceptos de la convivencia democrática que los españoles se otorgaron soberanamente. Desde 1978-79, y más aún a lo largo de los años posteriores en los que la Constitución y el Estado de las Autonomías se consolidaron, es perfectamente pertinente defender que pocos son los Estados democráticos que, como España, han abierto tantos cauces de libertad de expresión para el individuo y para colectivos históricos, lingüísticos y territoriales.

Es admirable la labor que los «padres» de la Constitución española y la clase política a lo largo de los últimos 25 años dedicaron a la vertebración del Estado español a través del renacimiento de las provincias y de las regiones, y la devolución de competencias en el marco de la Constitución. Era esta labor de ingeniería institucional, sabia y delicada, demo-

crática y consensuada la gran asignatura que quedaba pendiente a través de toda la Historia de España desde el 1492. Ni las dos repúblicas que se estrellaron en un proceso de desintegración y guerras civiles, ni el sistema de la restauración (1875-1923) y, menos aún, la dictadura franquista, fueron capaces de conseguir lo que esta joven democracia consiguió: la diversidad dentro de la unidad en el marco de un consenso democrático sin precedentes en la Historia de España.

En su día se criticó que la elaboración de la Constitución se hiciera a puerta cerrada y sin debate público. Pero eso no cambia la realidad de su legitimación por el voto de una abrumadora mayoría de españoles. Puede que éste no sea un documento cargado de ideologías y de declaraciones grandilocuentes, como fue, por ejemplo, la Constitución de la Segunda República. Pero, en cambio, y contrariamente a esta última, no es posible definirla como la expresión de «media España». La de la Segunda República fue una Constitución dogmática que alienó desde el principio a media España y convirtió todo cambio de gobierno en una invitación al cambio de régimen. La Constitución de 1978 fue y sigue siendo un marco de convivencia óptimo para una nación de regiones históricas y de aspiraciones a veces contradictorias que en el pasado España no siempre supo reconciliar. La Constitución de 1978 lo consiguió.

Claro que una Constitución en sí no crea la realidad; es la realidad socio-cultural la que se refleja en la Constitución. Por perfecta que pueda ser, la Constitución no hubiera asegurado la convivencia democrática de los españoles si éstos no hubieran llegado al estado de madurez democrática que esta nación ha exhibido en los últimos 25 años. Los equilibrios encarnados en la Constitución no son más que el reflejo del sentido del equilibrio, moderación, capacidad de debate y diálogo, y de la voluntad de dejar un amplio espacio al contrario siempre y cuando respete los límites –en materia autonómica, por ejemplo– que la mayoría de los españoles definieron en el referéndum sobre la Constitución.

No es necesario asumir el argumento de Ortega de que «España es el problema y Europa la solución» para admitir que la integración en Europa y en el sistema de seguridad occidental a través de la OTAN fueron dos pasos vitales de la democracia española en su marcha hacia su plena homologación con el contorno estratégico-cultural del que forma parte. Y no se trata de una integración banal o pasiva. España consiguió

ser un miembro vital tanto de la Unión Europea como de la Alianza Atlántica. Sus representantes en ambas organizaciones nunca se conformaron con el papel de segundos a bordo y asumieron con inteligencia y «savoir faire» posiciones de liderazgo que convirtieron a España en uno de los pilares más importantes del espacio democrático-occidental. España asumió un peso singular en la escena internacional y, aunque el eje franco-alemán aspira con fuerza a un liderazgo conjunto de la Unión, no consigue marginar a España, cuya voz y protagonismo internacional crecen constantemente.

El secreto reside en el «performance» de la economía española, en la solidez y credibilidad de sus instituciones, en el sentido del equilibrio que caracteriza sus planteamientos en política exterior y europea, y en una admirable capacidad de reconciliar su espíritu europeo con su aspiración de mantener relaciones cordiales con Estados Unidos, lazos de intimidad cultural y económica con Iberoamérica, y relaciones sólidas con los países del Magreb y el espacio mediterráneo. Pocos son los países europeos que han sabido, como España, mantener tal pluralidad de referencias de identidad y de intereses y, más aún, incorporar las sensibilidades de los mismos al proceso de integración europeo.

La España democrática resolvió con sentido común una de las asignaturas pendientes de la historia moderna de este país, la de la política exterior y el lugar que España debe ocupar en la escena internacional. Desde la pérdida de las colonias, España parecía deambular sin claro sentido de dirección, lo que finalmente condujo a un aislamiento que algunos prefirieron definir como «neutralidad». La democratización de España significaba ahora la necesidad de sincronizar el peso objetivo creciente de España con su papel a escala mundial. Tanto en la etapa socialista como en la etapa actual supieron los gobernantes españoles situar a España en un difícil y delicado punto de equilibrio. España es Europa, pero con una clara dimensión mediterránea y sin dar las espaldas a los Estados Unidos. La participación del gobierno socialista en la Primera Guerra del Golfo, y la alianza del actual gobierno con los Estados Unidos en la Guerra de Iraq establecen y consolidan el enfoque euroatlántico escogido por España.

España es también el mayor aliado cultural, político y económico de Iberoamérica, y su valedor en los foros europeos. Ya no se trata de un

«hispanismo» retórico y vacío, sin contenido real, como lo fue en el pasado; se trata de realidades tangibles como son las inversiones, la inmigración y los espacios de coordinación política. Y en el Medio Oriente mantiene España relaciones fluidas con Israel –una de las inconsistencias más anacrónicas heredadas de la etapa franquista– sin por ello abandonar sus lazos con el mundo árabe, siempre con gran peso en el despliegue internacional de España, ni dar las espaldas a su compromiso moral y político con la causa palestina. Éste es el equilibrio que consiguió hacer de España la sede de la Conferencia de Paz para Oriente Medio en 1991, y que sigue manteniendo la relevancia de la voz de España en la búsqueda de una salida del laberinto árabe-israelí.

España no es una superpotencia que intimide, pero tampoco es un país cualquiera al que se le pueda ignorar. Los gobernantes de este país han conseguido a lo largo de estos veinticinco años poner a España a la cabeza de los países que vienen inmediatamente detrás de los miembros del G-8 y, de hecho, la han situado en el umbral del G-8. Y, como tal, puede que España no intimide, pero indudablemente inspira por la solidez de sus instituciones, el «performance» de su economía y el sensato despliegue de su política exterior. Difícilmente se puede explicar de otra manera el hecho de que un país que salió de una dictadura aislacionista hace 25 años haya sido la sede de la Conferencia de Paz para Oriente Medio en 1991, anfitrión de una Exposición Internacional y de unos Juegos Olímpicos en 1992, el país en donde se generó la Conferencia de Barcelona y el Proceso de Barcelona en 1995, y la sede del «Cuarteto de Madrid» que puso las bases de un nuevo proyecto de paz para Oriente Medio. Es en Madrid donde ha tenido lugar la Conferencia de los Donantes para Iraq. España no intimida, es verdad; pero, indudablemente, inspira.

La marcha de la economía española es una referencia hoy para Europa: crecimiento dentro de la disciplina fiscal.

Pero el «milagro español» es, no obstante, más político que económico, más relacionado con las costumbres y las energías sociales desencadenadas por la democracia que con cualquier indicador económico. Son la modélica transformación institucional y la consolidación de las normas democráticas en España las que sorprendían a aquéllos que en Europa seguían observando el fenómeno español desde los estereotipos románticos de Merimée o de Hemingway.

Difícilmente podrían los observadores extranjeros separarse del mito de la España «diferente», aquella tierra en la que se decía que empezaba el continente africano, la España «irracional y salvaje», la del individualismo destructor, de la sangre que corre por las calles y de la versión irreconciliable hasta el fin de los tiempos. En su transición a un Estado de Derecho Constitucional logró España vencer a los mitos que la abrumbaban, se impuso al miedo del recuerdo paralizador de la Guerra Civil y al chantaje histórico del que fue víctima al decirsele que la democracia entrañaba inevitablemente el prólogo de la catástrofe.

Occidente se hizo paulatinamente a la idea de que España efectivamente ya no era «diferente», aunque no faltó un matiz de irrealismo y de cierta actitud condescendiente en este reconocimiento del «milagro» político español. Así, por ejemplo, en una edición del *Nouvel Observateur* en noviembre de 1985, acerca de la España democrática, se mostró a la opinión pública francesa una nueva imagen de España. Pero hubo que esperar hasta aquel año para leer líneas como éstas: «es necesario hacer varias visitas, quedarse algún tiempo en España, para convencerse a uno mismo de que ni las corridas de toros, ni el flamenco, ni “sangre, voluptuosidad, muerte”, ni siquiera Don Quijote, personifican el alma de esta gente».

Los españoles de la España democrática ya no eran retratados con los colores utilizados por Merimée y Gautier. Su capital, Madrid, cambió como los mismos españoles, del pesimismo al hedonismo. El placer ya no era un pecado, el sexo se había liberado de los tabúes del pasado. Los Rolling Stones, Plácido Domingo, Daniel Barenboim, las tiendas de sexo y los cines –todos estos representan la agenda de cultura y entretenimiento en cualquier capital–; pero este repentino resurgimiento del fenómeno cultural en Madrid, contra el fondo de la tradicional imagen de España como nación «inculta» y «africana», fue lo que creó esa fascinación de los observadores extranjeros hacia la movida madrileña.

La fascinación extranjera por la «movida» fue resultado de que muchos europeos simplemente quedaron sorprendidos de que España exporte algo más que abanicos folclóricos o que existan españoles que puedan hablar más de un idioma. Debido a que estos jóvenes españoles «toman aviones a Nueva York o a Tokio con un deleite infantil», el *Nouvel Observateur* decidió que España era finalmente un país moderno.

Pero los mitos, estereotipos y clichés mueren difícilmente. Reflejan una necesidad del consumidor del estereotipo más que la expresión de una realidad. Aún ahora persiste algo de lo tradicional y folclórico; «un toque de orientalismo» aún caracteriza al nuevo español, «el alma de España» no se perdió en vuelos transatlánticos. Finalmente considerados europeos gracias a la consolidación de su joven democracia, los españoles «felizmente no perdieron su calor latino», escribía el mismo *Nouvel Observateur*. El español continúa siendo tan impráctico como siempre, según el corresponsal de *Le Monde* en Madrid, quien escribió en su artículo «Les espagnols»: la manera de hacer negocios de los españoles continúa «volviendo locos a sus interlocutores europeos». «La ley implacable de: “el tiempo es dinero”, aún no ha cruzado los Pirineos» escribía *Le Monde*.

Es sin duda esta dificultad para deshacerse de los estereotipos, aun cuando la realidad los contradice, uno de los fenómenos más curiosos en cuanto al tema de la imagen. Después de la muerte de Franco y cuando la Constitución española y el Estado de las Autonomías ya habían sido aprobados a través de un referéndum pacífico y de los más civilizados, aún había observadores, encerrados dentro del estereotipo, que se mostraban desilusionados debido a que «la inevitable» guerra civil no había sido desencadenada.

Fareed Zacharia, director de la revista *Newsweek* y autor de un reciente libro sobre el dilema de la democracia en el mundo moderno, mantiene que el mayor desafío de las nuevas democracias no reside en su capacidad de asumir el derecho de los ciudadanos a participar en elecciones, puesto que el derecho al voto no es más que un componente de la cultura democrática. Una democracia puede ser «iliberal» o «aliberal» incluso cuando el derecho de sus ciudadanos al voto esté perfectamente garantizado. Será una democracia completa, una democracia liberal sólo cuando exista una sociedad civil cuyo espíritu y costumbres democráticas se reflejen en una amplia gama de instituciones libres, asociaciones de ciudadanos, canales de expresión y de presión al gobierno, una prensa verdaderamente y completamente libre, unas instituciones y reglas de juego que garanticen la dignidad y la autonomía del individuo y su derecho a la educación y al bienestar social. Una democratización —la devolución de la soberanía popular, lo cual normalmente se efectúa mediante una convocatoria de elecciones— requiere ser complementada con una

auténtica liberalización para no caer en una «democradura» o, según la definición de Fareed Zacharia, «*The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*,».

La democracia no es sólo un sistema electoral o un mecanismo de alternativa política. Es, y debe ser, una forma de vida fundada en el constante mejoramiento del ciudadano, de sus cualidades y de su autonomía, o sea de su capacidad de elegir entre opciones en el ámbito de la cultura, la educación, el trabajo y la política. La educación y su constante mejoramiento dentro de un marco de igualdad de oportunidades es la única forma adaptada a los nuevo tiempos de distribución de riqueza. «La educación adecuada de nuestros señores (el pueblo)», tal y como lo expresaban los conservadores ingleses del siglo XIX sigue siendo el canal central que conduce a la profundización de la democracia.

Para que una democracia responda a este modelo de democracia liberal es necesario que la sociedad civil no quede detrás; que las instituciones no sean la única expresión de la democracia.

La Constitución española en sí no asegura, ni es la garantía, para que España sea la democracia liberal según la definición de Zacharia. La Constitución sólo crea reglas de juego, no es en sí la productora de una cultura liberal-democrática. La clave liberal reside en la sociedad civil, en la riqueza de su espíritu de diálogo y crítica, y en su capacidad de generar organizaciones no gubernamentales a través de las cuales los ciudadanos crean una auténtica democracia de abajo hacia arriba, que en definitiva será la garantía última de los hábitos liberales. La inserción de la práctica democrática en el nivel más íntimo de la vida de los ciudadanos, y la democracia en las regiones, las provincias y los municipios son vitales para la vertebración de un sistema democrático-liberal que abarca la práctica totalidad de la vida civil en todas sus expresiones. Una democracia liberal requiere, cómo no, una prensa libre y diversificada que ofrezca crítica independiente y que estimule el debate. La prensa es el «ágora» de la Grecia clásica, la plaza pública donde la sociedad civil debate los temas del día e incluso las cuestiones del Estado con profundidad que no tiene que ser menor que la del debate que por regla constitucional se lleva a cabo en las instituciones del Estado.

En este mismo contexto, la existencia de fundaciones y centros de investigaciones independiente, *Think Tanks* como los llaman en el mundo

anglosajón, son instrumentos vitales para la articulación de las grandes políticas del Estado, sea en cuestiones sociales y económicas o en materia de política exterior y en la definición de prioridades estratégicas.

Quien haya servido en algún gobierno sabe de sobra que los gobiernos no siempre «piensan» y no siempre planifican. Las fundaciones independientes pueden y deben asumir ese papel.

La democracia española despegó después de la muerte de Franco con un substrato académico inadecuado, y con una insuficiente capacidad de desarrollar planteamientos independientes en materia de políticas aplicadas o aplicables entorno a los grandes desafíos de los nuevos tiempos.

En ésta como en las otras expresiones democrático-liberales de la sociedad civil, el recorrido que hizo España en los últimos 25 años es considerable, y en algunas parcelas incluso admirable. España es hoy una democracia liberal plenamente homologada con el espacio político-cultural al que pertenece. Pero es en este ámbito, no necesariamente o exclusivamente en el de las instituciones, donde es necesario seguir profundizando para enriquecer, y en definitiva garantizar, la democracia.

Contra las aventuras

GABRIEL CISNEROS LABORDA*

Es un feliz presagio que la botadura de estos CUADERNOS DE PENSAMIENTO POLÍTICO vengan a coincidir en el tiempo con la efeméride del primer cuarto de siglo de vida constitucional, bajo el amparo de nuestra Carta Magna de 1978. Aunque veinticinco años sean apenas un soplo en el largo tiempo de España, lo convulso de nuestra historia constitucional convierte a la Constitución vigente en un paradigma prácticamente inédito —sobre la vigencia de la Constitución canovista habría mucho que matizar— de longevidad. La de más larga duración, en todo caso, de las Constituciones democráticas. CUADERNOS me reclama una apresurada colaboración, sin mayores méritos ni originalidades que las que le confiere la autoría de un afortunado ponente constitucional. Valga como lo que es: una humilde aportación de circunstancias, compelida por la urgencia de no dejar de comparecer al requerimiento de este empeño editorial de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales al que deseo la más fecunda carrera.

Es cierto que se cierne sobre la efeméride la oscura sombra de las ruidosas proclamas secesionistas, causa de creciente preocupación porque atentan contra los fundamentos del orden constitucional y porque pretenden reducir a mera disposición transitoria, que supuestamente sólo pretendía posibilitar la transición, un proyecto de convivencia que, sin embargo, la mayoría de los españoles, considerándolo superior a cualquier otro de nuestra historia y el mejor entre los posibles, están decididos a defender.

Esta percepción generalizada, el fuerte arraigo del sistema constitucional en nuestras vidas y la firme voluntad mayoritaria de preservar

* Diputado de UCD en la legislatura constituyente y ponente constitucional. En la actualidad es secretario general del grupo parlamentario del Partido Popular.

la estabilidad y permanencia de la ya larga etapa de convivencia democrática de que hemos disfrutado en el último cuarto de siglo, pueden ser insuficientes para negar la gravedad de la situación que atravesamos, pero nos permiten albergar la fundada confianza en que prevalecerá el pacto de convivencia de todos los españoles en libertad.

Mi convicción está avalada también por las circunstancias en que se produjeron la transición a la democracia y el proceso constituyente, especialmente por los aciertos propiciatorios del éxito que celebramos. Finalmente, la inviabilidad de los objetivos que se persiguen con tan desesperado empeñamiento, radica en que la propia Constitución reconoce, como realidades metaconstitucionales, la Nación española y los derechos y libertades inherentes a la dignidad de la persona, proclamando, además, que conforman sus propios fundamentos.

Por todo ello me parece oportuno recordar el proceso constituyente, ejercicio que, sin duda, reforzará nuestra seguridad en que ciertas pretensiones extravagantes no sólo son inconstitucionales sino que tampoco podrían satisfacerse mediante una reforma constitucional. Para que sus promotores pudieran desarrollarlas, intentando hacerlas prosperar, sería imprescindible que los españoles revocaran, previa y expresamente, el pacto constitucional en su conjunto, derogando una Constitución que nos ha incorporado a la libertad, a la democracia, a la modernidad y al progreso de una manera definitiva e irreversible.

El protagonismo asumido por Don Juan Carlos de Borbón, desde el comienzo de su reinado, abrió un amplio cauce por el que terminaría discurriendo la transición, que se había iniciado con la proclamación del Rey, aceptada internacionalmente. El Monarca utilizó la legalidad vigente en 1975 y los amplísimos poderes que heredaba, adoptando iniciativas capaces de impulsar los profundos cambios necesarios para satisfacer los anhelos, mayoritariamente compartidos, de libertad sin violencia, de plenitud democrática sin imposiciones ni revanchas. El objetivo del Rey no podía ser más concreto: establecer, a partir de la legalidad entonces vigente, un sistema de reformas que permitiera fundamentalmente dar expresión al pluralismo real, lo que, a su vez, exigía legalizar los partidos políticos y los sindicatos y abocar en la libre elección de un Parlamento representativo, en la formación de un gobierno democrático y en la aprobación de una Constitución que garantizase plenamente las libertades.

Con la Ley para la Reforma Política y las primeras elecciones generales del 15 de junio de 1977, terminaba formalmente la decisiva aportación del Rey al cambio, en brillante y fugaz protagonismo, precedido de una paciente y lúcida espera y seguido de una nueva pausa de alejamiento discreto durante el proceso constituyente, cuya culminación delimitaría las funciones de la Corona, integradas en el nuevo régimen democrático.

La previa modernización de la sociedad española fue algo más que una circunstancia favorecedora del cambio político. Fue un factor determinante de nuestro modelo de transición. Entre 1959 y 1975, la sociedad española, con admirable vitalidad, produjo cambios profundos, aprovechando circunstancias propicias: la industrialización espectacularmente acelerada, con el consiguiente decrecimiento del sector agrario y de la población rural; las contrapartidas de información y apertura obtenidas del penoso desplazamiento masivo de españoles fuera de nuestras fronteras; la pacífica invasión de millones de turistas; el acceso de las mayorías a niveles significativos de consumo; la creciente secularización; la universalización de la enseñanza básica; la sorprendente masificación de los todavía escasos centros universitarios.

No fue menos profundo el cambio que, favorecido por la transformación económica y social, se produjo en las actitudes de los españoles. Exceptuando minorías extremistas de uno y otro signo, se iba perfilando la necesidad de converger en un punto de entendimiento que hiciera posible la convivencia de todos en un régimen de libertad, extendiendo la convicción de que había que establecer el marco de nuestra convivencia democrática sin exclusiones y sin imposiciones. Y, en lo fundamental, lo hicieron acertadamente.

El primer gran acierto fue la opción por la reforma y no por la ruptura. Esa decisión, sustentada en la reconciliación de todos los españoles y en su confianza de ser capaces de convivir en libertad, permitió que no hubiera quiebra del principio de legalidad y que se salvaguardase la institución monárquica, que había desempeñado el papel de puente por el que se pudo transitar desde el autoritarismo hasta la libertad.

El otro gran acierto determinante del éxito de la transición fue la voluntad, mayoritariamente compartida, de alcanzar un consenso, de acotar el terreno de coincidencias imprescindibles sobre las que articu-

lar la diversidad, que permitió elaborar, en el ámbito parlamentario y con la participación de todas las fuerzas políticas, la primera de las constituciones españolas alcanzada mediante pacto, no por imposición. La memoria histórica nos aleccionaba sobre tantos amargos fracasos anteriores, fruto de la exclusión y de la intolerancia. Sabíamos que los españoles anhelaban la libertad y que no estaban dispuestos a arriesgarla en aras de maximalismos extremistas. Y nos propusimos buscar el compromiso, en un afán de arrinconar la represalia, exaltando la concordia.

La convulsa historia del constitucionalismo español, caracterizada por la imposición alternativa de uno de los sectores sobre el otro, está jalonada por fracasados intentos de alumbrar una tercera España, la de la tolerancia integradora. Lo consiguió, al fin, la Constitución de 1978 porque, como antes he dicho, la sociedad española estaba preparada para la convivencia en libertad y porque la mayoría de los españoles deseaban salvar seculares enfrentamientos. El feliz resultado ha sido el acceso a la democracia plena, asumiendo el pluralismo como valor democrático, estableciendo unas reglas de juego capaces de canalizar, debatir y aplicar proyectos políticos diferentes y garantizando el ejercicio de los derechos y libertades individuales.

Debemos reconocer, sin embargo, que, como era inevitable, no todo fueron aciertos. Sin entrar en la nómina de imperfecciones, la gravedad de las amenazas contra la integridad de España nos obliga a constatar que, en el Título VIII, a los compromisos auténticos respecto a las cuestiones fundamentales, se sumaron difíciles equilibrios sostenidos sobre la ambigüedad. El resultado fue un inventario de funciones y competencias de las autonomías, unos procedimientos para acceder a ellas, ciertos mecanismos para resolver los conflictos, pero no un proyecto acabado de redistribución territorial del poder.

No negaré estas imperfecciones ni tampoco su posible incidencia en algunos aspectos de la situación que ensombrece la celebración de este vigésimo quinto aniversario. Pero sobre esos defectos circunstanciales debe prevalecer el pacto constituyente alcanzado sobre la esencia de la cuestión territorial y expresado de manera inequívoca y rotunda, reconociendo la realidad de la nación española y proclamando que su unidad indivisible es el fundamento de la propia Constitución. Sólo sobre esta

realidad incontestable pueden abordarse los problemas relacionados con nuestro modelo de organización territorial.

Debemos reivindicar, en conclusión, la necesidad de defender a toda costa la Constitución de 1978, que garantiza la unidad de la Nación española y el pleno ejercicio de los derechos y libertades individuales y que ha desencadenado un proceso descentralizador sin precedentes, hasta alcanzar el mayor nivel de autogobierno regional existente en Europa.

Por eso creo que no es suficiente el ineludible rechazo de las pretensiones soberanistas, por otra parte inviables, sino que debe evitarse cualquier aventura que ponga en riesgo el consenso constitucional. Incorporando un aspecto más positivo a la misma cuestión, diré que la propia naturaleza del consenso implica recíprocas renunciaciones, que nos obligan a aceptar el texto de la Constitución en su conjunto, incluyendo lo que no nos gusta. Y, avanzando un paso más, añadiré la necesidad de adherirnos expresamente a lo que no nos satisface, en aplicación de los principios de pluralismo y de respeto a la disidencia, que también proclama la Constitución. Por todas estas razones entiendo que, especialmente en la hora presente, el eje de nuestra acción política debe ser la lealtad a la Constitución y la reafirmación en el firme compromiso de defenderla.

En todo caso, cualquier reforma concreta que se pretenda deberá ser viable sin destruir la Constitución, es decir, tendrá que respetar sus fundamentos; deberá estar respaldada por el consenso de todo el pueblo español, y habrá de atenerse al procedimiento establecido en el Título X del propio texto constitucional. Me temo que las propuestas más llamativas que vemos en circulación no son tales reformas sino, llana y simplemente una usurpación del único titular posible de la decisión constituyente: el pueblo español.

La transición, a la luz del XXV Aniversario de la Constitución

CHARLES POWELL*

LOS historiadores sabemos bien que, como decía un intelectual ruso del siglo XIX, víctima de los avatares políticos de su país, no hay nada más impredecible que el pasado. A los historiadores profesionales nos parece lógico y saludable que la comunidad científica evolucione en su percepción de los acontecimientos y fenómenos pasados, porque sabemos que de no ser así difícilmente avanzaría nuestra comprensión de los mismos. Con el paso del tiempo, incorporamos nuevos datos y formulamos nuevas preguntas, lo cual lógicamente da lugar a nuevas respuestas. Por lo tanto, desde una perspectiva académica, el revisionismo histórico es positivo, incluso imprescindible para renovar el conocimiento.

Tampoco debe sorprendernos, por lo tanto, que el conjunto de la sociedad pueda experimentar una evolución similar, modificando su percepción colectiva de los episodios más decisivos de su devenir histórico. Un buen ejemplo de ello sería la revisión del pasado que se produjo en Francia con ocasión del segundo centenario de la revolución de 1789, y que trascendió ampliamente el ámbito académico. Entre nosotros, la reinterpretación del régimen de la Restauración efectuada por un elenco significativo de historiadores durante los años noventa ayuda a explicar el hecho de que la conmemoración del centenario de los acontecimientos de 1898 celebrada un siglo más tarde, subrayara precisamente las consecuencias regeneradoras de aquel acontecimiento. En suma, en las sociedades libres y plurales es también saludable y positivo que evolucionen las percepciones colectivas del pasado, como resultado tanto de

* Profesor de Historia de la Universidad San Pablo-CEU.

las nuevas aportaciones que pueda realizar la comunidad científica como de la evolución de la propia sociedad y de la incorporación de generaciones que contemplan el pasado con miradas distintas.

En vista de todo ello, en principio es lógico y saludable que el fenómeno histórico que conocemos como 'la transición a la democracia', cuyo fruto más tangible fue sin duda la Constitución de 1978, también sea sometido a este proceso de revisión, por parte tanto del mundo científico como de sectores sociales más amplios. Lo primero que podemos constatar es precisamente que, de un tiempo a esta parte, ha venido cobrando cuerpo una cierta visión hipercrítica de la transición, y por elevación, de la propia Constitución de 1978 y del sistema político que emana de ella. No se trata de una mera actualización o reedición de la ya tradicional nostalgia rupturista, propia de quienes lamentan que las cosas no ocurrieran como ellos habían soñado, es decir, la tradicional crítica *Lampedusiana* cultivada por quienes sostienen que todo cambió para que (supuestamente) pudiese permanecer igual. Se trata más bien de un tipo de revisionismo nuevo, más grave si se quiere, que busca sobre todo establecer un vínculo explícito entre el tipo de transición democrática que se produjo en España y la naturaleza del sistema democrático actualmente existente. Más concretamente, buena parte de esta visión revisionista atribuye al carácter no rupturista de la transición española la supuestamente escasa calidad de la democracia española actual.

Algunos historiadores se niegan a tomarse en serio este tipo de planteamientos, por entender que obedecen a posturas muy minoritarias en la sociedad española, o por considerar que la valoración que merece el proceso de transición es tan obviamente positiva que no requiere mayor defensa. En apoyo de esta postura podrían aducirse, entre otros, los datos de un estudio realizado en el año 2000, con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la muerte de Franco, según el cual el 86 por ciento de los consultados opinaba que la forma en que se realizó la transición democrática constituye un motivo de orgullo colectivo. La misma encuesta permite igualmente rebatir el argumento de que el sistema democrático actual padece un déficit de legitimidad, ya que el 75 por ciento de los consultados se mostraba muy o bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia española¹.

1. Encuesta de Demoscopia realizada para *El País*, 19 de noviembre de 2000. Según este estudio, sólo en el ámbito de la seguridad ciudadana se habría producido un retroceso significativo desde 1975.

No obstante lo anterior, es posible que debamos tomarnos en serio este tipo de críticas por varios motivos. En primer lugar, una rápida consulta a la hemeroteca nos permitiría constatar que gozan de no poco predicamento en ciertos círculos políticos, académicos, intelectuales y periodísticos influyentes. En segundo lugar, demuestran que, en el fondo, algunos sectores de la sociedad española todavía tienen dificultades para aceptar los resultados electorales de 1996, y más aún los de 2000, como algo natural en la vida política de una democracia plenamente consolidada.

Aun a riesgo de simplificar, esta visión revisionista de nuestro pasado más reciente parte de tres premisas fundamentales. La primera sería que el pacto fundacional que se alcanzó durante la transición, y que puede reducirse en lo esencial a un acuerdo entre los herederos de los vencedores en la Guerra Civil y los herederos de los vencidos, (o si prefiere, entre quienes todavía ostentaban el poder y quienes se encontraban en la oposición al régimen) fue un pacto desigual e impuesto. Según esta visión –segunda premisa– dicho pacto se habría producido bajo una permanente amenaza involucionista, y, por lo tanto, el consenso resultante, lejos de ser –como muchos hemos pensado y seguimos pensando– uno de los logros más notables del proceso, sería en realidad un consenso apócrifo. La conclusión a la que se llega desde esta perspectiva revisionista –tercera premisa– sería que mientras no se acepte mayoritariamente este diagnóstico y no se revisen los términos en los cuales supuestamente se produjo dicho pacto, no existirá en España un verdadero consenso libremente alcanzado, es decir, un consenso verdaderamente *Habermasiano*.

El análisis y la crítica pormenorizada de cada una de esas premisas exigiría un tratamiento académico más extenso que el que permite este estudio², pero sí es posible referirnos a las consecuencias políticas que, según los defensores de esta visión revisionista, se derivaron de la naturaleza del proceso de transición español, y muy especialmente, de su carácter no rupturista. Consecuencias que, a su vez, explicarían a su entender la baja calidad de la democracia española.

La primera consecuencia sería que, debido al carácter supuestamente impuesto del pacto fundacional sobre el que se asienta el actual sistema

2. Un análisis más amplio se puede encontrar en Powell (2001, 627 y ss).

político español, buena parte de sus instituciones y símbolos no pudieron elegirse o refrendarse libremente, motivo por el cual suscitan un escaso entusiasmo entre la ciudadanía. Éste sería el caso de la monarquía, de la bandera y del himno nacional, cuya aceptación por parte de los herederos de los vencidos supuso, según esta visión revisionista, una claudicación humillante.

En segundo lugar, los críticos también atribuyen a la naturaleza del fenómeno de la transición, a la forma en que se llevó a cabo, la supuesta incapacidad del sistema político actual para dar una respuesta satisfactoria a lo que sigue siendo, sin duda, nuestro problema político más acuciante, es decir, el que se deriva de la organización territorial del Estado. De acuerdo con esta visión de las cosas, todo habría sido diferente (y por supuesto mejor) de haberse producido una ruptura radical con el pasado que hubiese permitido el reconocimiento (y, cabe suponer, el ejercicio) del derecho de autodeterminación de las llamadas nacionalidades históricas.

En tercer lugar, a decir de estos autores, el pacto que se produjo durante la transición estuvo protagonizado por élites políticas de dudosa representatividad y ansiosas por limitar la participación popular en el proceso de cambio político, lo cual explicaría, a su entender, la desafección y baja participación política que en su opinión caracterizan al sistema político actual. En otras palabras, el resultado de la transición habría sido una suerte de democracia 'para el pueblo, pero sin el pueblo'.

En cuarto lugar, debido de nuevo al carácter pactado y no rupturista de la transición, los críticos lamentan que no fuese posible ejercer la justicia retroactiva. Más concretamente, debido a la naturaleza supuestamente asimétrica de la amnistía general promulgada en octubre de 1977, ello habría dado lugar a una situación que, a su entender, representa una ofensa permanente a los represaliados por el franquismo, ya que sin un reconocimiento de culpa previo no puede haber verdadero perdón. En suma, la reconciliación entre españoles sería todavía la gran asignatura pendiente de la sociedad española.

Por último, y éste es un aspecto del pensamiento revisionista que parece haber cobrado especial vigencia en los últimos años, debido una vez más a la naturaleza de la transición, se habría impuesto una amnesia colectiva que ha hurtado a los españoles el derecho a conocer y explorar

libremente su Historia, sobre todo los años de la posguerra franquista. La magnitud de los desastres que supuestamente se derivan de este último fenómeno, sería, al parecer, prácticamente ilimitada.

En realidad, estos cinco factores comparten un diagnóstico común, según el cual el pecado original de la transición sería la insuficiente deslegitimación del régimen autoritario previo, es decir del franquismo, que supuestamente contamina al actual sistema democrático, mermando seriamente su legitimidad. Por lo tanto, para aumentar y consolidar la legitimidad del sistema actual sería necesaria, ante todo, una política de deslegitimación activa del pasado autoritario.

Ante estas afirmaciones del revisionismo cabe plantear una primera objeción de fondo. Resulta no poco aventurado sostener que la naturaleza de una transición determina en buen medida (y de forma aparentemente irreversible) las principales características del sistema democrático resultante. Este diagnóstico no tiene suficientemente en cuenta una de las conclusiones más ampliamente compartida por quienes han estudiado los procesos de democratización en perspectiva comparada, que han subrayado la complejidad de la relación existente entre el punto de partida (el régimen no democrático previo), la vía seguida (la transición propiamente dicha) y el punto de llegada (el nuevo sistema democrático). Así parece confirmarlo la experiencia española: aunque durante la transición ocuparon un lugar destacado los mecanismos basados en la negociación y el pacto, hasta el punto de que algunos autores tildaron el sistema de neocorporativo, posteriormente se han impuesto unos comportamientos más propios de los sistemas mayoritarios. Por lo demás, es evidente que los sistemas políticos pueden evolucionar y adaptarse a las demandas cambiantes de la sociedad, y si ello no sucede con la rapidez o la profundidad que algunos anhelan, posiblemente se deba a que no existe una verdadera demanda de cambio en el sentido apetecido.

Por otro lado, este tipo de lectura ignora por completo el peso de la memoria histórica de la II República y de la Guerra Civil. Como se ha subrayado reiteradamente, el deseo de evitar a cualquier precio un nuevo enfrentamiento civil entre españoles fue seguramente el objetivo más ampliamente compartido por la ciudadanía tras la muerte de Franco. Más aún, el recuerdo de la polarización y del enfrentamiento civil explica en buena medida la profunda aversión al riesgo que caracterizó la cultura

política de la transición. Por lo demás, esta aversión al riesgo no era una preocupación baladí, como demuestra el hecho a menudo olvidado de que entre 1975 y 1980 hubo en España 460 muertes violentas políticamente motivadas. Es cierto que aproximadamente 400 pueden atribuirse a atentados terroristas de diversa índole, pero al menos 60 muertes se produjeron en el transcurso de manifestaciones, huelgas, y enfrentamientos con las fuerzas de orden público. (A la luz de estas cifras, quizás habría que revisar el tópico del carácter eminentemente pacífico del proceso español, evitando así que se subvalorara la magnitud de los retos a los que hubo que hacer frente durante aquellos años). Seguramente habría que buscar aquí, y no tanto en la influencia de la amenaza involucionista, las claves que permiten comprender cabalmente la moderación demostrada por amplias capas de la sociedad española durante el proceso democratizador.

Más allá de estas objeciones de fondo, es posible asimismo poner en cuestión varias de las supuestas consecuencias de la naturaleza no rupturista de la transición anteriormente mencionadas. En primer lugar, debe recordarse que la Constitución de 1978 fue producto del proceso constituyente más abierto y participativo de las transiciones que conforman lo que Samuel Huntington ha denominado la *tercera ola democratizadora*, ya que reflejó el resultado de tres consultas populares: el referéndum sobre la Ley para la Reforma (1976), las primeras elecciones a Cortes (1977) y el referéndum constitucional propiamente dicho (1978). Por ello, la Constitución de 1978, la única sometida a referéndum en nuestro país, puede considerarse también la menos excluyente de la Historia de España.

En lo que a la monarquía se refiere, la popularidad y credibilidad de la institución y de quienes la encarnan, ampliamente reflejada en los innumerables estudios de opinión realizados al respecto a lo largo de estos 25 años, nos exime de la obligación de desmentir las nefastas consecuencias del carácter supuestamente impuesto de la misma. A menudo se olvida interesadamente que la monarquía fue sometida a votación en la comisión constitucional del Congreso en mayo de 1978, y que durante el proceso constituyente se debatió libremente su utilidad y justificación políticas. Es cierto que la institución no fue objeto de un referéndum singularizado como pretendían algunos, como tampoco fueron sometidas individualmente al escrutinio popular otras muchas decisiones insti-

tucionales y políticas de igual o mayor trascendencia, entre ellas la adhesión de España a la Comunidad Europea, sin que ello haya sido objeto en su día de crítica o censura alguna.

También merece algún comentario la relación que se establece en ocasiones entre el carácter pactado de la transición y la supuesta incapacidad del sistema para resolver satisfactoriamente la 'cuestión nacional'. Como demostró ampliamente la experiencia portuguesa, la idea de que una ruptura radical con el pasado y la posibilidad de hacer tabla rasa (gracias a la ausencia de 'amenazas involucionistas') permite automáticamente solucionar mejor los grandes problemas de una sociedad que emerge de una larga experiencia autoritaria es tan atractiva como falaz. (Por cierto que la Constitución portuguesa de 1976, impuesta por los oficiales revolucionarios del Movimiento de las Fuerzas Armadas, prohibía incluso la creación de partidos políticos de ámbito regional o subestatal). Sostener que la mera celebración de una consulta popular sobre el derecho a la autodeterminación en el País Vasco hubiese resuelto automáticamente el problema del terrorismo demuestra una notable ingenuidad, o quizás algo mucho más grave. Lo más probable es que, en el contexto político de 1976-79, la celebración de una consulta de estas características hubiese dado lugar a una profunda fractura de la sociedad vasca, y la previsible derrota de los partidarios de la independencia no hubiese desanimado en absoluto a quienes habitualmente recurren a las pistolas para imponer su voluntad. Quienes ahora sostienen que el Estatuto de Autonomía que les ha permitido gobernar el País Vasco desde 1980 fue simplemente un documento para salir del paso, negociado al calor de la consabida amenaza involucionista, olvidan cínicamente lo mucho que obtuvieron a expensas de las 69 víctimas mortales que se cobró ETA en 1978, los 84 muertos de 1979 y los 99 de 1980. En suma, basta contrastar la relativa facilidad con la que se conjuró el involucionismo golpista e impuso el principio de la supremacía civil con la pervivencia de una acción terrorista que sigue hipotecando la vida política vasca casi 25 años después de la aprobación del Estatuto para identificar cuál de estos dos fenómenos representaba la verdadera amenaza a la democracia española.

De un tiempo a esta parte, y sobre todo a raíz del llamado 'caso Pinochet', también ha cobrado fuerza en algunos sectores la idea de que la falta de justicia retrospectiva (atribuible, una vez más, a la naturaleza

pactada de la transición) y la imposibilidad de castigar a los servidores del régimen de Franco por las tropelías que pudieran haber cometido, ha contaminado gravemente a la democracia española, ya que sin castigo (o al menos arrepentimiento) no puede haber ni perdón ni reconciliación. El problema de los legados de los regímenes no democráticos es un asunto de gran importancia e interés, que empieza a recibir entre nosotros la atención académica que sin duda merece³. En contra de lo que parecen suponer los nostálgicos de la ruptura, los juicios y las depuraciones que pueden realizarse tras el derribo o la caída de un régimen autoritario de larga duración pueden resultar nocivos e incluso contraproducentes a la hora de construir un nuevo orden democrático que pretende hacer justicia (y no solamente venganza). Así parece deducirse de experiencias como la de Checoslovaquia bajo Vaclav Havel, que abandonó la Ley de Lustración que pretendía evitar la presencia de servidores del régimen comunista en la nueva Administración democrática al constatar que estaba dando lugar a atropellos y arbitrariedades similares a los que habían caracterizado al totalitarismo que se pretendía superar. Curiosamente, para ilustrar las peculiaridades de la transición española, Felipe González solía narrar a Havel y a otros dirigentes del Este de Europa la sorpresa que le había producido el hecho de que el oficial de policía que le recibió en Sevilla en 1982 en su primera visita como presidente del gobierno para hacerse cargo de su seguridad personal resultó ser el mismo que había acudido a su domicilio en 1974 para detenerle tras su elección como secretario general del PSOE. Por ello mismo, sería interesante estudiar más a fondo cómo es que lo que hace no muchos años se consideraba una anécdota aleccionadora pueda ser interpretada hoy por algunos como evidencia del carácter escasamente paradigmático de la transición e incluso de la pobreza moral del régimen democrático que alumbró.

Por último, hemos de referirnos a una cuestión íntimamente relacionada con la anterior, como es el problema de la memoria. De acuerdo con la interpretación de la transición que estamos glosando, su carácter pactado se habría traducido en la imposición de un pacto de olvido que explicaría, entre otros fenómenos, la debilidad de la cultura democrática de los españoles y la baja calidad de su democracia. A pesar de su nota-

3. Sobre el legado de los regímenes no democráticos se puede consultar el trabajo de Barahona de Brito, González y Aguilar (2002).

ble popularidad actual, la noción misma de la amnesia impuesta carece de sustento empírico. Aunque hoy se habla constantemente de la necesidad imperiosa de ‘romper el silencio’ y ‘recuperar la memoria’, lo cierto es que desde la transición los españoles han dedicado muchas horas a la contemplación casi obsesiva del pasado, a través de innumerables tesis doctorales, libros, memorias, exposiciones, documentales televisivos, películas y novelas. Ello nos lleva a pensar que la cuestión no es tanto que no se haya hablado hasta la saciedad sobre la II República, la Guerra Civil y la posguerra, incluido el exilio, sino que parecería que algunos quieren hablar de estos asuntos de otra manera, y con otra finalidad.

Sea como fuere, interesa sobre todo rechazar la premisa inicial sobre la que se sustenta todo lo demás: no es cierto que la transición se haya realizado a cambio de una amnesia impuesta. En un excelente artículo reciente, Santos Juliá (2003) recupera una antigua locución castellana muy bella, que aparece en el Diccionario de la Real Academia en su edición de 1735, para explicar lo sucedido. Según su acertada opinión, tras la muerte de Franco (y quizás mucho antes) en España se decidió *echar al olvido*, que según esa edición del diccionario de la RAE significa «olvidarse voluntariamente de alguna cosa». En otras palabras, no es que no se recordaran los horrores del pasado; al contrario, se recordaban muy bien, y por ello precisamente se decidió olvidarlos, porque su recuerdo podía impedir la reconstrucción de las relaciones quebradas.

Probablemente no corresponde a los historiadores proponer soluciones que pudieran dar respuesta a los problemas que algunos de estos asuntos plantean. En lo que se refiere al pasado y a la memoria, algunos opinan que desde el Estado se podría hacer más por fomentar la creación de lo que el historiador francés Pierre Nera ha denominado *lugares de memoria*. En este sentido, resulta un tanto sorprendente que la modesta llama votiva inaugurada por el Rey en la Plaza de la Lealtad de Madrid en presencia de excombatientes republicanos y franquistas con ocasión del décimo aniversario de su proclamación y dedicada «a todos aquéllos que dieron su vida por España» (lema que, en sí mismo, revela la complejidad del asunto que tratamos) sea el único monumento consagrado a la reconciliación entre españoles existente en la capital. En sentido contrario, también es conocida la opinión de quienes desearían que el Estado interviniese para restablecer un cierto ‘equilibrio simbólico’ en los pueblos

y ciudades donde todavía predominan de forma abrumadora los monumentos erigidos por los vencedores de la Guerra Civil. Por si fuera poco, últimamente también se ha planteado la cuestión de la exhumación de cadáveres de víctimas de la represión franquista, asunto que debe tratarse con sumo tacto y delicadeza.

El camino a seguir no es otro que el de la proposición de ley sobre el exilio y la reparación de los vencidos aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados en noviembre del 2002, ya que representa un intento decidido por recuperar el mejor espíritu de la transición. Este texto, que ha pasado un tanto desapercibido, afirma por un lado «el deber de la sociedad democrática de proceder al reconocimiento moral de todos los que fueron víctimas de la Guerra Civil, así como de cuantos padecieron más tarde la represión franquista», pero recuerda también la conveniencia de «mantener el espíritu de concordia y reconciliación que presidió la elaboración de la Constitución de 1978». Se trata sin duda de un equilibrio razonable y positivo, que aleja el fantasma del enfrentamiento que algunos parecen querer agitar y que valdría la pena consolidar.

La conmemoración de su vigésimo quinto aniversario es un buen momento para recordar a los demás y recordarnos también a nosotros mismos que la Constitución de 1978 no constituyó un punto de partida, ni quizás tampoco necesariamente un punto de llegada, sino algo más importante incluso: un punto de encuentro. Probablemente, el único punto de encuentro posible y, seguramente, uno difícilmente mejorable.

BIBLIOGRAFÍA

Barahona, de Brito, A.; Carmen González C. y Aguilar, P. (2002): *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Istmo, Madrid.

Juliá, Santos (2003): «Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición», en *Claves de razón práctica*, 129, enero-febrero.
Powell, Charles (2001): *España en Democracia, 1975-2000*, Plaza & Janés, Barcelona.

Los jóvenes de la democracia

JOSÉ IGNACIO WERT*

BAJO este rótulo –me temo que un tanto pretencioso para la levedad de lo que sigue– cabe una amplia variedad de enfoques. El que concretamente me propongo desarrollar es el de proyectar una mirada curiosa (y tan libre de prejuicios como me resulte posible) sobre las pautas de *comportamiento político* y los *valores políticos* (y, en la medida en que son necesarios para entender estos últimos, también sociales y morales) *de la primera generación de jóvenes posdemocráticos*, que irá seguida de algunas reflexiones acerca de las implicaciones políticas más prácticas de ese viaje por la mente y el corazón de los jóvenes, bajo el punto de vista de la importancia que en una democracia eficiente tiene el que los jóvenes se sientan llamados a la parte, sientan y acepten su papel en el orden político, se identifiquen con sus valores, y contribuyan a su renovación.

INTRODUCCIÓN: LOS JÓVENES POST

Quienes en este año de gracia han aparecido por vez primera incluidos en el Censo Electoral, los *primeros votantes* de 2003, son personas que no habían nacido cuando Tejero tomó el Congreso de los Diputados. Sin llegar tan lejos, dentro de lo que operacionalmente llamamos en el análisis sociológico los *jóvenes*, es decir, las personas que no han alcanzado

* Sociólogo especializado en análisis electoral, ha sido Presidente de Demoscopia.

los treinta años¹, son ya, todos ellos, gente íntegramente socializada bajo un régimen de democracia.

Estamos, por tanto, ante el primer conjunto de cohortes claramente *posdemocráticas* que ha conocido este país, lo que sin duda nos obliga a algunos planteamientos heurísticos nuevos y tiene consecuencias que se proyectan hacia el futuro. Pero, además de eso, no podemos —entendiendo— olvidar otro factor de diferenciación del entorno de estos jóvenes posdemocráticos, el que deriva del cambio geopolítico internacional.

Los jóvenes posdemocráticos son también jóvenes *poshistóricos* en el sentido que se derivaría de la consagrada fórmula de Francis Fukuyama (1992) cuyas experiencias de la política —cuando menos desde su adolescencia— coinciden con la desaparición del bloque del Este. No me parece en absoluto ésta una caracterización adjetiva como pista orientadora de las matrices de diferencia de estas generaciones con las que las precedieron. Creo que debemos tener presente este rasgo cuando intentemos interpretar el papel desempeñado por los jóvenes (en este caso, no sólo los españoles) en el activismo antiglobalizador o, más recientemente, en los movimientos de oposición a la intervención en Iraq.

Y también creo que no debemos olvidar una tercera nota caracterizadora del entorno de estos jóvenes, que me parece que igualmente puede aportar cierta sustancia explicativa acerca de las diferencias de los jóvenes en sus actitudes, valores y comportamientos, y es su caracterización como *européos (casi) de cuna*. Quienes hoy tienen 25 años apenas tenían 7 en la tarde del mes de junio de 1985 en la que se firmaba solemnemente en el Palacio Real nuestra adhesión a lo que era entonces la Comunidad Económica Europea y hoy es la Unión. Esa socialización en la que Europa ha sido un *dato* de su entorno de pertenencia y no una *aspiración* (como muy mayoritariamente ha sido para las generaciones precedentes y, muy especialmente, para la llamada *generación de la Transición*) me parece que es otro rasgo a tener en cuenta en la descripción de este entorno vivencial en el que ha crecido y se sitúa la juventud española actual.

Quedaría, para acabar de fijar los contornos ambientales de esta generación, decir una palabra acerca del mundo económico, social y cultural

1. Me mantendré esencialmente en esa convención clásica, aunque soy consciente de que uno de los temas más actuales de la sociología juvenil en España es justamente el de la extensión temporal de la juventud, por la edad cada vez más tardía en que se abandona la casa de los padres, el retraso en la nupcialidad, etcétera.

en el que han crecido. Si nos concretamos a los jóvenes que hoy tienen entre 18 y 29 años, es decir, los nacidos entre 1974 y 1985, hablamos de cohortes las mayores de las cuales se corresponden con los años finales del *baby boom* que discurrió de 1957 a 1977 (cohortes en torno a 700.000 efectivos), mientras que los más jóvenes representan ya el punto intermedio de la *implosión demográfica*² que tiene lugar desde 1978 y que se acelera en la década de los 80 y los 90 hasta colocar a nuestro país en el último lugar mundial por tasa de fecundidad (tasa bruta de fecundidad de 1,1) y hacer descender en quince años a la mitad el tamaño de las cohortes. De hecho, entre la cohorte mayor y la menor de este grupo hay, en apenas siete años, una contracción cercana al 30%.

Evidentemente, este condicionamiento demográfico va a impulsar en muchos aspectos trayectorias vitales divergentes dentro del conjunto de cohortes que estamos considerando, en aspectos tales como la accesibilidad de recursos educativos o las posibilidades de incorporación al mercado laboral.

Pero pasando por encima de estas diferencias –que ya producen efectos y que los producirán aún más profundos en el futuro– lo cierto es que el conjunto de esta generación posdemocrática de la que estamos hablando ha vivido completa la culminación de la revolución educativa en nuestro país, entendiendo por tal la universalización de una enseñanza obligatoria hasta los 16 años y el masivo acceso a la Universidad. Esta generación que estudiamos ha vivido circunstancias económicas diversas: los mayores (los que hoy se aproximan a la treintena) nacieron en la primera crisis del petróleo a la que siguió un tiempo económico de complicaciones y ajustes con la explosión del desempleo (un fenómeno virtualmente inexistente en el ciclo del desarrollo tardofranquista), mientras que desde 1986 (y con la excepción del periodo 1991-1993) la Economía ha conocido un crecimiento muy importante que ha sustanciado, particularmente en los últimos ocho años, un espectacular acortamiento de las diferencias de renta con la media de la UE (convergencia real). Pero, en conjunto, es posible sostener que esta generación ha vivido un tiempo de relativa abundancia, con un nivel de cobertura social muy superior al de las generaciones precedentes, y en un entorno democrático progresivamente consolidado. Ahora que Robert Kagan (2003, 83 y ss.) ha puesto en circulación la metá-

2. Parafraseando –invertida– la fórmula empleada por José Juan Toharia (1989).

fora del *paraíso posmoderno* para referirse a la Europa autosatisfecha y despreocupada, podríamos preguntarnos si estas generaciones de las que estamos tratando no son también –en términos de la comparación con las cohortes de sus padres– *jóvenes del paraíso*.

No quisiera responder muy contundentemente. El sentido común es muy tramposo, y las luces que la memoria personal arroja sobre el pasado son más un trasluz incierto que una iluminación confiable. Pero con todos estos límites y razonables desconfianzas, cuando las personas de nuestra generación observamos las condiciones en que han crecido nuestros hijos y las comparamos con las nuestras, es difícil que podamos evitar cierta sensación de extrañeza, el pensamiento de cuán distintas aparecen unas y otras. Para esta generación *post-casi-todo* nuestros objetivos, nuestras certezas, nuestras conquistas son o simples datos del entorno, o asuntos sobre los que dudar, o elementos más o menos irrelevantes del paisaje cognitivo y moral de los mayores. Esta generación ha crecido coincidiendo con el final de las *grandes narrativas*, de los esquemas de valor cerrados y autosuficientes que proporcionaban *Weltanschauungen* completas (valga la redundancia) a sus *moradores*, y que daban un sentido integral a sus vidas. En su lugar, aparece un mundo en el que todo está más abierto, en el que la coherencia de los valores y de las orientaciones vitales (entre las que están también las políticas) es algo mucho más tenue, un *patchwork* de las actitudes, de las creencias y de los valores. Eso no es algo que sólo afecte a los jóvenes, ni siquiera algo que los jóvenes hayan creado. Pero tal vez añade una nota más a esa *extrañeza* que, a la postre, tal vez no sea otra cosa que el modo natural de mirarnos unas generaciones a otras.

LOS JÓVENES EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA: UN REPASO HISTÓRICO

Los elementos que el análisis político comparado nos proporciona acerca del comportamiento de los jóvenes en la democracia siguen una línea en la que se destacan tres rasgos como característicos de la *subcultura política* de este colectivo:

- El primero es el de la relativa mayor disposición a involucrarse en las formas de participación *no convencionales* y especialmente en aquellas que tienen mayor carga de rechazo al *establishment* (protestas violentas, encierros...).

- El segundo se refiere a la persistente pauta de menos participación en las elecciones.
- Y el tercero es el de proporcionar relativamente mayor apoyo –entre quienes votan– a las opciones radicales que concurren.

Disponemos en España –afortunadamente– de una magnífica herramienta a cuyo través podemos rastrear con precisión una buena parte de esas hipótesis, concretamente las que se refieren a la participación electoral y la dirección del voto. Me refiero a la serie de estudios post-electorales que, con metodología y cuestionarios básicamente estables, viene realizando el CIS.³ Ello nos va a permitir no sólo verificar el ajuste mayor o menor de esas orientaciones comparadas al comportamiento electoral de los jóvenes españoles, sino algo más, que es intentar discernir algún *sentido* de las orientaciones electorales de los jóvenes en relación con la historia del comportamiento político de los españoles.

Comencemos con la *participación*. De todos es sabido que las informaciones que en las encuestas se proporcionan sobre la participación en elecciones –allá donde no existe el *voto obligatorio*– suelen tener un fuerte sesgo sobre la realidad, puesto que los *clichés* favorables a la participación empujan a una parte de los abstencionistas a decir en las encuestas post-electorales que han votado (al igual que les empujan en las pre-electorales a decir que votarán). España no es una excepción: en todos los estudios post-electorales la participación declarada se encuentra entre 6 y 15 puntos por encima de la efectivamente registrada y, sobre todo, registra casi imperceptiblemente las oscilaciones reales de la participación, ya que su recorrido entre 1982 y 2000 es de apenas 5 puntos (entre un 88 y un 83% dicen que votaron en las distintas elecciones de referencia), cuando el recorrido real de la participación en esos procesos ha sido de 10 puntos (desde el máximo de 1982 al mínimo de 2000).

Así pues, la comparación –para ser homogénea– ha de tomar como elementos a comparar la participación declarada entre el conjunto de los entrevistados y la que declaran los dos estratos más jóvenes considerados en las encuestas, que llamaremos *jóvenes sin más* (los de 18 a 24 años)

3. Aunque estos estudios se han llevado a cabo después de todas las elecciones generales, las matrices de datos sólo están disponibles desde 1982. Todas las encuestas se basan en muestras nacionales de 2.500 casos (error de muestreo $\pm 2\%$) cuyos trabajos de campo tuvieron lugar en las tres semanas siguientes a cada elección (Banco de Datos del CIS).

y los que llamaremos *jóvenes maduros* (25 a 34 años). Este segundo estrato no podemos considerarlo formado íntegramente por jóvenes en un sentido estricto, pero es interesante aportar sus datos comparativos, porque también nos dicen bastante sobre el efecto de la variable que analizamos.

La comparación por tanto entre la participación declarada por el conjunto y la que se declara en estos dos estratos de edad (expresada en valor porcentual para cada elección) arroja los resultados siguientes:

Diferencias entre la participación declarada de los jóvenes y la del conjunto del electorado

ELECCIÓN	JÓVENES (%)	JÓVENES MADUROS (%)
1982	-8	-2
1986	-10	-1
1989	-11	-5
1993	-8	-2
1996	-9	-5
2000	-17	-7

En principio, los datos parecen dar un fuerte aval empírico a la tendencia a la menor participación de los más jóvenes, ya que la declaración de menor participación en ese grupo es significativa en todos los casos. No sólo eso: las mayores diferencias se registran justamente respecto a las elecciones que –globalmente– fueron de más baja participación, lo que sugiere tal vez una tendencia a la respuesta menos inhibida por el *cliché* participativo. Por lo que se refiere al grupo relativamente menos joven, las diferencias son mucho más tenues y, en conjunto, también sistemáticas en su relación con la participación real registrada, aunque menos claramente que en el grupo de más jóvenes. Dejamos ahí la cuestión, que retomaremos cuando abordemos la cuestión central de las actitudes ante la democracia y la participación política de los jóvenes desde la perspectiva actual.

Por lo que se refiere a la *dirección del voto*, nos enfrentamos también a una cierta dificultad heurística que intentaremos salvar a través de la métrica más conveniente. Para nadie familiarizado con las encuestas políticas en España es un secreto el que a lo largo de buena parte del periodo democrático ha habido fuertes sesgos declarativos sobre el comportamiento electoral en las mismas, sobre cuya naturaleza se ha establecido un amplio debate profesional y académico.⁴ A ese problema no escapan las encuestas post-

4. Confrontar Wert (1996, 112 y ss.).

electorales, en las que la respuesta sobre la dirección del voto en la elección investigada en cada caso presentan divergencias de gran intensidad respecto a los resultados reales. No se trata sólo del habitual sesgo de sobre –declaración del vencedor (que efectivamente, se registra en casi todas las encuestas postelectorales analizadas)–, sino de algo más profundo, relacionado con los ciclos electorales que se han sucedido y con las distintas situaciones de *espiral de silencio*⁵ que a lo largo de estos años han tenido lugar. Por tanto, no tendría sentido ver el comportamiento declarado de los jóvenes y compararlo por su valor facial con el *comportamiento real* del conjunto de los electores, sino que, de nuevo, la comparación que procede, a mi juicio, debe hacerse respecto del *comportamiento declarado* por el conjunto de los entrevistados, para identificar así las tendencias de sub y sobre representación de partidos en el estrato de los jóvenes votantes. Utilizaremos para esa comparación las relaciones de sub y sobre representación que se dan en cada elección para los partidos más relevantes con la misma técnica y grupos de referencia que hemos usado para el análisis de la participación⁶:

**Diferencias relativas de penetración electoral respecto al conjunto del electorado
Elecciones 1982**

PARTIDOS	JÓVENES	JÓVENES MADUROS
PSOE	+ 40%	+ 14%
AP-PDP	- 35%	- 20%
PCE*	+ 17%	+ 21%
CiU*	- 71%	+ 34%
PNV*	- 5%	- 43%
HB*	+ 202%	+ 34%

(*): Efectivo muestral insuficiente

Elecciones 1986

PARTIDOS	JÓVENES	JÓVENES MADUROS
PSOE	+ 9%	+ 6%
CP (AP-PDP-PL)	- 21%	- 23%
CDS	- 13%	- 4%
IU*	+ 100%	+ 62%
CiU*	- 21%	- 28%
PNV*	- 10%	- 52%
HB*	+ 189%	+ 85%

(*): Efectivo muestral insuficiente

5. Confrontar Noelle-Neumann (1995).

6. La comparación neutraliza el efecto de diferencial de participación, dado que el indicador está depurado de abstencionistas declarados.

Elecciones 1989

PARTIDOS	JÓVENES	JÓVENES MADUROS
PSOE	- 1%	- 5%
PP	- 5%	- 21
CDS*	- 10%	=
IU	+ 43%	+ 79%
CiU*	- 24%	- 23%
PNV*	- 45%	- 5%
HB*	+ 147%	+ 103%

(*): Efectivo muestral insuficiente

Elecciones 1993

PARTIDOS	JÓVENES	JÓVENES MADUROS
PSOE	- 12%	=
PP	+ 9%	- 7
IU	+ 56%	+ 40%
CiU*	- 14%	- 12%
PNV*	+ 2%	+ 39%
HB*	+ 144%	+ 9%

(*): Efectivo muestral insuficiente

Elecciones 1996

PARTIDOS	JÓVENES	JÓVENES MADUROS
PSOE	- 15%	- 8%
PP	+ 4%	- 4%
IU	+ 60%	+ 55%
CiU*	+ 4%	- 20%
PNV*	- 4%	+ 41%
HB*	+ 58%	+ 17%

(*): Efectivo muestral insuficiente

Elecciones 2000

PARTIDOS	JÓVENES	JÓVENES MADUROS
PSOE	+6%	- 8%
PP	-5%	- 3%
IU	+61%	+39%
CiU*	- 20%	- 31%
PNV*	- 40%	-30%
HB*	+ 188%	+ 88%

(*): Efectivo muestral insuficiente

Como arriba se señalaba, este tipo de análisis –al margen de la relativa fragilidad de la métrica, sobre todo cuando hablamos de partidos subnacionales– permite no sólo verificar o descartar hipótesis sobre las líneas básicas de orientación del voto juvenil, sino que también proporciona algunas pistas acerca de las interrelaciones que se pueden observar en relación con los ciclos electorales. Desde esta última perspectiva, la cuestión que se suscita es el modo en que el voto juvenil se relaciona con las corrientes de cambio que gobiernan el discurrir de aquellos ciclos.

Comencemos con las grandes tendencias. Lo que revela desde ese punto de vista el conjunto de informaciones que anteceden se puede resumir en unas pocas proposiciones:

- Dentro del grupo de los que hemos llamado *jóvenes*, es decir, de los menores de 25 años, lo que como tendencia general se desprende de estos datos es que los jóvenes *magnifican la tendencia electoral subyacente* a cada elección, en lo que se refiere al apoyo a los partidos centrales del sistema y, en cierta medida son *punta de lanza* de sus tendencias evolutivas. Así, en las elecciones de 1982 prestan un voto prácticamente universal al PSOE, que se atenúa muchísimo en 1986 y que tan tempranamente como en 1989 cambia ya de dirección. Ese cambio de dirección se profundiza con mayor claridad en 1993 y 1996 y, en cambio, en 2000 vuelve a cambiar de tendencia, siquiera sea muy levemente. La comparación con su principal oponente del centro-derecha (primero la Coalición Popular y luego el PP) no es del todo simétrica. Si bien en 1982 hay una básica simetría inversa con el PSOE, la tendencia es menos clara en 1986 y 1989. Sólo en las elecciones de 1993 y 1996 aparece algo de esa *dimensión profética* en el voto juvenil y, en cambio, en 2000, aunque sea en términos muy ligeros, la sub-representación relativa del voto del PP entre los más jóvenes se corresponde casi exactamente con la sobre-representación del PSOE en ese mismo estrato. Con todo, hay que decir que *grosso modo* los jóvenes también prestan un apoyo amplio a las fuerzas centrales del sistema, incluso en alguna elección la suma de los votos de los más jóvenes a estos dos partidos es mayor que la que se registra en el conjunto del electorado.
- Esa tendencia de concentración central es aun más clara en el segmento de edad que hemos denominado *jóvenes maduros*, los que

tienen entre 25 y 34 años, en el que sistemáticamente las desviaciones respecto al conjunto son de menor entidad respecto a estos partidos centrales del sistema.

- Ahora bien, este fenómeno es compatible con otro, si cabe aun más definido, de apoyo diferencial muy superior al del conjunto de los electores a las fuerzas más radicales, tanto de ámbito nacional (PCE e IU) como sub-nacional (HB, BNG⁷). Ese patrón de comportamiento tiene algunos matices. En el caso de los comunistas, es casi tan intenso (y muy significativo) en los dos estratos que consideramos. En el de HB es mucho más acusado entre los *jóvenes* que entre los *jóvenes maduros*, que no obstante también votan a las opciones radicales en proporción significativamente mayor que el conjunto de los electores.
- ¿Cómo puede darse esta situación, que parece aritméticamente imposible? A través de otra pauta diferencial interesante, que registra un patrón totalmente sistemático en todas las encuestas post-electorales analizadas, a saber, la tendencia de los jóvenes (sobre todo, los del primer estrato) a contestar sobre el partido votado en mucha mayor proporción que el conjunto de los entrevistados. Tenemos así que, en media, mientras en el conjunto de entrevistados la no respuesta sobre el partido votado alcanza al 20% de los que no dicen haberse abstenido, entre los *jóvenes* ese porcentaje se reduce a la mitad. De tal suerte que, en realidad si comparásemos sólo sobre la base de los que responden tendríamos que el apoyo a los partidos centrales es entre los jóvenes más reducido que en el conjunto de los entrevistados. Esta mayor *vocalidad* de los jóvenes en cuanto a la expresión de su voto, por otra parte, envía alguna señal acerca de una actitud más desinhibida, menos recelosa, que también cabe interpretar en la clave de la normalidad con que se vive el ejercicio democrático y de la ausencia de temores acerca de la exteriorización de ese ejercicio.

En síntesis, podemos decir que este repaso da consistencia a un retrato del comportamiento electoral de los jóvenes españoles en el que coexisten dos tendencias fuertemente dibujadas:

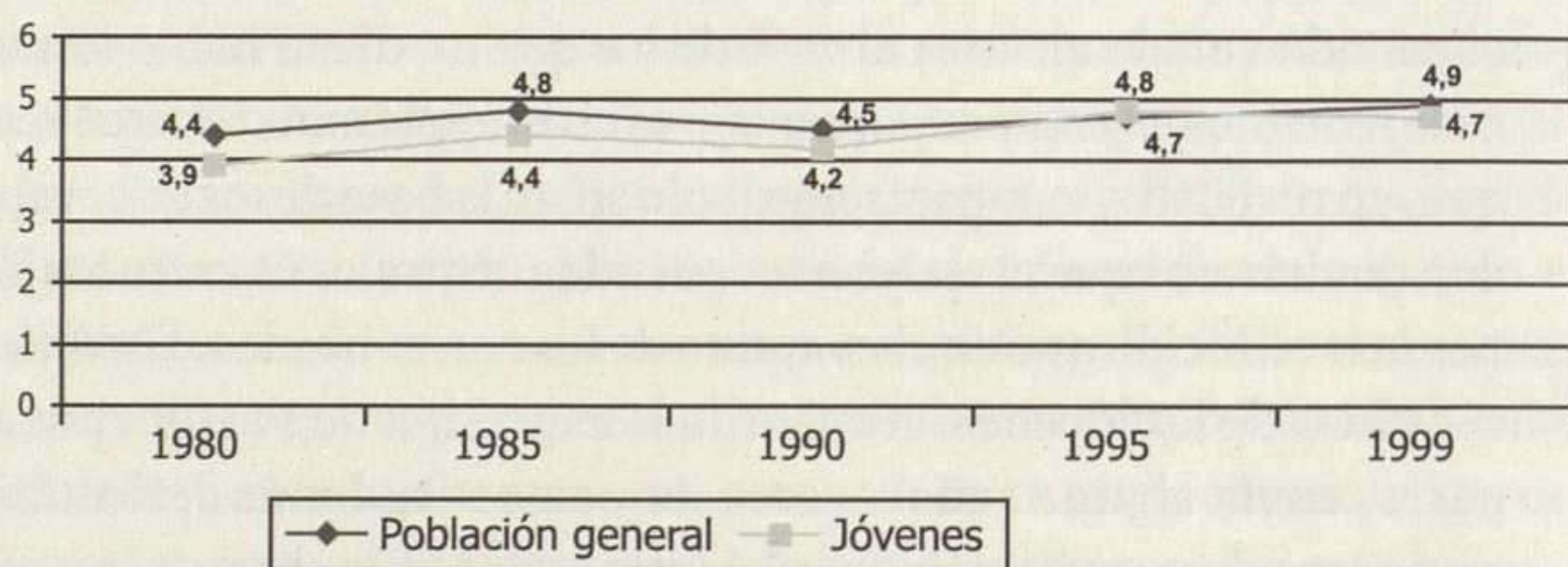
7. No pretendo ni mucho menos asimilar a estas dos formaciones, dado que HB es (ha sido) una formación claramente anti-sistema, mientras que el BNG no lo es. Simplemente, dado que en 2000 HB no concurrió a las elecciones generales, aportó el dato de la penetración de BNG entre los jóvenes como un ejemplo de fuerza radical de ámbito sub-nacional.

- Una, la de que ese comportamiento tiende a reproducir en lo sustancial el del conjunto y por tanto sería excesivo hablar de un patrón de comportamiento electoral de los jóvenes dissociado del conjunto.
- Sin embargo, también es nítido y sistemático el apoyo diferencialmente mayor a las opciones más extremas del sistema y a las opciones anti-sistema. En general, los jóvenes han seguido y en ocasiones anticipado las tendencias evolutivas generales del cuerpo electoral.

Si buscamos relacionar este comportamiento electoral con la matriz ideológica en la que, por lo menos a un cierto nivel, se inserta, procede comparar el indicador más comúnmente utilizado para ello, el auto-posicionamiento en la escala izquierda-derecha, ver cómo ese posicionamiento se ha ido declinando a lo largo de los años de la democracia y cómo se compara con el del conjunto de la población electoral. Nos serviremos del excelente trabajo de Félix Moral y Araceli Mateos (2002) que han reanalizado una secuencia de encuestas del CIS desde esta perspectiva ⁸.

En el gráfico que sigue se puede observar esa evolución:

AUTOPOSICIONAMIENTO IDEOLÓGICO DE LOS JÓVENES Y DEL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN



Fuente: Estudios del CIS analizados por Moral F. y Mateos A. (2002, 95). Medias en escalas "1" a "10".

Estos datos muestran de forma bastante elocuente el correlato en la autodefinición ideológica de la centralidad en el comportamiento electoral de los jóvenes españoles a lo largo de la casi totalidad del periodo democrático. El sentido discernible de esta comparación llevaría a establecer como conclusiones principales la de que –siempre dentro de rangos

8. En este análisis se incluyen en la categoría jóvenes los entrevistados de 18 a 29 años.

relativamente pequeños— lo que se ha producido es un doble proceso. Por un lado, convergencia entre los valores del conjunto de la población y el segmento más joven de la misma: si en 1980, la diferencia en las medias de autopoicionamiento era de 5 décimas, en 1999 se había reducido a 2 décimas⁹. Por otra parte, la suave tendencia de deslizamiento hacia la derecha se produce de forma paralela entre el conjunto y entre los más jóvenes, aunque es más acentuada en estos últimos. Podríamos decir que a lo largo de estos años, la izquierda ha perdido entre los jóvenes algo del aura que le acompañaba al inicio de la Transición, y se ha desarrollado más el vector centrípeto en la orientación ideológica de los jóvenes, como, en general, la del conjunto de los españoles.

LOS JÓVENES Y LA DEMOCRACIA. VALORES Y ACTITUDES

El siguiente aspecto que querría abordar es el que más específicamente tiene que ver con las matrices de valores y actitudes políticas (o *protopolíticas*) más generales de los jóvenes.

Recordemos algunas de las proposiciones que se formulan en la introducción acerca de la caracterización de estos jóvenes como pos-democráticos. Las generaciones de que tratamos, en efecto, han vivido siempre en un *umwelt* democrático, la democracia ha sido su entorno natural. En esto se diferencian de las generaciones precedentes, para las que la democracia ha sido un *logro* necesitado de un *proceso*, generaciones que tienen una experiencia empírica mayor o menor a lo largo de su ciclo vital de la vida bajo un régimen autoritario.

Una de las aportaciones teóricas más determinantes en la sociología de los últimos veinte años es la de Ronald Inglehart (1998),¹⁰ cuyo modelo interpretativo del cambio cultural en términos del tránsito desde los valores materialistas a los post-materialistas es fuente de inspiración y sugere en muy variados campos de análisis social. Pues bien, este modelo explicativo para el que la variable más determinante es la *escasez* parece

9. La encuesta post-electoral del CIS de 2000 registra una diferencia sólo de una décima, 4,6 entre los jóvenes hasta 24 años y 4,7 en el conjunto de la población. Por otra parte, la comparación de estas series en los estudios de Juventud del INJUVE o de la Fundación Santa María arrojan un patrón evolutivo muy similar. Confrontar Martín y Velarde (2001, 385 y ss.) y Andrés (1999, 99 y ss.).

10. Las bases teóricas del modelo se encuentran en Inglehart (1991).

también de aplicación al caso de la identificación democrática de los jóvenes. De acuerdo a ese modelo, el predominio de las orientaciones post-materialistas entre las cohortes más recientes en las sociedades occidentales más desarrolladas económicamente se relacionaría con su experiencia vital nunca interrumpida de un entorno de relativa abundancia y confort material. Si examinamos la evidencia reciente disponible sobre la identificación con la democracia de los españoles, podríamos llegar a la conclusión de que los jóvenes de la generación posdemocrática tienen una orientación general claramente menos definida de apoyo incondicional a la democracia que el conjunto de los ciudadanos. Y, por otra parte, si relacionamos esas pautas de adhesión de los jóvenes con las que longitudinalmente nos muestran la declinación de esa variable entre las sucesivas cohortes de jóvenes desde los inicios de la Transición encontramos tanto un sentido congruente con la explicación de Inglehart como algunos datos que desviarían de tal explicación.

En efecto, por un lado observamos que la identificación con la democracia es hoy entre los jóvenes algo más débil que en el conjunto de la población adulta. A través del indicador clásico que mide esta dimensión¹¹, observamos que entre los jóvenes la proporción de incondicionales de la democracia se mueve últimamente entre 7 y 10 puntos por debajo del valor que alcanza en el conjunto de la población (alrededor del 85% en el conjunto de la población, en torno al 75% entre los jóvenes) (Moral y Mateos, 2002, 71; Martín y Velarde, 2001, 389; y Andrés, 1999, 104). En principio esta diferencia sería consistente con la hipótesis de la *escasez*, al dibujar un menor aprecio por aquello que siempre se ha tenido que el que ese mismo bien despierta en quienes no siempre han disfrutado de él.

Pero sin duda esa explicación no puede darse por buena sin incorporar una variable diacrónica que nos permita aislar el *efecto edad* o *ciclo vital* del *efecto generación*. El primero de los efectos muestra que la adhesión a la democracia es siempre más débil en el sub-grupo de edad más joven y va creciendo con la edad (Moral y Mateos, 2002, 75)¹².

11. Se trata de la pregunta en que se pide al entrevistado señalar con cuál de las tres proposiciones está más de acuerdo: (a) La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno (b) A veces es preferible un gobierno autoritario a uno democrático y (c) Para la gente como yo da igual que gobierne un régimen autoritario o uno democrático. Este indicador se ha incluido en buen número de encuestas del CIS, de estudios del INJUVE y en los estudios de la Fundación Santa María.

12. Presentan una comparación de sendos estudios de 1989 y 1997 en ese sentido.

La evidencia es más controvertible en cuanto al llamado *efecto generación*. En principio, la conclusión a que llegan tanto Moral y Mateos (2002, 76 y ss.) como Andrés (1996, 41 y ss.) es la de que, efectivamente, hay un diferencial de adhesión democrática congruente con la explicación de la escasez, ya que, a igualdad de ciclo vital, son los jóvenes nacidos entre 1971 y 1974 (en los años finales del franquismo) quienes, desde su primera juventud manifiestan mayor adhesión a la democracia, frente a actitudes más tibias que se encontrarían en los jóvenes nacidos ya en plena vigencia del sistema democrático (después de 1979). Los datos esgrimidos por estos autores apuntan en esa dirección, pero la intensidad de las diferencias es algo más cuestionable. Sobre todo, porque otras series (Martín y Velarde, 2001, 389), que incluyen algunos estudios más, muestran una tendencia algo más errática, que llevaría a poner en duda la solidez de la explicación generacional para darle más peso a una explicación basada en la coyuntura política. En particular, un estudio realizado en 1994 (Andrés, 1996) sobre jóvenes hasta 24 años (por tanto, de limitada comparabilidad) mostraba una caída de la adhesión a la democracia a su nivel más bajo: sólo el 64% consideraba que la democracia siempre era preferible a cualquier otra fórmula. Por un lado, se trata de jóvenes nacidos entre 1970 y 1979, es decir, en la pre-transición y en la transición, lo que, según la hipótesis de la escasez debería dar lugar a mayor *instinto democrático* en ellos que en los más jóvenes. Pero, por otro lado, se trata del momento culminante de la crisis del socialismo, el momento en que los escándalos de corrupción se juntan con una profunda crisis económica, dando lugar a un periodo de crisis de legitimidad generalizado y quizá no específicamente juvenil.

Mi opinión personal es que para verificar o rechazar la explicación de la *escasez* estamos algo *escasos de indicadores* de suficiente robustez. Por un lado, necesitamos algo más de perspectiva temporal sobre el supuesto debilitamiento de la adhesión a la democracia de las cohortes más jóvenes, ya que los datos distan de ser contundentes en ese sentido. Por ejemplo, entre 1997 y 1999 (Martín y Velarde, 2001, 389) se produce un incremento de la proporción de demócratas entre los jóvenes de 15 a 29 años que pasan del 75 al 79%, desmintiendo la hipótesis de la *escasez*, que reclamaría más bien un debilitamiento de esa adhesión. Por otra parte,

la información en que se sustentan estas hipótesis se refiere en todos los casos a jóvenes que han tenido un contacto personal muy marginal (en el sentido de en una etapa muy temprana de su vida) con un régimen no democrático, lo que hace poco probable que ese contacto deje una *marca* fuerte en el sentido de su compromiso democrático. Más tentador me parecería buscar las pistas en la dinámica intergeneracional y rastrear el sentido de las diferencias, quizá no tanto en las propias experiencias cuanto en el marco de socialización primaria y especialmente en las relaciones con los padres. En ese sentido, el acceso al grupo que convencionalmente llamamos jóvenes (15 a 29 ó 18 a 29) de los hijos de la *Generación de la Transición*, la que globalmente muestra más apego a la democracia, permitirá ver con más perspectiva esta cuestión.

Pero lógicamente la adhesión a la democracia tiene dimensiones y condicionamientos más complejos que los que se pueden recoger en un indicador simple como el que hemos analizado.

Se trata de los llamados valores proto-políticos, de las actitudes-raíz a partir de los que se desarrollan las orientaciones hacia los actores y el sistema político. De entre ellos, los más importante son los de la confianza interpersonal y la tolerancia. Desde el estudio clásico de Gabriel Almond y Sydney Verba (1970) se asigna a la confianza interpersonal un valor central como catalizador proto-político; así se observaría una continuidad entre confianza interpersonal, disposición asociativa y sentimientos de eficacia política en sociedades donde esa confianza está más extendida, mientras que en sociedades en las que impera la desconfianza hay un hiato entre ambas dimensiones. Rafael López Pintor y yo mismo (1982, 7-25) sometimos hace años a prueba empírica esa hipótesis en el caso de España para encontrar una estrecha asociación entre el síndrome de retraimiento político y la desconfianza interpersonal.

Los estudios más recientes sobre los valores de los jóvenes españoles (Moral y Mateos, 2002, 49 y ss.) registran un moderado aumento de la confianza interpersonal tanto entre los jóvenes como en el conjunto de la población, pero manteniéndose como modal el principio de la desconfianza. En todo caso, los datos recogidos en una serie de encuestas del CIS desde 1981 hasta 1997 se pueden interpretar más en línea de continuidad que de cambio.

Sin embargo, el hecho de que subsista una importante *reserva de desconfianza* en las relaciones interpersonales debe también comprenderse en un contexto de cada vez mayor pluralismo axiológico y diferencias de orientación en distintos campos de la vida social. Y antes de sobreinterpretarlo, debe pasarse por el tamiz de su lectura a través de la vigencia del valor de la *tolerancia*. La gramática de estos dos valores es importante: en la medida en que exista disenso valorativo (desconfianza generalizada) la tolerancia se convierte en el valor a través del cual se *civilizan* tales disensos y se evita que los mismos degeneren en formas abiertas de hostilidad.

En este sentido, los datos tanto de los estudios sobre población general como los estudios sobre juventud muestran que la tolerancia es el valor *diferencial* que experimenta un crecimiento mayor y más sostenido entre los valores políticos de los ciudadanos. Este crecimiento es totalmente paralelo: si en 1987 el porcentaje de *tolerantes* alcanzaba el 69% en la población general y el 75% entre los jóvenes, en 1996 esos valores habían ascendido respectivamente al 90 y 94% (Moral y Mateos, 2002, 54-5) ¹³.

En todo caso, esta actitud abiertamente tolerante *en abstracto* debe someterse a la validación de su contraste con actitudes de tolerancia en concreto que, a menudo, descubren dimensiones de más complejidad que la tolerancia entendida de forma unidimensional (Martín y Velarde, 2001, 403 y ss.) ¹⁴ como disposición a aceptar las ideas de otro. Tolerancia y permisividad pueden parecer sinónimas, pero no lo son. Una persona tolerante (dispuesta a aceptar la diferencia) normalmente será más permisiva (dispuesta a reconocer como moralmente aceptable la diferencia) que una intolerante, pero no necesariamente siempre y en todos los temas.

Si nos centramos en el campo de las actitudes de reflejo político más claro, uno de los chequeos más obvios a esa tolerancia lo constituirían las actitudes frente a la emigración. Vemos en este sentido que la proporción de partidarios de limitar la entrada de inmigrantes extranjeros (Martín y Velarde, 2001, 419 y ss.) ha crecido más en los últimos años entre la

13. Tolerantes son quienes contestan que se sienten poco o nada a disgusto con personas de ideas diferentes a las suyas. Las tres encuestas son del CIS. En un recorrido de mayor alcance temporal Martín y Velarde (2001, 402 y ss.) identifican ese cambio hacia la mayor tolerancia de los jóvenes como una pauta de los años 90.

14. Los autores mezclan estas dimensiones de tolerancia y permisividad a mi juicio de forma incorrecta.

población juvenil que en la población general, al igual que lo ha hecho la percepción de que la inmigración es más bien negativa que positiva (41% entre los jóvenes, 31% en el conjunto de la población).

En relación con otras dimensiones políticamente relevantes de la tolerancia, sin duda uno de los temas más importantes es el que se refiere a las actitudes ante la violencia, la acción directa, la disposición a justificar la violencia o a emprender vías distintas a las legales para enfrentarse a algunos problemas.

En esta dimensión, los datos presentan perfiles distintos. Por un lado, en lo que se refiere al conjunto de los jóvenes españoles, la evolución en los últimos años (entre el estudio del Instituto de la Juventud de 1995 y el de 1999) (Martín y Velarde, 2001, 409 y ss.) presenta un perfil sumamente alentador: baja del 29 al 13% la proporción de jóvenes que considera aceptable en alguna medida el recurso a la violencia para *conseguir el autogobierno y la independencia*; desciende del 57 al 39% la proporción de jóvenes favorables a recurrir a la violencia (extrajurídica) para *enfrentarse al terrorismo*; y disminuye del 65 al 39% el apoyo a la autodefensa ciudadana incluso violenta para *limpiar la calle de traficantes, camellos y drogadictos*.

En sentido si no contrario sí desde luego distinto están las actitudes de los jóvenes vascos, tal y como se desprende del último estudio sobre ellos realizado por el Gobierno Vasco (GPS, 2001). Del mismo se deduce una situación totalmente fracturada en que una amplia mayoría de los jóvenes se identifica con los *relatos* nacionalistas de la realidad y, dentro de ellos, con clara preferencia hacia las derivas más radicales de aquéllos. Por ejemplo: entre los jóvenes de 15 a 29 años del País Vasco la preferencia independentista incondicional llega al 27%, 8 puntos por encima de la que declaran los mayores de 30 años; el independentismo condicional alcanza el 22%, 6 puntos por encima del de los mayores y apenas un 19% se manifiesta total o parcialmente opuesto a la independencia (15 puntos menos que en la población mayor). Igualmente entre los jóvenes hay una proporción de dos tercios que sostiene que sólo a los vascos compete decidir sobre el futuro del País Vasco (de nuevo, una proporción superior a la de los mayores). Es verdad que estos indicadores no se refieren directamente a la cuestión de la violencia, que en este estudio se trata de manera muy ligera. Pero en las referencias incidentales a la misma que este estudio contiene queda flotando alguna sombra inquietante. Por ejemplo, los

referentes subjetivos que los jóvenes identifican en primer lugar con la violencia no son —como una lógica realista llevaría a esperar— los atentados o actos terroristas, sino las violaciones y abusos sexuales. Así, la sensación personal de vulnerabilidad no incluye la amenaza terrorista entre sus manifestaciones y sólo la minoría que —según los datos de la encuesta— no se identifica con los postulados nacionalistas siente en alguna medida que el terrorismo (literalmente: *la violencia de ETA o de los jóvenes nacionalistas*) es algo que le afecte personalmente. Esta *negación de la realidad* no puede dejar de considerarse un escapismo inquietante y la expresión de una falta de compromiso con el fin de la violencia.

En fin, sería posible completar este retrato con algunas dimensiones más, tales como las actitudes hacia los partidos (con un predominio mayor que entre los mayores de las actitudes negativas), las tendencias asociativas de los jóvenes españoles (no tan escasas como se suele pensar, pero estancadas cuando no en recesión) o la siempre decisiva cuestión de los valores económicos y sociales, con los avances y retrocesos de las orientaciones estatistas y las liberales respectivamente. Pero dejamos aquí la cuestión para permitirnos a modo de cierre algunas conclusiones y preguntas respecto al futuro inmediato.

CONCLUSIÓN: PREGUNTAS EN TORNO A LOS JÓVENES DE MAÑANA

A lo largo de las páginas precedentes hemos ido viendo un retrato político de la juventud española en el que se han ido matizando similitudes y diferencias con el conjunto de la población y también tendencias dinámicas del propio segmento juvenil a lo largo de los últimos 20 años. La conclusión general que de tal retrato podría desprenderse es que ni los cambios han sido tan profundos como a primera vista tal vez estuviéramos tentados de suponer, ni las diferencias actitudinales o comportamentales con la población adulta son tan profundas como para autorizar interpretaciones de mundos disociados.

Ciertamente, salvo en aquellos análisis en que hemos separado dos tramos de jóvenes hemos tendido a tratar a los jóvenes como un todo, como un grupo social homogéneo, dotado de sustantividad grupal, lo que, como todo el mundo sabe, dista de ser cierto; no sólo los distintos segmentos

de edad determinan importantes diferencias dentro del universo juvenil, sino que otras caracterizaciones como el género, la clase social y el nivel económico del hogar, el tipo y calidad de la educación recibida, o las características del hogar familiar también segmentan poderosamente las orientaciones y actitudes de los jóvenes. En el último trabajo sobre valores de los jóvenes españoles de la Fundación Santa María, Javier Elzo (1999, 13 y ss.) realiza una caracterización tipológica de los jóvenes españoles de este final de siglo basándose en sus sistemas de valores y explica las características sociodemográficas que predominantemente se dan en cada uno de los grupos. De acuerdo a este análisis, tan sólo un 5% de los jóvenes españoles podría caracterizarse como *anti-institucional*, tendríamos un 12% de *altruistas comprometidos*, un 29% de *institucionales ilustrados*, un 28% de *retraídos sociales* y, por último, un 25% de *libredisfrutadores*. Como se ve, un mosaico rico en matices y pleno de diversidad, pero que sitúa las actitudes que podrían suscitar mayor inquietud desde el punto de vista social y político en proporciones muy limitadas del colectivo.

Quizá en esta caracterización tipológica estén presentes la mayoría de los rasgos con que los estereotipos periodísticos al uso suelen caracterizar *in toto* a la juventud. El interés de esta taxonomía radica en que justamente indica el peso y medida de cada uno. Y así lo que vemos es que los tipos que –si se permite una terminología más bien políticamente incorrecta– llamaríamos *de orden* tienen una importancia distributiva mucho mayor que los que (si no nos oyen nuestros hijos) tenderíamos a llamar *conflictivos*.

Pero es verdad que algunos rasgos que dibujan discontinuidades actitudinales y de valores con los mayores están presentes en alguna medida en toda la juventud. Tal vez el más llamativo de todos ellos es el que José Ignacio Ruiz de Olabuénaga (1998, 113 y ss.) llama *primacía de lo cotidiano* y lo que Martín y Velarde (2001, 359 y ss.) denominan *presentismo* y que nutre el tipo al que Elzo llama *libredisfrutadores*. Hay aquí un espacio abierto a la interpretación, porque en este acusado síndrome *carpe diem* que de una u otra forma caracteriza a los jóvenes se entremezclan tanto aspectos positivos (limitación de la angustia, sentimientos de seguridad) como negativos (ausencia de objetivos sociales y personales consistentes, renuncia al trazado de itinerarios vitales exigentes). Quizá es éste el aspecto de la juventud en el que más trabajo nos cuesta reconocernos a los adul-

tos... y tal vez fuera éste (expresado y verbalizado de otra forma) el mismo rasgo que nuestros padres tendían a atribuirnos cuando observaban nuestro comportamiento juvenil. Aquí sí que el diálogo *like for like* entre las generaciones me parece casi un imposible metafísico.

En todo caso, las preocupaciones prácticas que en el orden político suscitan hoy los jóvenes españoles creo que tienen más que ver con la explosión de activismo a la que a lo largo de los últimos meses hemos podido asistir, en relación, sobre todo, con la intervención en Iraq y una cierta sensación de malestar más agudo en este segmento del electorado que se traduciría en una resurrección del activismo juvenil de *marca* política, muy poco activo a lo largo de los últimos años.

Me parece que estas cuestiones deben abordarse sin arrebatos ni excesiva pasión. Es cierto que con ocasión de las movilizaciones originadas por el conflicto de Iraq hemos asistido a alguna versión de violencia más o menos radical protagonizada por jóvenes. Nada distinto a las expresiones de acción directa que se han ido suscitando en las distintas *citats* del movimiento anti-globalizador, o de las que (felizmente, cada vez con menor intensidad) ha protagonizado durante años la violencia juvenil de la llamada *kale borroka*. Recordemos la tipología de Javier Elzo arriba citada: de ese 5% anti-institucional (en rigor, de su fracción más extrema) se nutren los protagonistas de estas *explosiones* de violencia cada vez que un catalizador las desencadena, sin que, en la mayor parte de los casos eso signifique luego cambios generalizables en las orientaciones juveniles.

Quizá tenga en cambio más calado –en la línea que sugería en la introducción– reflexionar acerca del modo abrumadoramente dominante en que los jóvenes *pacíficos* han reaccionado, especialmente ante la crisis de Iraq, rechazando incondicionalmente cualquier intervención en nombre de una *cultura de la paz* elevada al absoluto. Estas generaciones –que no tienen el menor sentido de la amenaza respecto a prácticamente nada– parecen llevar el instinto pacifista (¿apaciguador?) en el código genético. Cómo va a afectar este rasgo a la *maduración* de su cultura política me parece una cuestión apasionante a elucidar en los próximos años.

De forma que la página política que hayan de escribir estos jóvenes pos-democráticos está, si no en blanco, sí por escribir en buena medida. Permanezcamos atentos a la gramática y a la caligrafía que nos proponen...

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G. y Verba, S. (1970): *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Ed. Euramérica, Madrid.
- Andrés Orizo, F. (1996): *Sistemas de valores en la España de los 90*, CIS-Siglo XXI, Madrid.
- Andrés Orizo, F. (1999): «Jóvenes: Sociedad e Instituciones» en VV.AA. *Jóvenes españoles 99*, SM, Madrid.
- Elzo, J. (1999): «Ensayo de una tipología de los jóvenes españoles basada en sus sistemas de valores», en VV.AA. *Jóvenes españoles 99*, SM, Madrid.
- Fukuyama, Francis (1992): *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona.
- GPS (Gabinete de Prospección Sociológica) (2001): *Retratos de Juventud 1999-2000*, (disponible también en http://www.euskadi.net/estudios_sociologicos).
- Inglehart, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS-Siglo XXI, Madrid.
- Inglehart, R. (Madrid, 1998): *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, CIS-Siglo XXI, Madrid.
- Kagan, Robert (2003): *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid.
- López Pintor, R. y Wert, J. I. (1982): «La otra España. Insolidaridad e intolerancia en la tradición político-cultural española», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 19.
- Martín, M. y Velarde, O. (2001): *Informe Juventud en España 2000*, INJUVE, Madrid.
- Moral, Félix y Mateos, Araceli (2002): *El cambio en las actitudes y los valores de los jóvenes*, INJUVE, Madrid.
- Noelle-Neumann, E. (1995): *La espiral del silencio. Opinión pública, nuestra piel social*, Paidós, Barcelona.
- Ruiz de Olabuénaga, J. I. (1998): *La juventud liberta: géneros y estilos de vida de la juventud urbana española*, Fundación BBV, Bilbao.
- Toharia, José Juan (1989): *La mitad de la explosión. La población española en perspectiva comparada*, Fundación Banco Exterior de España, Madrid.
- Wert, J. I. (1996): *Carta abierta a un incrédulo sobre las encuestas y su muy disputado crédito*, Península, Barcelona.

Estados Unidos y Europa ante un nuevo escenario estratégico¹

FLORENTINO PORTERO*

HAY dos hechos que parecen indiscutibles: que Estados Unidos es la única potencia global de nuestro tiempo y que en los últimos años ha realizado un cambio en profundidad de su estrategia. Estamos ante una nueva sociedad internacional, bien distinta de aquella característica de los años de la Guerra Fría. Vamos a intentar repasar los cambios habidos para comprender mejor la perspectiva que las elites políticas y la sociedad norteamericana tienen de su propio papel en el mundo.

Por encima de las distintas posiciones que los gobiernos norteamericanos van tomando, existe un acuerdo básico asumido por el conjunto de las fuerzas políticas norteamericanas: la necesidad de nuevos espacios. La historia de Estados Unidos es la de un proceso por el cual una pequeña población asentada en unos enclaves coloniales en la costa oriental se convierte en un país independiente e inicia la expansión. Primero fue hacia el oeste, conquistando tanto las zonas boscosas del norte como las grandes praderas. En unos casos se aliaron con las tribus que habitaban aquellos territorios, como fue el caso de los indios chippiwua u ojibwa, en torno a los grandes lagos, a los que llevaban años comprando pieles que nutrían el sofisticado mercado europeo, o los cherokee, los creek o los seminolas con los que, tras algunos enfrentamientos, llegaron a un cierto entendimiento. En otros casos, como ocurrió con los indios de las praderas o del desierto —dakotas, apaches, comanches— fue inevitable el

1. Este artículo es una adaptación de la conferencia que el autor pronunció en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo el 24 de julio de 2003 con el título «Estados Unidos y la Guerra Antiterrorista. El nuevo paradigma de las relaciones internacionales».

* Historiador, miembro del Grupo de Estudios Estratégicos.

enfrentamiento militar. En 1874-75 se produce el último levantamiento de los comanches. En 1886 se rinde Jerónimo y con él el pueblo apache. En 1890 muere Sitting Bull y desaparece la resistencia dakota. En 1913 se somete a los navajos en Nuevo México.

Tras la plena integración del territorio continental la clase política se planteó nuevas aventuras, pero ya fuera de sus fronteras. La necesidad de controlar el Caribe y de construir un canal que uniera ambas costas estuvo detrás de la guerra hispano-norteamericana de 1898 y, a partir de entonces, la expansión hacia toda América, en la política que se dio en llamar de *backyard*. En la I Guerra Mundial, Estados Unidos estuvo presente con un contingente al mando del general Pershing, rodeado de un grupo de jóvenes oficiales salidos de la Academia de West Point que ganarían su quinta estrella de general en la siguiente gran guerra. La II Guerra Mundial dio paso a la *Pax Americana*, —con la imposición de regímenes democráticos y economías de mercado en la Europa ocupada por sus unidades— a un mundo bipolar y a una decisiva hegemonía norteamericana sobre una parte del planeta. Con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética se ponía fin a la Guerra Fría con un claro vencedor que pasaba a ser la potencia hegemónica, la *hiperpotencia* en palabras del ex ministro francés de Asuntos Exteriores Hubert Vedrine. Mientras las superpotencias tienen capacidad de ejercer su influencia sobre una región, Estados Unidos lo hace sobre el conjunto del planeta. Su interés puede verse afectado en cualquier rincón oculto y a cualquier lugar puede enviar una fuerza expedicionaria capaz de combatir y sostenerse con eficacia.

Este proceso que lleva a unas pocas colonias británicas a convertirse en el *hegemon* de nuestro tiempo se llevó a cabo con una ciudadanía profundamente aislacionista. Los norteamericanos estaban convencidos, desde que comenzaron a tener una identidad propia en los años en que formaban parte del imperio británico, de que eran una civilización superior. No dudaban de que el Reino Unido fuera el país más admirable de Europa. Pero ellos eran capaces de tomar lo más interesante de aquel legado y desarrollarlo en sentido positivo. De la mano de pensadores como el británico Tom Paine o los americanos Madison, Hamilton y Jay, míticos autores de los *Federalist Papers*, la nueva sociedad comenzó a dotarse de un marco doctrinal que les ha permitido desarrollar la prime-

ra y más exitosa democracia. Desde su perspectiva, el caos y las guerras que asolaban Europa eran el resultado de sus nefastos regímenes políticos. Por lo tanto, la política más sensata sería aquélla que mantuviera Estados Unidos fuera de la influencia europea.

Sin embargo, el aislacionismo convivía con otra creencia con la que entraba en contradicción. Desde la creación de Estados Unidos sus ciudadanos han identificado progreso con expansión. Primero fue la conquista del Oeste, luego el *back yard*... Y es que sólo incorporando nuevos mercados se puede ampliar la riqueza, sostener el crecimiento de la población y asegurar la paz social. La democracia, que es básicamente un sistema de convivencia, dependía y depende en la mentalidad norteamericana de la apertura de nuevos mercados. Este hecho llevó, décadas atrás, a una profunda revisión de la historia nacional. De una visión nacionalista y autocomplaciente la denominada *Escuela de Wisconsin*, con figuras como William Appleman Williams al frente, pasó a presentar Estados Unidos como un imperio económico necesitado de expandirse a cualquier coste. Así, el origen de la Guerra Fría no estuvo en el incumplimiento soviético de la Carta del Atlántico o de los acuerdos suscritos en las cumbres de Yalta y Potsdam, sino en la agresión norteamericana a la seguridad soviética con el Plan Marshall. Los análisis de la Escuela de Wisconsin fueron considerados excéntricos, hasta que los jóvenes de los años sesenta y setenta, en plena crisis de Vietnam, encontraron argumentos con los que canalizar su frustración. Un *mea culpa* generacional recorrió la política norteamericana, produciendo una crisis de enorme importancia en el Partido Demócrata, a la que posteriormente haremos referencia.

Pero los análisis de la Escuela de Wisconsin eran, sobre todo, muy pobres. Se fijaban sólo en un aspecto, el económico, e ignoraban otros de enorme importancia. La sociedad americana era expansionista, pero en un sentido mucho más amplio. No sólo buscaban mercados. Su creciente presencia exterior les empujaba a un empeño civilizador. Sólo se podían tener saneadas relaciones económicas con Estados de derecho, porque eran mejores garantes de la paz y sus jueces resolvían dignamente los conflictos de intereses que pudieran surgir. A mayor presencia internacional se percibía un mayor interés norteamericano en la expansión de su modelo político. Una actitud mucho más común

entre los demócratas que entre los republicanos, algo normal dada la tendencia más internacionalista de los primeros y más aislacionista de los segundos. La figura del Presidente Woodrow Wilson marca un antes y un después en la política exterior norteamericana. Con Wilson nos encontramos el primer ensayo de intervención norteamericana dirigida a expandir su modelo civilizador. Fue una utopía demócrata de corto recorrido pero enorme impacto. Un hecho que, unido al fracaso de la Sociedad de Naciones, no ha dejado de obsesionar a la clase dirigente de aquel país.

Tras la II Guerra Mundial y el éxito del Plan Marshall la política norteamericana se ha desarrollado entre dos conceptos contradictorios. De una parte el reconocimiento de que no tiene capacidad para resolver todos los problemas que surgen en este mundo, ni todas las naciones están maduras para recibir, aun por la fuerza, un sistema político democrático. De otra, el convencimiento de que sólo mediante la generalización de sistemas democráticos se logrará un mundo más estable y seguro, que permita la expansión del comercio y el bienestar de la población.

Pocas Administraciones han reflejado mejor esta contradicción que las del presidente William Clinton, empeñada en la apertura de mercados y en la formación de democracias allí donde fuera posible, mientras trataba de rehuir compromisos militares. Clinton fue testigo entusiasta de la emergencia de una sociedad global, la última gran etapa del sueño americano, pero fue incapaz de dar forma a una estrategia nacional para combatir las nuevas amenazas ².

UN CAMBIO ESTRATÉGICO

Un conjunto de hechos históricos nos permiten afirmar que hemos entrado en una nueva etapa histórica. La desaparición de la Unión Soviética fue la mejor expresión de la derrota de una opción ideológica y política. Se acababa la tensión bipolar entre dos superpotencias y finalizaba la utopía comunista para millones de creyentes en todo el planeta. Un nuevo mundo emergía caracterizado por el triunfo del liberalismo y la emergente tensión entre civilizaciones. Pero con el derribo del

2. Es mucha la bibliografía sobre este tema. Para una revisión reciente es recomendable la lectura de Bacevich (2002).

Muro de Berlín también se ponía fin a la centralidad europea. Los habitantes del Viejo Continente han tenido un alto concepto de sí mismos a lo largo del tiempo. Cuna de la civilización más exitosa en los últimos siglos, entró en decadencia después de la I Guerra Mundial. Sin embargo, la Guerra Fría le devolvió un papel protagonista, al convertirse en campo de batalla entre las dos superpotencias. Gracias al Plan Marshall y al proceso de unificación europeo se llegó a cotas de bienestar nunca alcanzadas y los europeos recuperaron un cierto optimismo sobre su papel en el mundo, algo que se está viniendo abajo desde el fin de la Guerra Fría. Europa está pasando a ocupar un papel secundario en el concierto de las naciones, al carecer de una política exterior común, estar sus Estados divididos sobre temas fundamentales y no disponer de medios militares.

Las divisiones entre los europeos sobre qué política exterior y de defensa seguir son resultado de historias nacionales distintas, pero también son un buen reflejo de nuestra dificultad para asumir los retos de una sociedad global. Tras el fin de la Guerra Fría en el continente europeo se dejó de percibir la presencia de una amenaza. Los problemas de seguridad parecían ya de menor importancia, aunque de indudable gravedad. Los nuevos *riesgos* eran el resultado del *nacionalismo excluyente*. Las crisis balcánicas fueron el ejemplo más evidente. Los europeos comprendimos que la disuasión ya no funcionaba y que era necesario intervenir antes de que los problemas estallaran para evitar sus graves consecuencias. Europa trató de refugiarse en su propio territorio y evitó verse involucrada en conflictos externos, pero fue imposible. Un mundo global lo es en todos los sentidos. La década de los noventa fue testigo de cómo los europeos trataron, sin fortuna, de levantar un muro que preservara su Estado de bienestar. Poco a poco el aislacionismo tuvo que dar paso a un creciente intervencionismo. Europa tuvo que aceptar la inmoralidad de no actuar a tiempo en Balcanes o de no hacer apenas nada en la región de los grandes lagos.

La caída del Muro de Berlín no nos proporcionó una visión diáfana sobre cuáles eran las características de la nueva sociedad internacional. De forma gradual y con antelación a los acontecimientos del II-S se hicieron evidentes los nuevos retos para la seguridad internacional. Eran el resultado del fracaso de políticas de distintos signo y objetivos,

pero que tenían en común un carácter antioccidental o antidemocrático. Lo habían intentado a través de elecciones o de medios bélicos convencionales, sin ninguna fortuna. Sólo les quedaba ensayar «estrategias asimétricas», aquéllas por las que el débil evita un enfrentamiento directo con el fuerte y busca sus facetas más vulnerables para atacarle con mayor eficacia. El terrorismo internacional, y muy especialmente el grupo islamista Al Qaeda; la proliferación de armas de destrucción masiva, que pueden generar inestabilidad regional o caer, de una u otra forma, en las manos de grupos terroristas; los Estados fallidos, donde los grupos terroristas encuentran su cobijo más cómodo y donde se mercan armas de todo tipo con impunidad; la delincuencia organizada y, en especial, la dedicada a la droga son amenazas graves para el mundo global en que vivimos. Y lo son tanto de forma aislada como en combinación. No es posible librarse de ellas evitando el enfrentamiento, precisamente por el carácter global del mundo en que vivimos.

EL PROCESO HACIA UNA NUEVA DOCTRINA

Estados Unidos, junto con sus aliados, ha seguido un proceso político e intelectual para adaptar su estrategia a un nuevo escenario. En ese proceso se ha ido produciendo una división entre los Estados europeos y, en términos generales, un distanciamiento entre la potencia americana y sus aliados del Viejo Continente.

Tras la caída del Muro de Berlín la Alianza Atlántica renovó su estrategia, reconociendo que ya no existía una amenaza, pero que pervivían riesgos de inestabilidad. El «nacionalismo excluyente» en la región de los Balcanes demostró hasta qué punto Europa no estaba libre de problemas graves de seguridad, su incapacidad para hacerles frente y la necesidad de intervenir para atajar las crisis antes de que se hicieran mucho más graves. La experiencia de esos años llevó a la redacción de un nuevo Concepto Estratégico, el aprobado en 1999. Entonces las presiones del Presidente Clinton no fueron suficientes para conseguir un consenso con todos sus aliados europeos. Éstos aceptaron que el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y los Estados fallidos eran serios problemas para la seguridad común,

pero hubo una fuerte resistencia a consagrar el principio de «intervención fuera de área». Si no se esperaba un ataque convencional contra Europa y se reconocía que las amenazas llegarían del exterior ¿cómo no reconocer que habría que enviar fuerzas a territorios fuera del área geográfica del Tratado del Atlántico Norte? Las respuestas eran varias:

- Por temor a que la experiencia de Balcanes llevara a Estados Unidos a arrastrar a sus aliados europeos a campañas de su exclusivo interés.
- Por rechazo a la posición hegemónica que Estados Unidos había logrado al disolverse la Unión Soviética.
- Por antinorteamericanismo, expresión del sentimiento contrario a la civilización liberal que ese país representa, mejor que ningún otro, en el mundo actual. Un sentimiento presente tanto en ámbitos conservadores como socialistas.
- Por instinto de pervivencia, al tratar de evitar verse involucrado en conflictos en los que el interés nacional está presente, pero que pueden plantear situaciones políticas de difícil gestión.
- Por debilidad, al reconocer que no disponen de las capacidades ni de la unidad necesaria para poder hacer valer sus puntos de vista ante el gobierno de Washington. Temerosos de convertirse en meras comparasas, optan por tratar de no reconocer la existencia de problemas.

El resultado fue un desencanche estratégico. Algunos Estados europeos decidieron no ver, no mirar, no querer comprender hasta qué punto el entorno estratégico estaba cambiando y hacer todo lo posible para contener la política norteamericana. Desde Washington se asumió que en el futuro habría que contar menos con los europeos y se centró el interés en el Pacífico y Oriente Medio. No había una sola corriente doctrinal, pero las distintas escuelas coincidían en los puntos fundamentales. No es éste el momento para analizar el debate estratégico norteamericano, pero sí el de hacer constar alguno de los momentos fundamentales en la formación de un consenso. La Comisión de Defensa del Senado –Arms Services Committee– pidió a los senadores Gary Hurt y Warren Rudman que dirigieran una subcomisión –United States Commission on National Security / 21st Century– para establecer cuáles eran las amenazas a la seguridad nacional. Durante los años 2000 y 2001 escucharon a especialistas de todo tipo, para redactar unas conclusiones finales de enorme interés y trascendencia. Visto en perspec-

tiva, aquel Informe puso las bases del gran acuerdo entre los dos grandes partidos sobre el que se asienta la política norteamericana de nuestros días. Igualmente, los trabajos publicados por la CIA evaluando la amenaza terrorista antes del 11-S permitieron una más rápida y fácil adaptación de la estrategia nacional.

LOS NEOCONSERVADORES IMPONEN SUS POSICIONES

De forma paralela a los debates estratégicos, otro proceso venía ocurriendo en la política norteamericana. Desde los años de la Admón. Reagan se reconocía la presencia de una corriente de opinión, los «nuevos conservadores» o «neoconservadores». Eran un grupo pequeño formado por personas con muy alta preparación intelectual y, a menudo, académica, que habían abandonado las filas del Partido Demócrata para sumarse al Republicano por su desacuerdo sobre la política hacia la Unión Soviética y sobre temas de política interior. Los años de McGovern y de Carter supusieron una quiebra con la política tradicional demócrata, establecida en tiempos de Truman. El entonces derrotado Wallace parecía ganar la batalla años después de la mano de los citados políticos y en el ambiente de mala conciencia nacional derivado de la Guerra de Vietnam. El «Centro Vital», nombre por el que se reconocía al grupo que había mantenido la hegemonía doctrinal entre los demócratas desde Truman hasta Johnson, perdió el liderazgo. Su máximo dirigente político, el senador Jackson, fue desplazado de la carrera presidencial de la misma forma que sus ideas. El revisionismo ganaba posiciones en un amplio campo de políticas, entre las que se contaban las relativas a las relaciones con la Unión Soviética. Parte de este grupo abandonó el partido para sumarse a la revolución liderada por Reagan. No eran conversos ideológicos, llegaban con sus ideas de siempre, aportando al nuevo republicanismo perspectivas y políticas tradicionalmente demócratas.

Ronald Reagan no fue un presidente más. Como Margaret Thatcher, cambió tanto a su país como a su partido. Después nada fue igual. Francamente, todo fue mejor. Los *neocón* se incorporaron a aquella Administración con personalidades como Jeanne Kirkpatrick o Elliot Abrams. Como había ocurrido durante sus años en el Partido Demócrata la impor-

tancia de su trabajo no estaba tanto en lo que hacían como en el influjo de sus ideas. Si antes habían criticado a Kissinger desde un bando ahora lo continuarían haciendo desde el otro.

La formación de la Administración de Bush padre significó una marcha atrás. Si Reagan supuso un cambio, Bush representó la vuelta al viejo realismo. Los hombres de Kissinger –Scowcroft, Eagleburger– recuperaron los puestos de referencia y las cosas volvieron a ser como en los viejos tiempos. La llegada de Clinton y los nuevos movimientos ideológicos dentro del republicanismo, liderados por Newt Gingrich, acabaron con el influjo de los «realistas» para consagrar las posiciones más revolucionarias de los *neoon*.

Para la escuela neoconservadora no es posible realizar un análisis objetivo sobre cuál es, o no es, el auténtico interés del Estado, fundamento de la posición de los realistas. Al final es una elite ilustrada la que se arroga el derecho a decidirlo, hurtando a la ciudadanía su derecho a resolver las líneas maestras de la acción exterior. No sólo es antidemocrático, sino que además debilita la acción del Estado, pues priva a las políticas del necesario apoyo popular para poder desarrollarlas a lo largo del tiempo y frente a adversidades de todo tipo. Negado el carácter autónomo del interés de Estado como fundamento de la política exterior, se busca asentar ésta en los principios y valores que dan sentido al ordenamiento social. No hay, por lo tanto, una división entre la política exterior y la interior. Un programa coherente se ha de basar en principios que informan la acción general del gobierno. Ganado el apoyo ciudadano, la dimensión exterior de esa política gozará de un fundamento democrático y, como consecuencia, de una mayor estabilidad en su ejecución. Por último, critican a los realistas por desarrollar una política que no resuelve problemas, sino que se limita a contenerlos, cuando no a empeorarlos.

«One group of conservatives believes that we should use armed force only to defend our vital national interests, narrowly defined. They believe that we should remove, or at least disarm, Saddam Hussein, but not occupy Iraq for any substantial period afterward. The idea of bringing democracy to the Middle East they denounce as a mad, hubristic dream likely to backfire with tragic consequences. This view, which goes under the somewhat self-congratulatory moniker of “realism”, is championed

by foreign-policy mandarins like Henry Kissinger, Brent Scowcroft and James Baker III.

Many conservatives think, however, that «realism» presents far too crabbed a view of American power and responsibility. They suggest that we need to promote our values, for the simple reason that liberal democracies rarely fight one another, sponsor terrorism, or use weapons of mass destruction. If we are to avoid another 9/11, they argue, we need to liberalize the Middle East—a massive undertaking, to be sure, but better than the unspeakable alternative. And if this requires occupying Iraq for an extended period, so be it; we did it with Germany, Japan and Italy, and we can do it again» (Boot, 2002).

Aportan la tradición demócrata del internacionalismo wilsoniano. Por una parte creen, con Kant, que sólo la generalización del ideario democrático podrá asentar un sistema internacional pacífico. Por otra, asumen su responsabilidad en reorganizar el mundo, ayudando a implantar sistemas liberales y utilizando la fuerza si fuera necesario³.

«Their agenda is known as “neoconservatism,” though a more accurate term might be “hard Wilsonianism”. Advocates of this view embrace Woodrow Wilson’s championing of American ideals but reject his reliance on international organizations and treaties to accomplish our objectives. (“Soft Wilsonians”, also known as liberals, place their reliance, in Charles Krauthammer’s trenchant phrase, on paper, not power.) Like Theodore Roosevelt, Franklin Roosevelt and Ronald Reagan, “hard Wilsonians” want to use American might to promote American ideals» (Boot, 2002).

Si los *neocon* son influyentes hoy en la Administración Bush no es porque hayan ocupado puestos de relevancia, sino porque han ofrecido respuestas a problemas concretos. Cheney y Rumsfeld son clásicos políticos republicanos que están presentes en la política nacional desde los años de Nixon o Ford. No están interesados en análisis filosóficos. Rice y Powell son realistas que provienen de la Administración de Bush padre. Pero todos ellos reconocen los límites de las políticas

3. Para una historia del movimiento neoconservador ver Ehrman (1995). Para una buena síntesis del programa neoconservador es recomendable Dorrien (1993). Una síntesis actualizada del pensamiento *neocon* en política exterior en Kaplan y Kristol (2003).

kissingerianas, la necesidad de asentar la política exterior en un programa asumido por la ciudadanía y en extender la democracia. Son ideas originalmente demócratas, pero que hoy abanderara el republicanismo.

LA RMA

Mientras se producían los cambios ya citados en la evaluación de amenazas y en los fundamentos de la política exterior norteamericana, en el plano técnico de la definición de la política de defensa también se estaban realizando cambios que llegarían a ser considerados, por la propia Secretaría de Defensa, como revolucionarios.

Las distintas Administraciones norteamericanas habían mantenido unos presupuestos de defensa en torno al 3% del PIB. No eran presupuestos alcistas, como los del periodo Reagan, pero permitían un proceso de modernización constante. Incluso durante los años Clinton, muy criticados desde las Fuerzas Armadas y desde algunos sectores de la oposición republicana, el margen presupuestario permitió importantes avances. Algo muy distinto de lo que venía ocurriendo en Europa. Durante décadas los aliados del Viejo Continente habían incumplido sus compromisos de gasto en defensa, con la intención de reforzar la disuasión nuclear sobre la convencional. Tras la caída del Muro pareció llegado el momento de cobrar los «dividendos de la paz», es decir que no habiendo amenaza objetiva no tenía sentido gastar en defensa, drenar de la financiación de un Estado de bienestar en bancarrota recursos para el mantenimiento y modernización de las Fuerzas Armadas.

La Guerra de Kosovo puso en evidencia el *gap* de capacidades que se había producido entre Estados Unidos y la mayor parte de sus aliados. Tras años de no gastar lo mínimo, las unidades europeas estaban perdiendo *interoperabilidad* con sus equivalentes norteamericanas, capacidad conjunta de combate en el campo de batalla. En Kosovo los europeos enviaron involuntariamente dos mensajes a Washington, que fueron recibidos y estudiados: eran incapaces de resolver un tema menor ellos solos y ya no estaban en condiciones de realizar una contribución relevante durante las hostilidades.

Los europeos se habían quedado atrás, pero lo mismo se podía decir de los rusos, aunque por distintas razones. La industria de defensa soviética había resultado extraordinariamente onerosa y, en su mayor parte, estaba condenada a desaparecer. La economía se había hundido y sería necesario un largo periodo de tiempo, en el mejor de los casos, para que lograra un nivel de eficacia que le permitiera volver a dotarse de capacidades relevantes. China, que tanta atención venía despertando entre los analistas norteamericanos, podría convertirse en un rival estratégico sólo al cabo de décadas de crecimiento estable. Estados Unidos se había convertido en la única potencia global, en una *hiperpotencia*. Los ritmos de crecimiento de su economía, su productividad y la clara conciencia de que sus intereses estaban presentes en todo el planeta la habían convertido en el imperio del siglo XXI.

La superioridad militar norteamericana no era sólo un problema de capacidades. Lo característico del paso de un siglo a otro ha sido la RMA, acrónimo de *Revolution in Military Affairs*, el cambio radical en marcha en la dirección de la guerra. Estamos, sin lugar a dudas, en un momento histórico significativo en lo que se refiere a la ciencia militar. La aplicación de ingenierías recientes a la conducción de la guerra ha permitido resolver algunos problemas fundamentales, permitiendo una mayor eficacia a un menor coste humano. Podemos, de forma esquemática, señalar algunas de estas novedades:

- *Comunicaciones*. Los avances en la tecnología de satélites y en informática permiten que los distintos actores en el campo de batalla estén en permanente contacto, compartiendo la información disponible y realizando sus movimientos con mayor coordinación y eficacia.
- *Información*. Los sistemas de fotografía instalados en satélites y aviones no tripulados junto con sensores de distinto tipo presentes en el campo de batalla permiten una visión amplia del teatro de operaciones, lo que permite revisar algunas de las clásicas caracterizaciones de la guerra. Adivinar lo que ocurre «al otro lado de la colina» en frase del general Wellington, o superar la «niebla de la Guerra», en expresión de Clausewitz, ya es más fácil gracias al cúmulo de imágenes y datos que aparecen en las pantallas de los ordenadores o de las pequeñas agendas *Palm* dotadas de conexión telefónica. Por primera vez en su historia, las Fuerzas Armadas

norteamericanas disponen de una división completa totalmente digitalizada –la 4ª División Mecanizada de Infantería–.

- *Precisión.* La suma de información sobre el objetivo a destruir y de capacidad automatizada de navegación permite un ataque directo y letal sobre el enemigo, sin exponer a las tropas propias.
- *Limpieza.* Como resultado de la mayor precisión, un ataque extenso y prolongado al enemigo puede realizarse con un coste bajo en vidas humanas, tanto propias como del enemigo.
- *Letalidad.* Como consecuencia de los avances antes mencionados, la actuación conjunta de la Armada y la Fuerza Aérea, haciendo uso de misiles y de «bombas inteligentes», está en condiciones de destruir el sistema de mando y control de un ejército en un solo ataque, descabezando a su enemigo e impidiendo la organización de la resistencia.
- *Autonomía.* Frente a las grandes unidades del ejército de tierra, crecen en protagonismo las unidades tipo comando. Formadas con menos hombres pero con un nivel de preparación mucho mayor, reciben sofisticados y caros equipos dirigidos tanto a su protección como a permitir una mayor comunicación con el mando y la permanente recepción de información. Estas unidades están entrenadas para actuar durante un tiempo prolongado en el campo de batalla con una autonomía hasta ahora impensable.
- *Proyectabilidad.* Frente al concepto clásico de «defensa territorial», las fuerzas armadas norteamericanas se han transformado potenciando más su capacidad de despliegue. Se ha seguido el camino desbrozado por la Infantería de Marina, obligada a actuar como fuerza expedicionaria y, por lo tanto, con la perspectiva de ser unas Fuerzas Armadas completas. Como han puesto de manifiesto en las campañas de Afganistán y de Iraq, pueden desplazar grandes cantidades de hombres a largas distancias y mantenerlos durante un tiempo prolongado.
- *Invulnerabilidad.* La combinación entre la información generada por satélites y radares, de una parte, y la capacidad misilística, de otra, permitirá la generación de escudos, estáticos o «desplegables», que dificultarán o impedirán la penetración del espacio aéreo por parte de fuerzas enemigas.

La Revolución no se ha producido, está todavía en desarrollo. En su teorización han tenido importancia algunos documentos públicos, como las dos *Joint Vision* recientes, elaboradas por el Estado Mayor, o la *Quadrennial Review*, con el sello característico de Donald Rumsfeld. La velocidad del cambio es tan alta que dificulta la adaptación de las doctrinas de los distintos ejércitos, animando reacciones corporativas de corte conservador. De ahí que haya surgido todo un debate interno sobre la «transformación» de la Fuerza. No está en duda el hecho de la Revolución, pero sí su gestión.

Unas Fuerzas Armadas más poderosas, dirigidas con nuevas doctrinas y capaces de actuar en cualquier parte del mundo sin problemas logísticos permiten al gobierno norteamericano adoptar políticas exteriores claramente hegemónicas. Si consideran que sus intereses se ven seriamente afectados y que las vías diplomáticas no han logrado reconducir la situación –como puede ocurrir en Irán, Corea o Venezuela– pueden actuar directamente contra el núcleo de poder enemigo. Un hecho que dota a la Presidencia de una seguridad en sus medios y de una disposición a utilizarlos desconocidas durante las últimas décadas.

PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL NORTEAMERICANA

Desde el II-S hasta hoy la Administración Bush ha publicado tres documentos estratégicos de enorme interés: los relativos a la seguridad nacional, a la amenaza terrorista y a la defensa del territorio. En ellos encontramos una doctrina estratégica que no es el resultado de la improvisación, sino de un proceso que comenzó con la caída del Muro de Berlín y que tuvo un momento culminante en los meses siguientes a los atentados en New York y Washington. Tiene el sello de un gobierno republicano que ha asumido muchos de los principios *neocón*, pero sería un gravísimo error pensar que es una estrategia sectaria que representa sólo a un sector del mundo político norteamericano. Por el contrario, podemos afirmar que la actual estrategia norteamericana tiene un gran apoyo nacional, en el Senado, entre la clase política y en la ciudadanía. Hay, como es normal, grandes debates sobre su aplicación, en

Afganistán, en Iraq... pero el país está fuertemente unido en lo que se refiere a su papel en el mundo y el conjunto de su acción exterior.

No podemos dedicar mucho tiempo a analizar con detalle la nueva estrategia norteamericana. Nos limitaremos a señalar algunos de sus puntos más destacados, aquéllos que afectan más directamente al nuevo orden internacional y a las relaciones transatlánticas.

- *Conciencia hegemónica.* Estados Unidos ha asumido plenamente su condición de hiperpotencia. Tras décadas de fuertes tendencias aislacionistas, sus elites han comprendido que la suma de su poderío y de la creciente globalización les exige estar presentes y asumir responsabilidades en cualquier parte del planeta. Podemos así afirmar que estamos ante un nuevo Imperio.
- *Sentimiento de vulnerabilidad.* Los intereses y los ciudadanos norteamericanos están presentes en todas partes y, por lo tanto, pueden ser objeto de acciones terroristas. Pero, además, por primera vez el territorio continental ha sido atacado en dos de sus núcleos urbanos fundamentales: New York y Washington. A la preocupación por la amenaza que pueden suponer los misiles norcoreanos o chinos se ha sumado la preocupación por los efectos de actos terroristas. Si su política exterior se fundamenta en la generalización de unos valores considerados como universales, gobiernos y organizaciones multinacionales tratan de combatirla desde la idea de que sólo representan al Cristianismo –los cruzados– o a Occidente y no dudan en hacer uso de todos los medios a su alcance para impedir su éxito.
- *Localización de las amenazas.* Ya durante las Administraciones de Bill Clinton se había avanzado mucho en este terreno. Los grupos terroristas, en especial los de carácter multinacional; la proliferación de armas de destrucción masiva, que puede degenerar en carreras armamentísticas regionales, con graves efectos desestabilizadores, o en la entrega de materiales a grupos terroristas; los Estados fallidos; la delincuencia internacional y el narcotráfico. Amenazas que pueden actuar de forma aislada o en combinación. La Administración Bush ha dado un paso adelante señalando a los Estados cuyas políticas suponen una amenaza mayor, el conocido «Eje del Mal», estableciendo así las prioridades de la política exte-

rior norteamericana en lo referente a gobiernos cuyas políticas conscientemente suponen un peligro para la comunidad internacional. A estas amenazas, características del nuevo periodo histórico, hay que sumar los problemas que vienen de atrás, como el «nacionalismo excluyente» o las rivalidades hegemónicas, que en el futuro tendrán un destacado protagonismo.

- *Alianzas de voluntad.* Estados Unidos no puede combatir sola contra este conjunto de elementos. La imagen del *hegemon* exhausto, en la clásica perspectiva del historiador Paul Kennedy, preocupa a la clase dirigente norteamericana. Pero es que, además, no sería posible. Para atacar a Afganistán hubo que buscar y pagar la colaboración de algunos de sus vecinos. Las alianzas permanentes han perdido parte de su interés, porque las amenazas se presentan en lugares distantes y adoptan distintas formas. Por ello resultan más operativas las denominadas por Donald Rumsfeld «alianzas de voluntad», aquéllas formadas por Estados interesados para una operación concreta. Son, por lo tanto, organizaciones *ad hoc*, donde la suma de unas estrechas relaciones bilaterales con Estados Unidos y el sentirse directamente afectado resultarán determinantes.
- *Definición de respuestas.* El tiempo transcurrido desde el II-S, junto a los documentos antes citados, nos proporcionan una visión clara de la forma de ejecutar la nueva estrategia. En un primer momento se actúa mediante una combinación de diplomacia e inteligencia. Se presiona a los gobiernos responsables y se pide la colaboración de Estados vecinos o afectados. La inteligencia norteamericana trabaja estrechamente con sus equivalentes nacionales, formando redes de información y coordinando sus actuaciones. Si la diplomacia bilateral no fuera posible se pasaría a la multinacional, presentando el tema ante el Consejo de Seguridad. Si resultara necesario hacer uso de la fuerza, se intentaría que fuera a través de esta institución; en caso contrario, se organizaría una coalición *ad hoc*. En todas las situaciones apuntadas se parte del principio de «acción anticipatoria» —*pre-emptive action*—. Al terrorismo o a los efectos de la proliferación de armas de destrucción masiva sólo se les puede combatir eficazmente si se llega antes. No se trata de capturar y condenar a los responsables, sino de impedir que puedan cometer sus atentados. La acción se considerará viable desde

el momento en que una célula esté constituida o un Estado se haya negado a colaborar en el control de sus arsenales.

LA CRISIS DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

La definición y aplicación de la nueva estrategia norteamericana ha producido graves problemas en la relación entre Estados Unidos y las naciones europeas. Hay una serie de hechos, a los que hemos hecho referencia con anterioridad, que ayudan a comprender el giro que continúa produciéndose. Europa ha perdido su papel central tras la desaparición de la Guerra Fría. Su capacidad de colaboración en el campo militar ha quedado muy reducida por su bajo gasto en defensa. Conviven culturas políticas muy distintas y no hay una clara mayoría que haya asumido los principios de la estrategia norteamericana. La desunión impide adoptar una posición de fuerza...

A este conjunto de elementos que vienen manifestándose desde tiempo atrás, hay que sumar otros más recientes que marcan el devenir de esta relación. El giro franco-alemán, en el aniversario del Tratado del Elíseo, rompió el consenso europeo sobre las relaciones con Estados Unidos. El gaullismo llegó al convencimiento de que las condiciones internacionales permitían liberarse de la protección norteamericana, puesto que no había amenaza directa contra Europa, y redefinir las políticas europeas hacia la contención de la posición hegemónica de Estados Unidos. Para ello se buscaría la colaboración de otras grandes potencias interesadas, Rusia y China, y se convertiría al Consejo de Seguridad en el instrumento fundamental de esa política.

Francia fracasó en su intento de liderar al bloque europeo, que mayoritariamente se situó en defensa de la posición tradicional; provocó una importante crisis en el Consejo de Seguridad, al romper el consenso establecido sobre la política hacia Iraq e impedir la consecución de una posición común por razones ajenas al conflicto, un ejercicio de contrapoder; y minó desde sus cimientos el proceso hacia una política exterior y de defensa común al replantear las prioridades, lo que ha llevado a Javier Solana a tratar de reconstruir un acuerdo europeo a partir de la definición de unos principios estratégicos aceptados por todos. Empeño de enorme dificultad.

Europa no es un actor en política internacional. El proceso iniciado en Maastricht y animado por el acuerdo anglo-francés de St-Malo está totalmente paralizado ante el desacuerdo sobre las relaciones con Estados Unidos. Nos encontramos en una fase de renacionalización de las políticas exterior y de defensa, que no sabemos cuánto puede durar. Cada Estado tiene que definir su posición en el nuevo escenario internacional y dotarse de las capacidades necesarias para poder actuar. Pero el frente fundamental está en el plano de las ideas. Los ciudadanos europeos están perplejos ante los cambios que están ocurriendo, la falta de comunicación por parte de algunas formaciones y la demagogia de otras. En el largo plazo se impondrán las estrategias que gocen del apoyo de la mayoría. Una política comprometida con la construcción europea, con la asociación transatlántica, con Naciones Unidas y con la lucha contra el terrorismo... sólo será posible si la gente cree en ella, si la entiende, y si se fundamenta en principios comúnmente admitidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacevich, Andrew J. (2002): *American Empire. The Realities & Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Boot, Max (2002): «What the Heck Is a 'Neocon'?» *Wall Street Journal*, 30 de diciembre.
- Dorrien, Gary (1993): *The Neoconservative Mind. Politics, Culture, and the War of Ideology*. Temple University Press, Philadelphia.
- Ehrman, John (1995): *The Rise of Neoconservatism. Intellectuals and Foreign Affairs, 1945-1994*, Yale University Press, New Haven.
- Kaplan, Lawrence F. & Kristol, William (2003): *The War over Iraq. Saddam's Tyranny and America's Mission*, Encounter, San Francisco.

La cultura de la estabilidad

FERNANDO BECKER ZUAZUA*

UNA constitución de veinticinco años es joven y presenta toda la robustez y potencialidad propia de su edad. La Constitución de 1978 se encuentra en ese cumpleaños que celebra toda la concordia y prosperidad de todos los españoles fruto de un gran esfuerzo colectivo.

En ese marco institucional ha sido posible lograr importantes avances que nos acercan, ya de manera irreversible, a la modernidad de los países democráticamente más avanzados. Y es precisamente en ese contexto donde se enmarcan los éxitos políticos, económicos y de cualquier otra índole del Gobierno del Partido Popular de los últimos años. Este camino, con sus logros y frustraciones, forma parte del acervo de todos los españoles porque así lo desearon libre y democráticamente.

Aunque los gobiernos municipales y autonómicos del Partido Popular anteriores a las Elecciones Generales de 1996, ya anticipaban lo que iba a poner en práctica a escala nacional la opción Popular, fue a partir de ese año cuando ya en el Gobierno de la nación, se pudieron visualizar los tres ejes de la acción política del partido en el poder. En primer lugar, aprovechar y desarrollar todas las ventajas derivadas de la «estabilidad institucional» que emanaba de la Constitución de 1978. La existencia de un marco de referencia que permitía la convivencia democrática en España nos abría un camino para recuperar la confianza y fiabilidad en el futuro. Se trataba de generar expectativas positivas con un programa político sustentado en una democracia moderna plena de libertades. En segundo lugar, se debía traducir en una mejora efectiva del bienestar de

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Rey Juan Carlos.

todos los españoles, de manera que se activase el círculo del crecimiento económico con creación de empleo y así provocar la aceptación social. En último término, todo lo anterior permitiría a España adquirir la suficiente masa crítica, para poder desempeñar un papel más relevante en el mundo de las relaciones internacionales.

Cuando se hace balance después de casi ocho años de Gobierno del Partido Popular, se comprueba que todas sus actuaciones han sido referenciadas a este esquema de trabajo.

Todos los procesos de cambio requieren una gran voluntad política y la existencia de un líder comprometido con las directrices del programa político del partido, y me atrevería casi a decir, con su compromiso personal. Precisamente ése es el papel que ha desempeñado José María Aznar en el Gobierno de estas dos últimas legislaturas.

Cuando accedió a la Presidencia del Gobierno enumeró sus compromisos con la sociedad española, lo que equivalía a un contrato con un periodo de ejecución de ocho años. Sin este último ingrediente difícilmente se podrían entender el elevado número de reformas que se han conseguido y el importante éxito de su gestión.

En el ámbito de la política económica, el compromiso de la «estabilidad macroeconómica» se consideró esencial para integrarnos en la Europa del euro y para conseguir un mayor nivel de renta de los españoles. Los sucesivos gobiernos de Aznar han tenido siempre un fuerte contenido económico para conseguir los objetivos propuestos, por lo que no debe extrañar que situase en el equipo de gobierno a un vicepresidente económico. El buen hacer de Rodrigo Rato y la total sintonía con el Presidente del Gobierno garantizaban la estabilidad.

LA CULTURA DE LA ESTABILIDAD

La política económica desarrollada por el Gobierno de España desde 1997 ha tenido como objetivo primordial la mejora del nivel de bienestar de los españoles. Este objetivo no hubiera sido posible sin implantar «la cultura de la estabilidad macroeconómica» y la consideración de que la política más social es aquélla que nos acerca al pleno empleo. El «milagro español», al que se refieren muchos analistas del contexto económico inter-

nacional cuando califican la evolución de nuestra economía durante los últimos 7 años, tiene poco de milagro y mucho de esfuerzo colectivo encaminado a conseguir un crecimiento estable y sostenido en el largo plazo.

La evolución seguida por los principales indicadores socioeconómicos entre 1996 y 2002, muestra los avances conseguidos en términos de bienestar a la vez que sienta las bases para un crecimiento futuro sostenido.

En el cuadro 1 se puede observar el incremento de 2.800 euros en el Producto Interior Bruto por habitante alcanzado en tan sólo seis años, lo que da una buena muestra del dinamismo de nuestra economía. El PIB por habitante resulta un indicador adecuado para medir el nivel de bienestar alcanzado por una economía determinada. Para que las comparaciones con diferentes áreas económicas resulten homogéneas es conveniente expresar este indicador en términos de paridad de poder de compra, con el fin de corregir el PIB por el nivel de precios relativos.

Cuadro 1.
Principales indicadores socioeconómicos

	1996	2002	VARIACIÓN
PIB por habitante (euros ppc 1995)	14.100	16.900	2.800
PIB por ocupado (euros ppc 1995)	40.300	42.000	1.700
Empleo (miles de personas)	12.616	16.666	4.050
Tasa de actividad (%)	59,5	67,3	7,8
Tasa de paro (%)	17,7	11,3	-6,4
Tasa de empleo (%)	49,1	58,9	9,8
Índice de Precios al Consumo	3,9	4,0	0,1

Fuente: elaboración propia mediante Banco de España e INE.

Tasa de actividad: porcentaje de activos sobre la población de 16 a 64 años.

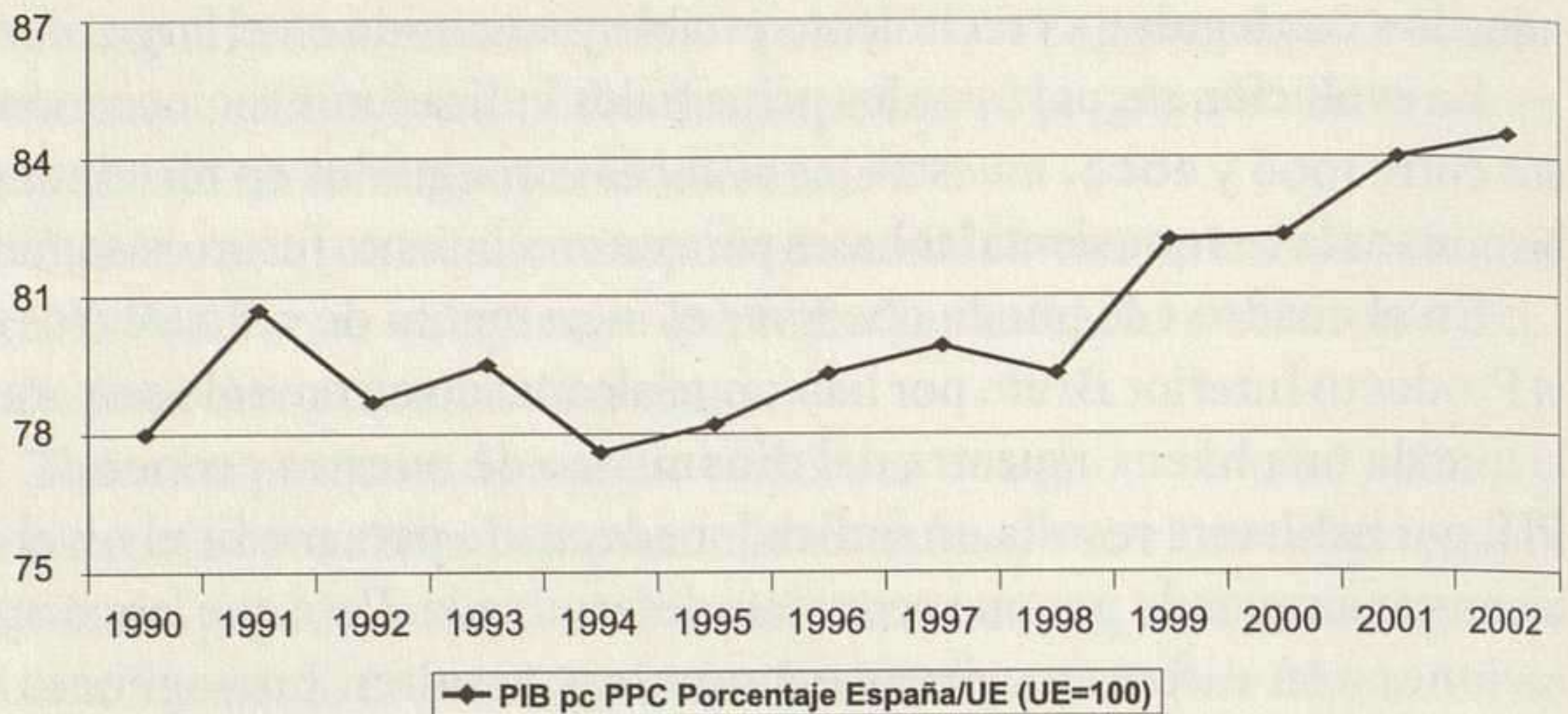
Tasa de paro: porcentaje de desempleados sobre la población activa.

Tasa de empleo: porcentaje de ocupados sobre la población de 16 a 64 años.

Este crecimiento en el PIB por habitante, es el factor determinante para conseguir una importante aceleración en la convergencia real con Europa. Así comprobamos que en 1996 el PIB por habitante en términos de paridad de poder de compra español se situaba en el 79,3% de la media europea, seis años después en el año 2002 se situó en el 84,5%, superando con creces nuestro nivel histórico que se encontraba en el 82% alcanzado en el ya lejano año 1975.

El último proceso de convergencia real con Europa, iniciado en 1994 tras la finalización del anterior periodo de crisis internacional de 1991-

**Gráfico 1: Evolución del PIB por habitante España versus UE (UE=100)
(Paridad de poder de compra)**



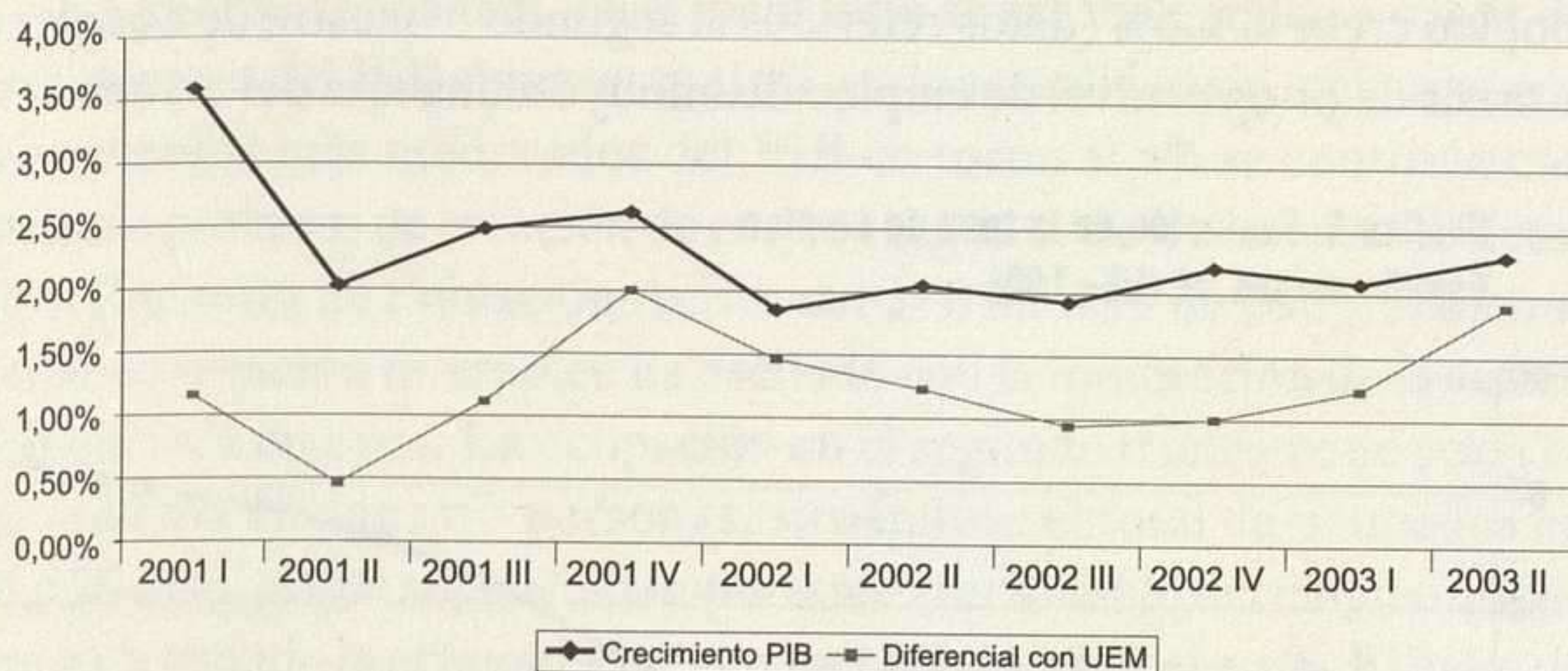
Fuente: Banco de España

1993, experimentó un cambio de pendiente a partir de 1998 acelerándose el acercamiento con la media europea, fenómeno que aún perdura. Desde 1997, primer año en el que la política económica ha sido íntegramente desarrollada por un gobierno del Partido Popular, la economía española ha registrado unas tasas de crecimiento de la actividad netamente superiores a las conseguidas por el conjunto de países de la Unión Europea. Entre 1997 y 2000 la economía española creció a tasas medias por encima del 4% anual, traspasando su nivel potencial y manteniendo un diferencial positivo respecto de la UE superior al 1,3% anual.

Más relevante aún resulta la evolución comparativa de la economía española respecto a la de la Unión Europea desde 2001.

En este año se inicia una fase de ralentización económica general, caracterizada por un cambio de tendencia en el ciclo mundial, y cuyas consecuencias se han dejado sentir con notable intensidad en la Unión Europea. El crecimiento en el área fue de tan sólo un 1,5% durante el 2001, contrajo aún más su crecimiento en el 2002, con un incremento del 0,8% y las últimas estimaciones para 2003 rebajan la previsión al 0,5%. Por el contrario, tal y como se aprecia en el gráfico 2, la economía española, si bien se ha visto inevitablemente afectada por el empeoramiento del contexto económico internacional, ha superado la fase de estancamiento a escala europea con una suave desaceleración manteniendo crecimientos del PIB superiores al 2%, lo que eleva por tanto el diferencial de crecimiento con sus socios de la Unión Europea por encima del 1%.

Gráfico 2: Crecimiento del PIB español y diferencial con la UEM



La marcada evolución positiva de la economía española en la fase descendente del ciclo económico, supone una ruptura del patrón seguido por nuestra economía en anteriores periodos de crisis. En 1993, año en que se produjo la anterior recesión económica a escala europea, la economía española se comportó sensiblemente peor que la media de Europa y registró un diferencial de crecimiento negativo del 0,9%, perdiendo parte de lo conseguido en las etapas anteriores de bonanza económica en cuanto a convergencia real. En el nuevo comportamiento de la economía española ante una fase recesiva del ciclo económico ha resultado fundamental la fuerte creación de empleo. Ello ha resultado decisivo en el potencial de crecimiento de la economía. Por lo que se puede afirmar que el mantenimiento de la estabilidad de los agregados macroeconómicos inflación y déficit público, han sentado las bases necesarias para sortear la pésima coyuntura internacional. Es por ello que carecen de fundamento las afirmaciones que atribuían el buen comportamiento de la economía española, al viento a favor que soplaba desde el ámbito exterior.

En lo referente al mercado laboral, tal y como se aprecia en las cifras de empleo ofrecidas en el cuadro 1, en el periodo comprendido entre 1996 y 2002 se han creado 4 millones de nuevos empleos, lo cual ha permitido absorber un incremento de más de 2 millones de nuevos activos y reducir la tasa de desempleo en cerca de 10 puntos porcentuales. La elevada tasa de creación de empleo, de nuevo muy superior a la registrada por los países de nuestro entorno, ha vuelto a tener como característica especial el mantenimiento de tasas positivas en épocas de bajo crecimiento económico, lo

que resulta novedoso a raíz de experiencias anteriores. Así, mientras que en la actualidad con un crecimiento de la economía del entorno del 2%, el empleo crece al 2,6% (datos referidos al segundo trimestre de 2003), en la crisis de 91-93 el nivel de empleo disminuyó a una tasa del 2% anual.

Gráfico 3: Evolución de la tasa de empleo España versus UE (UE=100)



Fuente: Banco de España

En el gráfico 3 se observa que la tasa de empleo de la economía española, definida como el porcentaje de ocupados sobre la población de 16 a 64 años, se sitúa ya en el nivel del 87,6% de la media europea gracias a la rápida convergencia conseguida en los últimos años.

Los datos más recientes de los que se disponen, referidos al segundo trimestre de 2003 y reflejados en el cuadro 2, muestran que la tasa de desempleo se sitúa en el 11,12% de la población activa española, lo que supone que en tan sólo siete años se ha reducido a la mitad. De los 3,9 millones de nuevos ocupados que existen en la economía española, casi 2 millones son mujeres, si bien es necesario aclarar que es precisamente en

**Cuadro 2.
Evolución del Empleo**

	OCUPADOS (MILES)			TASA DE PARO (%)		
	1996.II	2003.II	DIFERENCIA	1996.II	2003.II	DIFERENCIA
Total	12.760,3	16.666,0	3.905,7	22,26	11,12	-11,14
Hombres	8.338,6	10.278,6	1.940,0	17,65	7,95	-9,7
Mujeres	4.421,7	6.387,4	1.965,7	29,68	15,79	-13,89

Fuente: EPA (Encuesta de Población Activa-INE)

este colectivo en el que se sufre más el desempleo, por lo que en la actualidad todavía un 15,8% de las mujeres activas se encuentran sin trabajo.

En épocas anteriores, en España sólo se creaba empleo a partir de crecimientos del PIB superiores al 3%, en la actualidad sin embargo, con incrementos más moderados del PIB en torno al 2% se continúa con intensos procesos de creación de empleo según se desprende de los datos de la Encuesta de Población Activa del 2º trimestre de 2003, si bien el ritmo de creación de empleo ha oscilado con la minoración de la actividad iniciada en 2001. La ocupación en el segundo trimestre de 2003 se incrementa en 233.700 personas, situándose el total de ocupados en 16.666.000, lo que supone un importante crecimiento del empleo que se produce cuando la economía crece a una tasa inferior al 2,5%. El éxito de la evolución del mercado de trabajo obedece por un lado a las reformas estructurales acometidas en los últimos años, fundamentalmente a las reformas laborales de los años 1997 y 2001, que han permitido cierta flexibilización del mercado laboral, así como también a una cierta moderación salarial fruto de los acuerdos firmados entre empresarios y trabajadores. Por otro lado, la consolidación de la cultura de la estabilidad macroeconómica ha calado en todos los estamentos de la sociedad, lo que reduce el nivel de incertidumbre al minorar los riesgos, y genera confianza entre los agentes económicos tanto nacionales como extranjeros, lo que a su vez se refleja en el comportamiento positivo de las tasas de ahorro y de inversión.

La apuesta por la estabilidad de la política económica del Partido Popular se deja ver especialmente en el establecimiento de unos presupuestos equilibrados y en regular los mismos a futuro con la aprobación en 2001 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Esta ley tiene por objeto el establecimiento de los principios a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público para conseguir el equilibrio presupuestario y el crecimiento económico en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), así como también la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

El entorno de estabilidad monetaria y fiscal definido por la UEM se sustenta en el cumplimiento de tres objetivos básicos por parte de los

Estados miembros: la estabilidad de precios, unas cuentas públicas equilibradas o con superávit presupuestario –si bien se permiten déficit temporales de hasta el 3% del PIB– y un nivel de deuda sostenible e inferior al 60% del PIB en el medio plazo. Estos tres objetivos gozaron del consenso conjunto de los Estados firmantes del Tratado de Maastricht. Posteriormente, fueron ratificados y se hicieron extensibles a largo plazo con la adopción del PEC como marco de funcionamiento para el futuro. En la actualidad, y debido a la fuerte desaceleración económica en que se encuentran sumidas las economías europeas, han surgido voces que abogan por una reformulación del acuerdo dotándole de una mayor flexibilidad, e incluso algunos han llegado a pedir su eliminación.

Sin embargo, la evolución de los déficit cíclicos y estructurales a lo largo de las últimas décadas demuestran que las condiciones impuestas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no limitan la actuación de los estabilizadores automáticos en una situación de equilibrio presupuestario a largo plazo. Por otra parte, la experiencia de la actual crisis económica demuestra la necesidad de enfrentarse a los periodos de estancamiento económico desde una situación de solidez financiera. En anteriores crisis la mala situación presupuestaria y el elevado nivel de deuda pública de partida condujeron a problemas de sostenibilidad de la deuda que obligó a determinados países a aplicar medidas fiscales pro-cíclicas sumiendo a sus economías en una recesión aún más profunda.

Los logros de la economía española en materia de consolidación fiscal se pueden calificar de extraordinarios. Se ha conseguido pasar de un déficit en las cuentas públicas de un 4,9% del PIB, a lograr por primera vez en la historia, un superávit del 0,1% en el 2002. La positiva evolución del saldo presupuestario de las cuentas públicas ha conducido a un descenso de la deuda que ha pasado de representar el 68,2% del PIB en

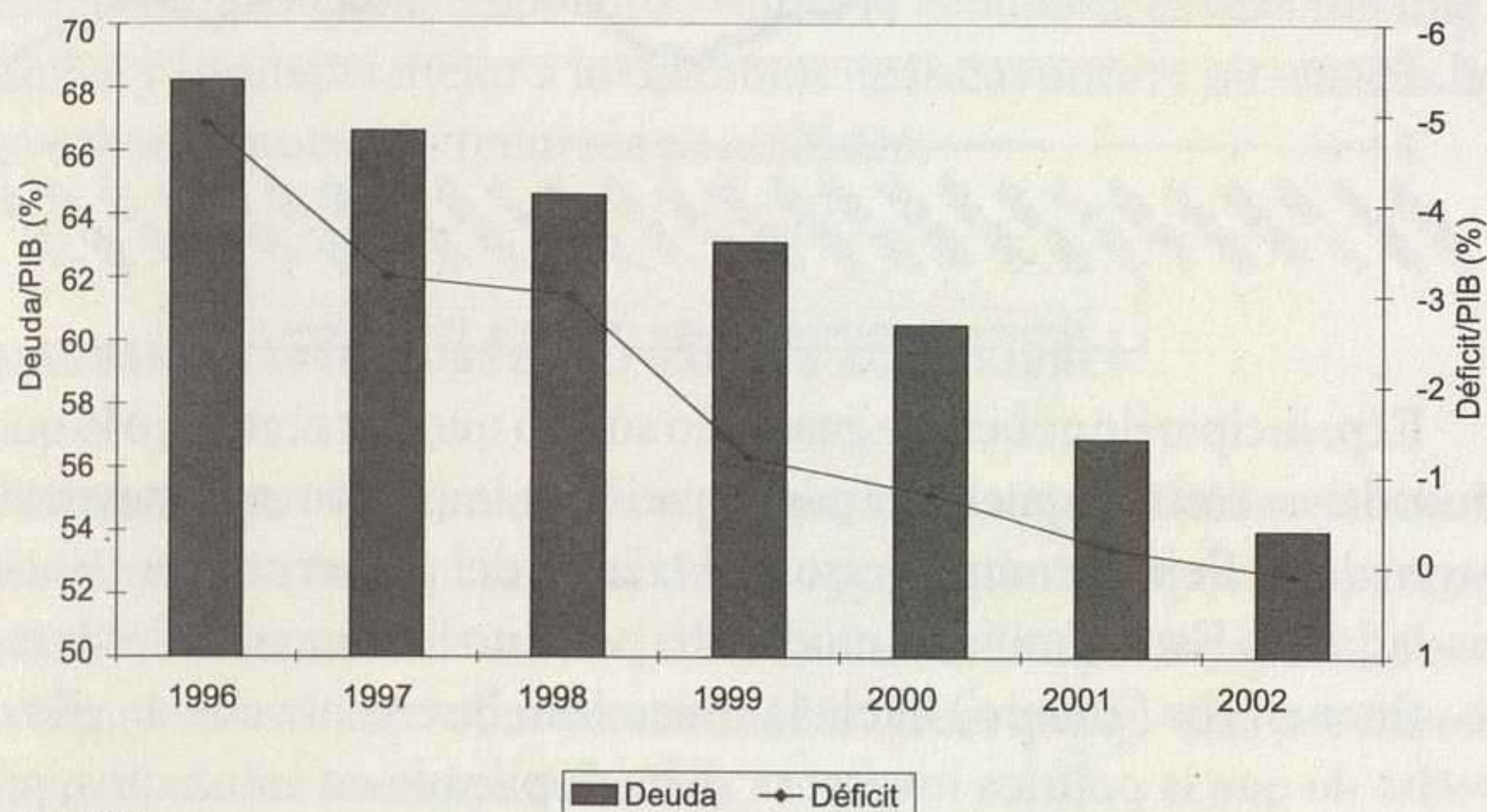
Cuadro 3.
Equilibrio Macroeconómico

	1996	2002	VARIACIÓN
Déficit público (%PIB)	-4,9	0,1	-5,0
Deuda (% PIB)	68,2	54,0	-14,2
Tipo de Interés largo plazo	11,07	4,96	-6,11
Inflación	4,3	4,0	-0,3

Fuente: INE y Banco de España.

1996 al 54% a finales de 2002, lo que supone un menor pago de la carga de intereses del Estado y libera gran cantidad de ahorro, que puede ser absorbido por el resto de sectores de la economía para financiar inversiones que incrementen la capacidad productiva y potencien el crecimiento futuro de la economía española.

Gráfico 4: Evolución del PIB por habitante España versus UE (UE=100) (Paridad de poder de compra)



Fuente: INE

La positiva evolución de las finanzas públicas, indispensable por otra parte para nuestra entrada en el euro, ha coadyuvado a la reducción de los tipos de interés y por tanto a unos menores costes de financiación, tanto de la deuda pública como de las inversiones privadas. La prima riesgo-país de España frente al bono alemán que en 1995 se situaba por encima de los 400 puntos básicos, en la actualidad es prácticamente nula y apenas sí llega a los 4 puntos. Esta reducción ha tenido, y tiene, indudables efectos positivos sobre el nivel de actividad y empleo de nuestra economía.

Otra de las consecuencias positivas de la adopción de la cultura de estabilidad presupuestaria por la política económica española en los últimos años, ha consistido en acometer reducciones de impuestos, que han traído consigo una mejora de la retribución del capital necesario para acometer inversiones, un aumento del empleo y una mayor renta disponible que favorece el consumo. Con las últimas reformas tributarias emprendidas por el Gobierno, los españoles pagamos un 25 por ciento menos de impuestos como porcentaje de la renta que a principios de 1990.

Gráfico 5: Tipo de interés de España y Alemania a largo plazo



El principio de gobernar gastando sólo lo que se recauda, o lo que los ciudadanos están dispuestos a pagar mediante impuestos con mayor transparencia, refleja el compromiso y el talante del gobierno Aznar con los ciudadanos. Este cambio de modelo ha permitido liberar cuantiosos recursos financieros (ahorro) hacia la inversión, buena prueba de ello es el hecho de que la política inversora se ha duplicado en estos años, propiciando un modelo claramente inversor.

El ancla de la estabilidad ha traído consigo la adopción del euro, lo que a su vez proporciona un «efecto paraguas» ante anteriores vaivenes de tipos de interés y de precios que hacían sufrir a la actividad económica de manera permanente.

Tradicionalmente la economía española ha sido muy agradecida con los procesos de liberalización económica. Basta recordar los efectos del Plan de Estabilización de 1959, el Acuerdo Preferencial de Ullastres de 1970 o la entrada en la CEE en 1985, por mencionar algunos de los más representativos. Pero la entrada en la Unión Monetaria Europea y la adopción del euro significa un camino de no retorno en busca de la competitividad de la economía. Ello también ha propiciado que el grado de apertura y la internacionalización de la economía española haya alcanzado límites que nos hacen homologables a los de los países más industrializados. Por lo que la economía se financia bien, se crea empleo y se invierte en el exterior. Ello tampoco hubiera sido posible si no se hubieran efectuado las necesarias reformas estructurales que flexibilizasen la oferta

agregada de la economía. Se han dado pasos muy decididos en el mercado laboral, facilitando la entrada al mismo. Sectorialmente se han creado las condiciones de mayor competencia mediante intensos procesos de desregulación y privatización de empresas, antes bajo el control del sector público. En comunicaciones, energía, servicios financieros y transportes se han dado pasos notables que nos acercan a un concepto más de mercado y menor intervencionismo con los resultados de mayor crecimiento y empleo ya mencionados. Ahora la economía es más flexible y dinámica y se adapta mejor a los cambios de la coyuntura internacional, aprovechando nuestros recursos potenciales.

ALGUNAS INCERTIDUMBRES Y POSIBLES ACTUACIONES

Todavía persiste un diferencial de precios con la media de los países de la UME que nos hace acumular desde 1999 casi cinco puntos porcentuales. El problema no es tanto el diferencial sino su persistencia, la cual nos obliga a reflexionar sobre determinadas tareas que quedan por acometer, para no dañar la competitividad.

El excesivo protagonismo del consumo privado como elemento dinamizador de la actividad económica, debe ceder algo de protagonismo a la inversión y al sector exterior, lo que es mayor garantía de futuro.

La mejora en la posición de renta real de los españoles, nos ha lanzado a un periodo de fuerte crecimiento del sector inmobiliario con un aumento del endeudamiento de las familias que debería ir atemperándose para no correr riesgos innecesarios de pérdida de valor patrimonial o financieros. Si bien lo sucedido entra dentro de lo explicable si comparamos los parámetros españoles con los de los países europeos, que han ido equiparándose en términos de endeudamiento de las familias y precios de los inmuebles. Conviene resolver la limitación en la oferta de suelo, introducir más competencia, desincentivar el elevado número de viviendas desocupadas, promover el mercado de alquiler y reajustar la política impositiva que afecta a todo el mercado inmobiliario.

Entre los aspectos más microeconómicos, conviene avanzar en las reformas estructurales. En el mercado laboral las cuestiones que afectan a la incorporación de la mujer, la evolución de las políticas activas, y esta-

blecer vínculos entre subsidios y formación y/o empleo, son actuaciones que merecen atención.

El reforzamiento del sistema de competencia, tanto en el ámbito de los actores del mercado, como en los aspectos institucionales, resulta esencial en un marco crecientemente liberalizado. Existen márgenes de actuación en el mercado de energía, en gas y electricidad, que no deben presentar excesivos escollos para conseguir mayor liberalización efectiva con elevadas ventajas para todos. El Tribunal de Defensa de la Competencia tendría que asemejarse más al funcionamiento de los poderes judiciales y alejarse del ejecutivo.

La evolución de la variable demográfica como resultante de la variación de un gran número de factores de muy diversa índole nos produce cierta intranquilidad a los economistas. Las tasas de natalidad son insuficientes para garantizar un futuro como el que nos gustaría alcanzar en el contexto internacional. Nuestra tasa de fecundidad de 1,26 hijos por mujer, es considerada como una de las más bajas del mundo. Hemos de acercarnos a los 2,1 hijos por mujer que garantizan la reposición. Aunque las políticas de marcado signo natalista han empezado a notarse y la inmigración jugará un papel positivo, urge dar solución a los problemas de la mujer en el mercado laboral, ya que constituye una cuestión esencial en el diagnóstico y solución de este problema.

Concluyendo, éstas son algunas de las muchas cuestiones que se antojan problemáticas y que es necesario ir abordando con medidas y políticas adecuadas, hay otras muchas que ni siquiera hemos abordado. Pero, lo que sí resulta evidente es que durante los últimos años se ha avanzado con ímpetu hacia la modernidad y el bienestar de los españoles. Se ha producido un cambio de modelo económico que ha deparado resultados muy provechosos y no parece que haya otro mejor. Lo que no quiere decir que no sea mejorable. Lo conseguido forma parte de todo el acervo de los españoles, y no parece que sea deseable desandar el camino de la tolerancia, la estabilidad y el bienestar económico, en democracia y libertad.

LA ILUSTRACIÓN liberal

Revista española y americana

10 EUROS

ALBERTO RECARTE

Ladrillos y productividad: el socialismo es una aberración

FEDERICO JIMÉNEZ LOSANTOS

El Real Madrid o la globalización del fútbol

FRANCISCO CABRILLO

Los economistas del 98

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN

El capitalismo en seis 'westerns' de John Ford

GABRIEL CALZADA

¿Cómo financiar una guerra?

JUAN C. CACHANOSKY

Economía, derecho y análisis económico del derecho

JOSÉ IGNACIO DEL CASTILLO

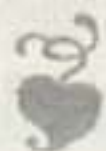
Cien años de leninismo

CRISTINA LOSADA

Por qué mis amigos no quieren revisar sus ideas sobre la guerra civil

FERNANDO DÍAZ VILLANUEVA

Mengistu, la sangrienta vía etíope al socialismo



• • •

IDEAS EN LIBERTAD DIGITAL

• • •

RESEÑAS: César Vidal • Stanley Paine • Rafael Termes
• Jean d'Ormesson • Richard Ford • Ricardo Manuel Rojas • Russell Roberts •
William Easterly • Raúl Guerra Garrido • Neal Stephenson

NÚMERO

17

OCTUBRE 2003

REVISTA HISPANO CUBANA HC

Visiones de Cuba tras la represión

C. A. de los Ríos, F. Calzón, F. Ruiz,
R. Bofill, L. Díaz Balart, O. Gutiérrez,
J. Más Santos, C. A. Montaner

La tragedia intelectual cubana

M^a Elena Cruz Varela

Del Optimismo y el Pesimismo, Mañach y la crisis de ilusión

Joaquín Cabezas de León

Julián del Casal: Un espíritu simbolista del fin de siglo

Ángel Rodríguez Abad

Derechos Humanos, Documentos, Cultura y Arte

Número 17

© 2003



Director
Javier Martínez-Corbalán

Consejo editorial
Cristina Álvarez Barthe
Luis Arranz
María Elena Cruz Varela
Jorge Dávila
Manuel Díaz Martínez
Alina Fernández
María Victoria Fernández-Ávila
Carlos Franqui

José Luis González Quirós
Mario Guillot
Jesús Huerta de Soto
Felipe Lázaro
Jacobó Machover
José María Marco
Juan Morán
Eusebio Mujal-León
Mario Parajón
José Luis Prieto Benavent
Tania Quintero
Alberto Recarte

Raúl Rivero
Ángel Rodríguez Abad
José Antonio San Gil
José Sanmartín
Pío Serrano
Daniel Silva
Álvaro Vargas Llosa
Alejo Vidal-Quadras
Redacción
Celia Ferrero Romero
Orlando Fondevila

www.revistahc.com
PÍDALA EN SU QUIOSCO HABITUAL

Información y pedidos:
REVISTA HISPANO CUBANA HC

C/ Orfila, 8, 1º A. 28010 Madrid
Teléfonos: 91 319 63 13 - 91 319 70 48 Fax: 91 319 70 08
e-mail: revistah@revistahc.com - Internet: <http://www.revistahc.com>

El despertar de un sueño (la cultura en este cuarto de siglo)

CÉSAR ALONSO DE LOS RÍOS*

LA revista internacional *Autodafé*, que tiene su base en Nueva York, ha dedicado un número especial a los peligros que amenazan hoy la literatura y el pensamiento en el mundo, a las nuevas formas de censura y propaganda y también a los movimientos de resistencia cultural. «En diez años –escribe el director de la publicación– han cambiado radicalmente las condiciones en las que se ejerce la libertad creativa y el pensamiento. Más allá de las agresiones oscurantistas que golpean a los creadores en los países musulmanes, el espacio cultural que está a punto de constituirse en esta hora de la mundialización está produciendo los efectos de censura más poderosos».

Entre los escritores que dan testimonio en este informe mundial cabe citar al egipcio Naguib Mafuz, al colombiano Álvaro Mutis, al montenegrino Stanko Cerovic, al mexicano Carlos Fuentes, al kurdo Mehemed Uzun, al ruso Viktor Pelevine, al español Vila-Matas... Y ¿se dice algo en este número de *Autodafé* acerca de las condiciones en las que se produce la creación en España y más concretamente en el País Vasco? Por lo que se ve, para los responsables de esta revista la dictadura que ejercen conjuntamente el nacionalismo etnicista y xenófobo del PNV y el terrorismo etarra no merecía un informe. Por supuesto, ¿cómo iban a importarle a la publicación los mecanismos clientelares en la cultura catalana, las diversas formas de sofocamiento social con el que se acallan las voces críticas o los instrumentos de manipulación a través de los medios de comunicación masiva? Ambiciosa en sus propósitos, *Autodafé* no da cuenta siquiera de los asesinatos a escritores y otras formas de violen-

* Escritor y periodista. Su último libro publicado es *La izquierda y la nación*.

cia. ¿Piensa acaso la dirección de *Autodafé* que ETA y los nacionalistas vascos son unos «libertadores» de su pueblo? Es verdad que fuera de España no se conoce bien la estructura autonómica española y, por tanto, que los movimientos nacionalistas cuentan con gobiernos regionales, que, en definitiva, son poder también. El hecho es que una publicación como ésta debería tener algún material sobre los asaltos a los que están siendo sometidos creadores, pensadores, comunicadores... y que precisamente por esa razón han tenido que agruparse en movimientos resistenciales como el Foro de Ermua y Basta Ya y que curiosamente son los defensores de la España oficial. En sus páginas no se cuenta que decenas de escritores, periodistas y artistas se ven obligados a llevar escolta para defenderse del Terror vinculado al nacionalismo vasco; ni que ETA ha asesinado a escritores como José Luis López de la Calle y Ernest Lluch e intentó a asesinar al profesor José Ramón Recalde, cuya librería ha sido destruida en tres ocasiones, al igual que la farmacia del novelista donostiarra Raúl Guerra Garrido; ni que ha atentado repetidas veces contra la casa y la obra del pintor Ibarrola... Tampoco se informa del extrañamiento que, a lo largo de estos últimos años, han sufrido en Cataluña doce mil profesores de lengua, geografía y literatura española que se han visto obligados a emigrar a otras regiones; ni de la reducción al silencio mediante la violencia de intelectuales en la propia Universidad de Barcelona; ni del allanamiento de un derecho fundamental de una parte de la población infantil como es la posibilidad de elegir la enseñanza en la lengua materna —el castellano—; ni de la utilización de las lenguas vernáculas en el País Vasco y en Cataluña como instrumentos de selección étnica y cultural... La estrategia xenófoba y etnicista de los nacionalistas no se limita al campo de la educación ni de lo que podemos llamar alta cultura (literatura, lingüística, artes plásticas, pensamiento...) sino que alcanza a formas de comunicación como los cómics. Así el diario *Avui*, de la Generalitat catalana, ha venido publicando una historia gráfica cuyo argumento era la conquista de Cataluña por invasores «españoles», los «hispanators»... El sustituto de éste no es menos xenófobo: la acción consiste en el robo de los documentos catalanes relativos a la Guerra Civil que se guardan en el archivo de Salamanca.

La relación de amenazas, atentados, persecuciones de un tipo o de otro habría consumido una buena parte de las páginas de este número

extraordinario de *Autodafé* dedicado a la emergencia de nuevos peligros para la libertad de expresión y creación en España. Pero ¿por qué escandalizarnos de los olvidos de esta revista neoyorquina a la hora de hacer un informe mundial sobre las nuevas formas de oscurantismo cuando son los propios españoles, fundamentalmente de izquierdas, los primeros en no valorarlo? Todo esto lo conocen bien Carlos Fuentes y Álvaro Mutis, premios Cervantes y Príncipe de Asturias... y colaboradores de *Autodafé*. Por supuesto Vila-Matas. La verdad es que es difícil de comprender que escritores como éstos puedan hablar de constreñimiento de la libertad de expresión en relación con la defensa de la paz en Irak cuando el pensamiento dominante en España, el políticamente correcto ha sido el pacifismo.

No podría cerrar esta cuestión sin hacer una referencia directa al silencio culpable de los intelectuales y creadores ante la peste oscurantista de los nacionalismos. La celebración de la última edición del Festival de cine de San Sebastián de espaldas a las víctimas de ETA es un paso adelante en su colaboracionismo indirecto con el Terror. La película de Julio Medem –*La pelota vasca. La piel contra la piedra*– es una apuesta por el nacionalismo etnicista y la condena de las víctimas del Terror.

DEMOCRACIA Y CREACIÓN

Pero, dejando a un lado los problemas culturales que está creando en la última década el oscurantismo nacionalista, voy a intentar responder a la cuestión, verdaderamente espinosa, sobre las relaciones entre el sistema democrático y la cultura. Es ésta una cuestión que –debemos reconocerlo– no se plantean los historiadores de la literatura o del arte o del pensamiento sino los sociólogos, los periodistas, los políticos. La razón es clara. Estos últimos profesionales están más interesados en la defensa de la libertad de expresión –que depende de forma directa de las instituciones y del sistema jurídico– que los críticos y los propios creadores, más preocupados por los problemas de la creación.

Si el advenimiento del sistema democrático supuso el fin definitivo de la censura, no trajo la explosión creativa que se había venido pronosticando durante años. Se había pensado –y se había escrito– que el final

de la dictadura abriría una etapa de esplendor cultural. Como si se pudiera establecer una relación mecánica entre la creatividad y los sistemas de organización social y política.

Por otra parte, resulta imposible hablar de fronteras entre la dictadura y la democracia a no ser que convengamos en que la aprobación de la Constitución fue el final de aquélla y el comienzo de ésta. En términos realistas, la dilución de los mecanismos de control propios de un sistema autoritario se llevó a cabo a lo largo de un proceso, largo e irregular, en dientes de sierra desde el punto de vista de la permisividad o la cerrazón. Por lo que se refiere a las condiciones que pudieron afectar a la creatividad, el proceso de liberalización del régimen comenzó mucho antes y ni siquiera se puede predicar lo mismo para todas las formas de expresión. La censura no afecta del mismo modo a la poesía y las artes plásticas que a la novela, el teatro y el ensayo. Por todo ello resultaba especialmente absurdo que se pudiera pensar en una frontera decisiva para la creación.

Hay más. A estas alturas no podemos asegurar que este cuarto de siglo último haya sido más fecundo desde el punto de vista creativo que el que va desde 1945 a 1972. En alguna ocasión —en una «tercera» de *ABC* concretamente— me arriesgué a comparar ambos periodos desde este punto de vista y pude llegar a la conclusión de que no salía mejorada la democracia. ¿Habría por ello que reconciliarse con la censura?

Digo simplemente que la transición no dio paso a la excelencia cultural. Un análisis objetivo no nos permite decir que en estos veinticinco últimos años la contribución de los creadores españoles haya sido superior a la que nos dieron en la época anterior Antoni Tàpies, Pablo Serrano, Antonio Saura, Palazuelo, Antonio López, Eduardo Arroyo, Buero Vallejo, Mihura, Cela, Delibes, Torrente Ballester, Blas de Otero, José Hierro, Gil de Biedma, Carlos Barral, Claudio Rodríguez, Zubiri, Aranguren, Marías, Laín Entralgo, Díez del Corral, Halfter, De Pablo, Bardem, Berlanga, Carlos Saura.

Ya durante el franquismo Torrente Ballester y Julián Marías habían hecho recuentos con los que habían intentado demostrar que el régimen no había sido un yermo cultural. Sí se habían quedado en España Menéndez Pidal, García Morente, Vicente Aleixandre, Dámaso Alonso, Manuel Machado, Azorín, Baroja, Pérez de Ayala, Eugenio D'Ors... Ortega y

Gasset había vuelto del exilio, y los componentes de la generación del 36 seguían con fervor la polémica entre Sánchez Albornoz (el «enigma histórico») y Américo Castro (la «realidad histórica de España»). Este último se hospedaba con discreción en el hotel Fénix de Madrid mientras Francisco Ayala entraba de puntillas y Alejandro Casona estrenaba en los teatros de Madrid.

Es verdad que Torrente Ballester quiso rebajar los efectos del exilio con el mismo entusiasmo propagandístico con el que había castigado a los creadores «republicanos» en su beligerante Panorama de la Literatura española entre 1898 y 1940. Marías fue siempre más equilibrado, pero no por ello dejó de valorar en alto grado la producción cultural de los años cincuenta y sesenta. En todo caso, ninguno dejó de considerar nefasto el sistema de censura, el aislamiento cultural, la fractura con el pasado y el retraso con el que se seguían las corrientes del pensamiento mundial y las vanguardias en los años cuarenta y cincuenta. Pero siendo todo esto así, las libertades no iban a traer de forma automática la excelencia, como señalé antes.

Lo que está por estudiar, lo que todavía no hemos analizado de forma suficiente, es la deformación colectiva que provocó la introducción irregular, acrítica, casi autodidacta, de una información que fuera de España era objeto de crítica, de confrontación, de estudio sistemático. Se produjo una indigestión cultural y, de este modo, creció el monstruo progresista del que algunos hemos debido curarnos no sin gran esfuerzo. Pero si era patética la aceptación entusiasta de todo lo que podía suponer novedad, no lo era menos el rechazo, el desprecio, de nuestra propia tradición cultural. Porque en la España del siglo veinte ha habido dos fracturas. Una correspondió a la guerra civil y al exilio; de la otra fue protagonista la izquierda y consistió en una ruptura con las tradiciones culturales españolas, incluidas las liberales. Con este equipamiento íbamos a llegar al establecimiento de las libertades. Y se produjo algo muy nefasto para la creación, para las posibilidades de un pensamiento auténtico. Me refiero a la desmemoria que se apoderó de la izquierda cultural. Un pacto de olvidos que iba a tener mucho mayor calado que los Pactos económicos y sociales de la Moncloa. Compañero de la desmemoria se dio un desinterés por la propia realidad española. Nadie quiere enfrentarse al pasado y a las responsabilidades por ese pasado. Se aceptan unas

convenciones sobre la resistencia al franquismo. Nadie quiere profundizar, por ejemplo, en el hecho de que los pioneros de la democracia habían sido en su inmensa mayoría franquistas de primera hora, teóricos incluso del especial fascismo español: Ridruejo, Laín, Tovar, Torrente Ballester, Ruiz Giménez, Areilza... «los abajo firmantes», los autores de los manifiestos antifranquistas. Así que se renunció a algo que habría sido decisivo para la emergencia de una cultura nueva y crítica. Por el contrario, se mantuvieron de forma acrítica todos los tics, los tópicos, las convenciones que habían valido de forma instrumental para la crítica del franquismo. El pensamiento español no vino a aportar nada nuevo sino la solidaridad que proporciona la ley del silencio. La creación literaria no es capaz, a pesar de la desaparición de la censura, de pasear el espejo por el drama que ha vivido España en el último siglo. Todo el mundo se contenta con el premio colectivo del sistema democrático, y, por seguir con las actitudes descomprometidas que habían abundado tanto durante la dictadura, los creadores, los pensadores, los intelectuales se agrupan en torno a núcleos de poder político-mediáticos con la consiguiente dimisión de su capacidad crítica. Pero esto nos llevaría muy lejos...

LA DIFUSIÓN DE LA CULTURA

El éxito cultural de la democracia es el de la difusión de la cultura; y no solamente pasiva, propia de espectadores, sino en la implicación de miles de ciudadanos en la actividad cultural. Lo que se da con la democracia es una explosión, primero, de la participación y el consumo de bienes culturales, la toma de la calle, la invasión de los museos... Ya con UCD, pero sobre todo con los socialistas en el poder y con la renovación de los ayuntamientos, se ponen en marcha planes que implican toda una renovación de las infraestructuras culturales: creación de una red de auditorios en toda España... y de orquestas; renovación de viejos teatros y apoyos a las compañías; apertura de bibliotecas; creación de nuevos museos y un auténtico fervor de exposiciones; multiplicación de festivales de cine, de jazz, de flamenco, de ópera, de teatro, de fotografía. Puede hablarse de un verdadero activismo cultural a partir de los años setenta.

Y se da un hecho que viene a resumir esta nueva sensibilidad: la reconquista de los barrios históricos, de los centros de las ciudades y los pueblos. La recuperación del patrimonio monumental y su integración en la vida cotidiana ha sido uno de los grandes triunfos del sistema democrático. La calle se pone en sintonía con la nueva sensibilidad de los ciudadanos, especialmente los jóvenes. Hay una recuperación, al tiempo, de las señas de identidad de las ciudades. Hay una reconciliación con la urbe. Por fin hay un espacio «de» la cultura, «de» la historia y «de» los ciudadanos.

El lector podrá poner nombres, de acuerdo con sus vivencias, a esta inmensa red de bienes culturales de la que no quiero dar ejemplos ya que sería un ejercicio de reduccionismo que con toda razón podría ser tildado de injusto o insuficiente o parcial. El fortalecimiento de los hábitos culturales, el surgimiento de algunos, no ha sido de todas maneras uniforme. Las investigaciones sobre los hábitos de lectura son desesperantes y remiten a causas tan radicales como el fracaso de la educación.

En general, podemos decir que la iniciativa pública ha acertado en las políticas culturales mientras no puede decirse lo mismo de la privada. El cine es el caso típico de una industria que sigue reclamando la subvención del Estado por su propia incapacidad para mantenerse de una forma discreta en un mercado tan difícil. La revuelta de las gentes del cine tiene que ver con esta contradicción entre la necesidad de dependencia del Estado —ahora del gobierno del PP— y la incapacidad para una cierta autonomía. Las sucesivas legislaciones, desde Pilar Miró a hoy (con participación siempre de las gentes del cine) no han conseguido encontrar una fórmula salvadora. El único recurso seguro es la degradación del producto, la supuesta adaptación a los gustos más primarios del público. La receta, en definitiva, de las televisiones.

La dictadura de la basura televisiva cierra por ahora la crónica de una renovación cultural, una revolución casi, con la que soñó una buena parte de nuestra sociedad hace un cuarto de siglo.

Cultura y libertad: correlación imperfecta

ÁLVARO DELGADO-GAL*

DIFIERE, en lo cultural, la España contemporánea de la inmediatamente anterior a 1978? Por supuesto que sí, y en tantos aspectos, que suscita pereza la idea misma de empezar a enumerarlos. ¿El hecho de que España se convirtiera formalmente en una democracia, ha influido en el tipo de cultura que después se iría generando? En unos casos sí, y en otros no. ¿Hemos mejorado culturalmente? Otra vez, depende de los casos. Haré un recorrido libre por las tres preguntas y sus correspondientes respuestas.

En orden a evitar simplezas, conviene no abundar en explicaciones inspiradas en correlaciones mecánicas. Por ejemplo: conviene no rebotar, como una pelota de goma, desde la especie DEMOCRACIA a la especie LIBERTAD, o de la especie LIBERTAD a la especie CREATIVIDAD —apelo aquí, adrede, a una voz peculiarmente horrenda—. Estas especies, vaya por delante, guardan entre sí alguna suerte de conexión. La libertad está más garantizada, en lo que toca a los derechos individuales o a los límites del Estado, en una democracia constitucional que en una dictadura. E igualmente, se puede crear sin costes civiles o penales en una democracia, lo que no ocurre siempre en una dictadura. Estas reflexiones proporcionan argumentos genéricos para aplaudir la democracia. Ahora bien, se quedan cortos a la hora de formular pronósticos sobre cómo irán las cosas de la cultura tras un cambio de régimen. Les pondré un ejemplo absolutamente concreto, que la discreción me obliga a disfrazar bajo una púdica X. Les repito, con todo, que el ejemplo es absolutamente concreto.

X, un escritor de talento, ha empezado a echar sus primeros brotes a finales de los 50 o comienzos de los 60. Por esas fechas, era rigurosa-

* Escritor, su último libro publicado es *La esencia del poder*.

mente imposible ganarse la vida como escritor. No existía, de suyo cae, una ley que prohibiese reunir dinero publicando novelas. Pero el país era pobre, la red editorial, mínima, y el hombre de pluma se veía en la necesidad de salir adelante a través del periodismo o, en habiendo suerte, de una profesión más homologable que la de la literatura. X se encontraba, dichosamente, en el segundo caso. La traducción práctica de esto es que X no escribía, ni pretendía hacerlo, para demasiada gente. Se había creado un público corto, dedicado, y altamente vocacional, que le aseguraba los mínimos que necesita un creador para seguir en la tarea de crear. Esto es, la conciencia de estar dirigiéndose a alguien, de ser una conciencia orientada a otras conciencias. Las modas se desenvolvían relativamente lejos, los intermediarios editoriales no le daban la lata, y existía una suerte de sentimiento misional. A X le parecía estar dedicándose a un trabajo extremadamente importante, que sólo se hallaban en grado de apreciar los espíritus escogidos.

La circunstancias que he rememorado no eran malas para el ejercicio de la literatura. Ciertamente, existía la censura. Pero la censura, letal para la expresión política, no es eficaz contra la novela —o muchas novelas—, y las bellas artes. Y ciertamente, existía la relativa pobreza. Sin embargo X, pobre en comparación de un autor moderno de *best sellers*, era pudiente respecto de los españoles medios de su época. Demos un salto, y pongámonos en lo que está pasando ahora.

Existe una industria editorial potente. ¿Beneficia a la creación? Mi sospecha es que no. Los editores presionan al autor para que escriba un título por año, lo que no es bueno. Y los promotores marean al novelista paseándolo por toda España cada vez que saca un libro. Estoy refiriéndome a la parte venial del tinglado en su versión última. Es peor que las técnicas de marketing, y la fagocitación de las pequeñas editoriales por las grandes, hayan velado la diferencia entre un libro popular y un libro de calidad. Yo conocí bien a X, y sé que esta mudanza le produjo vértigo, y una suerte de desmoralización. El aumento de volumen editorial no ha venido acompañado, por desgracia, de una mejora de la red librera. Dominan las grandes superficies, donde el espacio es caro y la permanencia de los libros, precaria. La novedad expira al cabo de muy poco tiempo, con la consecuencia de que se produce una descompensación dramática entre el esfuerzo que se ha invertido en un libro, y lo que éste resiste en el

mercado. Y así sucesivamente. Después de todo, X habría sobrevivido difícilmente en el ecosistema actual, sujeto al doble flagelo de la gestión ignorante y el criterio predominantemente comercial.

Vuelvo a la teoría. La comercialización de la literatura no tiene nada que ver con el cambio de régimen. Es producto de transformaciones sociales y económicas que no cabe explicar en clave estrictamente política. Pero aloja efectos que pueden neutralizar, y aun invertir, los beneficios genéricos que asociamos a la democracia y la libertad.

Centrémonos a continuación... en el mundo de la plástica. Para entender lo que está sucediendo a la sazón, en España lo mismo que fuera de España, hay que tener en cuenta dos factores. El primero, viene de lejos: la implosión de los cánones, o dicho de modo más directo y expresivo, una absoluta falta de acuerdo sobre lo que es el oficio, falta de acuerdo que ha cristalizado en una suerte de pseudoacuerdo: el de que el oficio no importa. Como es natural, no se ofrece al público una producción coherente, y como es natural también, se intenta colmar el hueco elevando a categoría estética la novedad. Los centros de arte compiten entre sí en una carrera en que prevalece lo sorprendente, y si de gran tamaño, mejor. La reducción al absurdo de todo esto es el Guggenheim de Bilbao, seguido luego de experimentos muchos más ramplones. El Guggenheim constituyó una noticia fabulosa, apoyada, casi en un cien por cien, en la calidad del edificio. Pero nadie habla de la colección permanente. Ni siquiera se habla demasiado de las exposiciones que de vez en vez se van celebrando. Se ha vertido incluso en publicaciones respetables la opinión de que es reaccionario que un museo de arte contemporáneo aloje obras de arte. Ignoro si se han hecho encuestas, pero aventuraría que uno de los grandes activos del museo, si no el mayor después de que la carcasa quedara incorporada al entorno urbano de Bilbao, es la excelencia del restaurante.

El segundo factor es socioeconómico. En contra de lo que se dice, existe muy poco mercado de arte contemporáneo. La base del dinero, es pública. Se trata, bien de dinero directamente público, bien —en países como los EE.UU.— de dinero que se invierte al abrigo de beneficios fiscales altos, o con la mira puesta en economías externas al hecho cultural. Los principales adquirientes de obras de arte contemporáneo —que con frecuencia no se puede colgar en las paredes, porque son instalaciones— son fundaciones y museos. Una mirada atenta nos revelaría que el proceso

es circular. Los intermediarios, instalados en el enclave estratégico del museo, suben el valor de las obras, que compran otra vez los museos y algún despistado que pasa por ahí. La conclusión, es que no hay público, si por tal se entiende al que expresa su aprecio hacia una obra gastándose en adquirirla un dinero que sustrae de otras formas de consumo —coches, villas, restaurantes caros—. Lo que eminentemente hay, son visitantes de centros de arte, los cuales acrecen la concurrencia de curiosos con perfecta independencia de las cosas que en ellos se enseñan. Esto complace grandemente a los funcionarios políticos, obligados a ejecutar un presupuesto y justificar la inversión alegando el reflejo que ésta ha tenido en los medios de comunicación y el movimiento de masas.

¿Se trata de un desarrollo deseable? Pienso que no. Y de nuevo, no tiene nada que ver con la democracia. O guarda con ésta una relación indirecta. Las democracias se sienten mucho menos inquietas por la ebullición popular que las dictaduras. Pero no hay mucho más que decir.

La cultura, en la acepción tradicional del término, se reduce a dos cosas: creación de productos culturales excelentes, y las actitudes sociales que promueven la generación y necesidad de los tales productos. ¿De qué es función, hablando al modo matemático, la cultura? De una multiplicidad de variables: el estado de salud intrínseco de una disciplina, la ubicación de los creadores en la jerarquía social, las prioridades de quienes financian la cultura, el grado de formación del público, el tamaño de éste, y también la libertad. Pero la libertad es un factor, cuya importancia depende, además, del campo de que se trate. En la Atenas de Platón, la música y el gobierno de los coros jugaban un papel decisivo en la economía civil, según lo atestigua Platón. El grado de libertad influía, de manera inmediata, en el carácter de la música. Esta derivada se puede hacer hoy en día en lo relativo al pensamiento político o quizá el cine, pero me temo que no afecta a la música clásica. No seamos por tanto simplones llegado el trance de hablar de cultura y libertad. Los caminos que comunican a una con otra son sinuosos.

Catalunya i el sentit de la cultura

XAVIER PERICAY*

¿PODEM parlar de l'existència a Catalunya d'un model cultural? Així, a primer cop d'ull, jo diria que no. Si entenem per model un sistema articulat que respon a uns determinats principis teòrics i es concreta en un seguit de realitzacions pràctiques, degudament pautades en el temps, jo diria que és impossible trobar, en el camp de la cultura i després de 23 anys complerts de pujolisme –o, si ho prefereixen, després d'un quart de segle de governs autonòmics–, res que s'assembli a un model. En tot aquest període, només hi sé veure una excepció: el primer mandat de Jordi Pujol com a president de la Generalitat, durant el qual hi va haver, ni que fos en estat embrionari, una certa voluntat d'institucionalitzar la cultura, de posar els fonaments del que hauria pogut ser, a la llarga, un model cultural. Però l'experiment Cahner va fracassar, no tant pel seu dirigisme –fins a cert punt inevitable quan es pretén fer política des del poder– com per les dosis no gens menyspreables de sectarisme de què aquest dirigisme anava acompanyat. I va venir l'època Rigol, la de la cultura assembleària que semblaven reclamar tots els que havien estat exclosos en el quadrienni anterior. I també va fracassar, aquesta vegada abans i tot que s'acabés el mandat del conseller. Però, és clar, vist amb la perspectiva dels anys, aquest fracàs no va ser més que un fracàs relatiu, en la mesura en què va fer evident com el fracàs de la cultura duia aparellat el triomf del pujolisme. Que l'experiment de Joan Rigol, amb els seus pactes culturals i les seves comissions per la modernitat, acabés com va acabar, va servir per demostrar, amb la força dels fets, que tan dolent era el model Cahner com el model Rigol, i que el millor era, sens dubte,

* Escritor.

privar-se de model. Qui repassi els noms de tots els consellers de Cultura que han ocupat la poltrona de llavors ençà –Joaquim Ferrer, Joan Guitart, Joan Maria Pujals, Jordi Vilajoana– i miri de dir després quina variant de conseller li sembla menys grisa, tindrà moltes dificultats per decidir-se. Excepte Joan Maria Pujals, una mena de Cahner rediviu, tots els altres personatges van representar el seu paper a la perfecció. I Pujals, l'únic que no ho va fer, va acabar pagant amb l'ostracisme polític la gosadia d'enfrontar-se a les majors americanes i a Josep Maria Flotats, la majorette catalana –ens agradi o no, els catalans no passem del diminutiu– en qui la cultura oficial havia invertit tots els estalvis i les il·lusions de quinze anys llargs de pujolisme.

Però que aquest *laissez faire* fos conscient i volgut, que l'absència de model fos acceptada com el millor model possible, no significa que a la cultura oficial no hi hagi hagut, durant aquest quart de segle, determinades polítiques sectorials –i fins i tot alguna estratègia al darrera– que les bones ànimes del país poden haver confós amb una mena de sistema articulat. Penso, per exemple, en la creació d'infraestructures culturals –el que s'ha convingut d'anomenar «política de la pedra»–, i també en la mateixa política lingüística. Amb tot, convé tenir present que aquestes polítiques, a les quals em referiré tot seguit, ni tan sols permeten establir una comparació entre l'obra de la Generalitat contemporània i la de la Mancomunitat de Prat de la Riba i Puig i Cadafalch. Vull dir que els resultats d'aquesta comparació en l'ordre de la cultura són tan desiguals, tan favorables a l'autogovern que van viure els nostres avis –tot i les objeccions que sens dubte es poden posar a la institucionalització portada a terme pel noucentisme–, tan humiliants, en suma, pels seus néts, que fins i tot fa vergonya haver de recordar que la Mancomunitat no va disposar ni de la meitat del temps ni de la meitat de les competències de què ha disposat fins ara l'actual Generalitat.

Deia més amunt que, si bé no es pot parlar, al meu entendre, de model cultural, sí que es pot parlar de polítiques sectorials –i fins i tot d'alguna estratègia– vinculades amb la cultura. L'anomenada «política de la pedra» és una de les que més s'acostumen a retreure quan del que es tracta és de presumir del que s'ha fet. No hi ha dubte que al llarg de 25 anys a Catalunya s'ha construït molt. Segurament molt més del que calia si es té en

compte el nivell de consum cultural del país. I, segurament, s'ha fet d'una manera anàrquica, duplicant infraestructures en determinades parts del territori i en determinats àmbits culturals, i deixant que d'altres seguisin tan desvalguts com sempre. Crec que el cas del teatre a Barcelona exemplifica prou bé el que estem dient: es projecta un Teatre Nacional, un nou Teatre Lliure, un nou Institut del Teatre, una Ciutat del Teatre, etcètera, amb el pretext que el públic no para de créixer i els espais teatrals són insuficients. Quan tot això està en marxa, quan bona part d'aquests equipaments ja estan inaugurats, resulta que el públic para de créixer. I, llavors, tots a córrer. Perquè la construcció d'un nou equipament no suposa només el cost de l'obra pública –això, al capdavant, un cop s'han trobat els diners ja no planteja cap problema–, sinó, sobretot, una despesa pressupostària fixa i constant relacionada amb el seu manteniment. És a dir, que tota iniciativa d'aquesta mena que no troba el públic previst representa per l'administració, cada dia que passa, un forat econòmic més i més gran.

Però, a l'hora d'avaluar aquesta «política de la pedra», s'han de tenir en compte dos factors més. D'una banda, s'ha de tenir en compte que no és la resultant d'una sola acció de govern, sinó de l'esforç més o menys concertat de totes les administracions que actuen sobre un territori concret. Això, que a força de produir-se ja sembla la cosa més natural del món, no deixa de ser una anomalia –una més– del país. Qui té la gran majoria de les competències en cultura –i, doncs, els diners corresponents– és el govern de la Generalitat; els ajuntaments i les diputacions –els consells comarcals no hi pinten gran cosa– paguen per amor al territori que els toca gestionar i haurien d'assumir, en conseqüència, un paper subsidiari. Per veure fins a quin punt aquesta manera de fer de la Generalitat és parasitària, n'hi ha prou de comparar, en termes percentuals, el seu pressupost en l'àrea de cultura amb el de l'Ajuntament de Barcelona, la segona institució del país: la relació, en termes percentuals, és, si fa no fa, d'1 a 4. A favor de l'Ajuntament, és clar. I no s'hi val a retreure que la Generalitat també inverteix en patrimoni a través de l'1% del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, perquè llavors també hauríem d'afegir en la nostra comparació la part alíquota del Ministeri de Foment i la considerable partida pressupostària que dedica a aquest capítol la Diputació de Barcelona.

Aquest és el primer dels factors que cal tenir en compte a l'hora d'avaluar aquesta «política de la pedra». L'altre té a veure amb el fet que les inversions en infraestructures culturals no són més que una fracció del total d'inversions que s'han fet a Catalunya al llarg d'aquest quart de segle. Vull dir que aquí, igual com ha passat a la resta d'Espanya, fa 25 anys que recollim el fruit del procés de descentralització conegut com l'Estat de les Autonomies. I és lògic que aquest procés comporti una major atenció cap a les necessitats del territori. Però no tan sols en cultura: en sanitat, en educació, en esports, en assistència social, i en tants altres camps en els quals les velles estructures de l'Estat eren deficitàries. Ara, tampoc s'hauria d'exagerar en aquest sentit; tampoc s'hauria de caure en l'error de considerar que els prop de 40 anys de règim dictatorial van representar una mena de parèntesi en la història de Catalunya que val més oblidar. Oblidar és un mal costum, sobretot si serveix per amagar-se determinades evidències que costen de pair. La primera és que la Dictadura va existir i que el dictador, a pesar dels esforços que es van fer perquè no fos així, va morir al llit, entubat pel seu propi gendre. La segona és que durant els anys del franquisme també hi va haver una «política de la pedra»; en cultura, i en la resta de camps als quals m'he referit més amunt. I que algunes de les seves realitzacions continuen sent en aquests moments un referent inevitable. Per posar un exemple: el 14 d'abril de 2003 vam celebrar el 60è aniversari de la fundació del Museu d'Història de la Ciutat de Barcelona. I encara que l'èmfasi, més que no pas en el 43 de l'any, es va posar en el 14 del dia –i en tot allò que la data segueix simbolitzant avui–, el fet és que el museu va ser inaugurat quan feia tot just quatre anys que s'havia acabat la guerra civil. És a dir, quan, segons la cultura del catalanisme –i de l'antifranquisme–, aquest país era un país on no passava res, un país dorment, sense vida.

Deixem-nos, però, de pedres i ocupem-nos de la llengua. En singular, és clar. Si una cosa ha marcat la cultura catalana del final de segle –la cultura oficial, s'entén; la del mercat, la dels negocis, ha anat fent el seu curs i s'ha mogut al marge, en castellà– és la llengua. Però l'ha marcat d'una manera molt diferent de com va marcar-la als anys deu i vint del segle passat, quan Prat de la Riba va encarregar a Pompeu Fabra que tirés endavant el procés de normativització del català, i quan Fabra,

juntament amb Ors i Carner, va posar els fonaments del que havia de ser una llengua de cultura. (Que em perdoni el lector si recorro a una expressió tan impròpia dels temps que vivim; ha de tenir en compte, però, que l'he usada per referir-me al passat). No: en el camp de la cultura, i en el de l'ensenyament, i en tots els camps de l'activitat pública, aquests últims 25 anys el català no ha estat altra cosa que la llengua del poder, el segell necessari, la contrasenya imprescindible. I res més. Lamentablement.

No em correspon aquí aventurar si, amb una altra política, la llengua catalana hauria pogut ser una altra cosa; sí constataré, però, que l'única bandera que ha onejat a la seu del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya ha estat la bandera de la política lingüística. Que aquesta ha estat l'única política que s'ha dut a terme en aquest departament, em sembla que no admet dubte. Ara, que aquesta política pugui equiparar-se, sense més ni més, a un model cultural, ja costa més de creure. I si costa de creure no és tant per la presència del substantiu com per la pertinença de l'adjectiu que l'acompanya. Vull dir que, així com la política que s'ha fet en el terreny de la llengua respon fins a cert punt a una certa estratègia, a un sistema articulat —encara que els principis teòrics i les realitzacions pràctiques s'hagin anat adaptant a les circumstàncies de la vida, sempre ondulant—, resulta impossible trobar-hi la cultura enlloc. De fet, una de les absurditats més notòries de l'acció de govern de la Generalitat durant aquestes dues llargues dècades ha consistit justament a mantenir la política lingüística en el Departament de Cultura, en comptes d'adscriure-la al de Presidència, que és on li tocava estar des del primer dia. Sospito que la culpa d'aquest estat de coses la va tenir en gran part el nomenament de Cahner el 1980 —per molt que aquest estat de coses fos coherent amb l'esbós de noucentisme programàtic degut al primer conseller del ram—, però, d'ençà del seu cessament, res no justificava la perpetuació d'un despropòsit d'aquesta mena. Si la política lingüística s'hagués deslligat de la política cultural, s'hauria reconegut a la llengua —a qualsevol llengua— el seu valor eminentment instrumental. Però no tan sols això: també s'hauria pogut donar a la cultura un sentit ple i, sobretot, ampliar-ne l'abast a tota la societat catalana. És a dir, s'hauria pogut admetre, des del primer moment, que la cultura catalana no podia ser altra cosa

que el conjunt de la cultura que eren capaços de produir els ciutadans d'aquest país, vinguessin d'on vinguessin, perseguissin el que perseguissin, i ho fessin en la llengua que ho fessin.

Lluny d'això, la identificació deliberada entre llengua i cultura només ha servit per supeditar la segona a la primera, per fer que la cultura perdés la seva autonomia i es desdibuixés del tot fins a esdevenir un instrument més de la pretesa –en les dues accepcions de la paraula– normalització lingüística. No és estrany, doncs, que aquesta ingerència constant de la llengua hagi convertit l'idioma, als ulls dels ciutadans, en el burot que els pot barrar el pas a la cultura –sense el català no hi ha subvencions, és a dir, possibilitat d'existir; sense el català no hi ha premis ni reconeixement, és a dir, possibilitat d'ascendir–, però també en la patent de cors que els permet navegar lliurement per les aigües residuals d'aquesta mateixa cultura –pel simple fet de ser dit, escrit, cantat o recitat en català, qual-sevol producte cultural ja ha superat amb èxit el control de qualitat–. No costaria gaire retreure aquí un munt d'exemples de la perversió inherent a aquesta política; amb tot, per no allargar més aquesta part de la meva exposició, em limitaré a citar-ne un: el d'aquell curtmétratge d'El Tricicle al qual es va negar un premi oficial per raons lingüístiques. El curt era mut, per cert; però duia un títol en castellà.

Al meu entendre, doncs, si bé no es pot parlar de l'existència d'un model cultural a Catalunya, sí que es pot parlar d'una determinada estratègia per situar la llengua com l'únic referent de la cultura que s'ha promogut al llarg de 25 anys des de les instàncies oficials del país –una cultura folklòrica i provinciana, amb alguna flamarada de sentit comú, que ha cohabitat, per sort, amb una cultura viva, canviant, oberta a la realitat i a les lleis del mercat, i feta majoritàriament en castellà–. I no s'hi val a dir que tot plegat és fruit de la inexperiència, de la necessitat d'improvisar una mena de patró *ad hoc* que convingués a les característiques d'una cultura com la catalana. Els responsables d'aquest desgavell no tenen ni tan sols aquesta excusa, ja que no han improvisat gens ni mica: al contrari, durant tot aquest període no han deixat de mirar-se al mirall, però no en el de la tradició que els precedia, ni tampoc en el de la realitat que els envoltava, sinó en el que els oferia el Quebec, qui sap si amb la secreta esperança que al binomi llengua-cultura s'hi pogués afegir, amb el temps, una tercera pota nominal, la de la independència. M'imagino que a hores d'ara, quan

tot indica que en aquella part del Canadà s'ha desfet –i ben desfet– el trinomi, aquests mateixos responsables s'ho pensarien dues vegades abans d'embarcar la cultura del país en una aventura semblant. O potser no.

PERÒ, en fi, deixem estar l'ahir i concentrem-nos en el demà. ¿Com hauria de ser la cultura catalana del futur perquè es pogués parlar realment d'un canvi, si no de model, sí, com a mínim, d'etapa? Doncs jo crec que s'haurien de complir tres condicions. En primer lloc –i no segueixo cap ordre d'importància–, la cultura catalana hauria de renunciar a tenir tractes amb el nacionalisme; o, com a mínim, a tenir-hi un tracte preferent. (Per dir-ho clar: hi hauria de tenir els mateixos tractes que pot arribar a establir amb el feminisme, la maçoneria o l'espiritisme –i no segueixo, tampoc, cap ordre d'importància–). En segon lloc, la cultura catalana hauria de posar l'accent en la durada, en la permanència, en la transmissió, en la continuïtat, i limitar-se a guardar les formes cada vegada que se senti envaïda pels efluvis incerts de la contemporaneïtat. I, a l'últim, la cultura catalana hauria de negar-se a mantenir amb l'artista –o, si ho prefereixen, amb el creador en minúscula– cap relació viciada que pugui donar a peu a la creença que l'Estat està ampliant, de manera subreptícia, la nòmina de funcionaris.

Pel que fa a la primera condició, tornaré a comparar els temps que corren amb els que corrien cent anys enrera, si bé aquest cop no em fixaré en el conjunt de l'obra cultural de la Mancomunitat, sinó tan sols en una part, en les obres produïdes pels literats del moment. (El fet d'agafar la literatura com a referència i de posar-la en relació amb la cultura d'avui no em sembla fora de lloc, sobretot tenint en compte que la cultura del país girava llavors al voltant de la lletra impresa). Doncs bé, jo diria que el problema més gros que té plantejat la cultura catalana a començaments del segle XXI és el mateix que tenia plantejat la literatura catalana –i, en concret, la prosa– a començaments del segle XX. I diria també que, en tots dos casos, la causa del problema és el nacionalisme.

Amb l'objectiu de fer-me entendre, recorreré a una conferència que Gabriel Ferrater va donar a la primavera de 1967 a la Universitat de Barcelona, i en la qual explicava, de forma prou convincent, per què no hi havia

hagut a la Catalunya del primer quart del nou-cents una prosa moderna, i per què no havia existit, fins a l'aparició de Josep Pla, cap prosista digne d'aquest nom. Segons Ferrater, així com els prosistes francesos i russos del XIX havien aconseguit generar les novel·les que havien generat perquè tenien plena consciència de les transformacions i dels conflictes socials del seu temps –i així ho reflectien a les seves obres–, els escriptors catalans del vuit-cents no acostumaven a tenir una percepció de la pròpia realitat i dels conflictes que aquesta realitat amagava. I si mai la tenien, no vivien els conflictes com un problema intern, susceptible de ser abordat d'una manera crítica, sinó que capgiraven la naturalesa dels conflictes i convertien el problema en un afer entre Catalunya i l'enemic de fora, contra el qual només es podia fer causa comuna: «[...] a Catalunya aquest conflicte era molt més atenuat i els escriptors podien no adonar-se'n, i, sobretot, sobretot –aquí ve el greu– que ho podien interpretar com un conflicte no pas interior a la societat catalana, sinó –i ara caiem un altre cop en el que jo quasi en diria el mal crònic de la literatura catalana moderna, que és el catalanisme. Podien interpretar les discòrdies socials intra-catalanes com una discòrdia entre Catalunya i la resta d'Espanya; és a dir que ho podien interpretar com si la seva obligació fos justament de construir un front únic, una unitat catalana en relació a la resta d'Espanya». (Ferrater, p. 233).

Em sembla que val la pena recordar que aquestes paraules de Ferrater són de 1967 –o sigui, que van ser pronunciades en ple franquisme i en ple antifranquisme– i que el seu autor, vista la trajectòria pública que l'avalua, no pot ser tingut per un anticatalanista, sinó més aviat al contrari. Aclarit això, em permeto dir que aquest mal crònic de la literatura catalana a què es referia Ferrater fa més de 35 anys no ha perdut, al meu entendre, la seva cronicitat, ni en el camp de la literatura, ni en el més general de la cultura. I que, de la mateixa manera que el catalanisme del passat va impedir que els escriptors catalans disposessin d'una prosa apta per descriure la realitat i els seus conflictes –ja que, o no els convenia descriure'ls, o no en veien la necessitat–, el nacionalisme del present –que no és altra cosa que el catalanisme del passat, portat a l'extrem de la caricatura– ha tirat per la borda aquests 25 anys d'autogovern en la mesura en què ha convertit la cultura catalana en un instrument totalment deslli-gat de la realitat i totalment inapte, doncs, per interpretar-la i reflectir els

seus conflictes. És per això que em sembla imprescindible que la cultura catalana del futur renunciï a tenir tractes amb el nacionalisme –o, com a mínim, a tenir-hi un tracte preferent–. Si la cultura és essencialment conflicte –i la cultura, aquí i a tot arreu, sempre serà conflictiva pel simple fet de voler-se lliure, de pensament i d'actuació–, ¿com pot haver-hi cultura en un país on no es reconeix formalment altre conflicte que el de la identitat nacional?

La segona condició que s'hauria de complir perquè la cultura catalana experimentés un canvi de debò està relacionada amb la necessitat de fer descansar la cultura en un factor com el temps –no pas entès com a instantaneïtat, és clar, sinó com a durada, com a evolució–, i això comporta restituir a la memòria la funció que sempre ha tingut en la tradició occidental –tradició que, al capdavall, ens agradi o no ens agradi, sembla que és la nostra–: una funció constitutiva de cadascun dels individus que formen el cos social, una funció que germina en el camp educatiu i pot arribar a adquirir la màxima esplendor en el cultural. Si el model que es promou s'orienta cap a aquesta sedimentació dels coneixements, fruit d'un procés sostingut de transmissió i d'aprenentatge, la innovació vindrà tota sola, per poc que els artistes disposin també d'un ambient favorable al lliure exercici de la crítica, i dels mecanismes adequats –públics i privats– de producció, distribució i exhibició de les seves obres. I és que, en termes de continuïtat, tan important és la formació especialitzada com l'existència d'unes empreses culturals assentades i competitives. El que no pot ser és que la majoria de músics de l'Orquestra Simfònica de Barcelona i Nacional de Catalunya s'hagin format a l'estranger i que això no sigui més que un reflex de la crisi en què es troba l'educació artística, o que una de les conseqüències més visibles d'aquest quart de segle de cultura autonòmica sigui la pràctica liquidació dels sectors empresarials cinematogràfic i discogràfic, uns sectors que –recorrem-ho– havien estat el punt de referència peninsular a la dècada dels seixanta i dels setanta. Per molts esforços i diners que hi aboquin les administracions, d'aquestes dues solucions de continuïtat –i es tracta només de dos exemples de ruptura– costarà molt recuperar-se'n.

No voldria que se'm malinterpretés, o que algú desitjés de tirar a terra totes les estàtues del passat –i d'aquests iconoclastes, no en falten últimament– veïés en les meves paraules una ocasió propícia per continuar

l'enderroc. Apostar per la continuïtat no significa renunciar a les aportacions pròpies i foranes que han de fer possible l'imprescindible procés de renovació del que se'ns ha llegat; vol dir, simplement, que, sense la base heretada, tota espurna de contemporaneïtat no és més que un foc d'encenalls. I aquesta base heretada no està constituïda només per l'obra dels avantpassats: són, sobretot, segles i segles de cultura ben o mal païda. Quan algun d'aquests diletants contemporanis es creu amb dret a perpetrar una obra qualsevol pel simple fet que ell és artista i que el fruit del seu ventre sent la terrible necessitat de venir al món, l'única manera de parar-li els peus i evitar el naixement de la criatura és recórrer a l'autoritat dels clàssics. I un clàssic no és altra cosa que l'autor d'una obra sense fi, inacabable, d'una obra que mereix ser vista, escoltada, llegida, tocada o ensumada tantes vegades com sigui possible. És per això que hem de procurar que aquest sistema de referència que ens serveix de guia enmig de la selva dels temps moderns es vagi transmetent de generació en generació, degudament enriquit per totes les adherències que el cultiu de la cultura hi hagi anat deixant.

Un dels perills d'aquesta nova etapa cultural és sense dubte el de sacralitzar l'artista. Després de dues llargues dècades en què l'artífex de la creació artística ha passat sense pena ni glòria pels corredors de la cultura autonòmica —hi ha hagut excepcions, és clar: la principal, la del teatre català, que ha construït un verdader *star system* local i comarcal amb l'ajuda inestimable de la televisió—; després d'aquestes dues llargues dècades de cultura somorta, deïa, sembla que ha arribat l'hora, per fi, del reconeixement. Si tot va com sostenen els experts demoscòpics que ha d'anar, a partir de la tardor vinent el país pot estar governat pel Partit dels Socialistes de Catalunya, o per una coalició encapçalada per aquest mateix partit. ¿Canviarà el model cultural? ¿Canviarà la cultura? Doncs és molt probable que sí, per poc que l'obra de govern empresa pels nous responsables polítics respongui als preceptes que ells mateixos van elaborar ara fa quatre anys, quan semblava que el canvi era qüestió de dies. D'aquests preceptes n'ha quedat, per sort, memòria escrita: *El Llibre Blanc de la cultura a Catalunya* (PSC, 1999) la primera anàlisi exhaustiva de l'estat de la cultura catalana, i el primer document que planteja, de forma inequívoca, un programa d'acció cultural per aquest país. Es tracta de 121 propostes, que abasten tots els sectors de la cultura i carre-

guen sobre l'Estat –o, més ben dit, sobre la seva representació territorial– la responsabilitat de tirar endavant el procés de construcció d'un Estat cultural. Sí, la construcció d'un Estat cultural, perquè en el rerafons del programa, i en la mateixa superfície de moltes de les propostes, s'hi percep el convenciment que la cultura és l'ànima de l'Estat –i la solució de bona part dels seus mals– i s'hi endevina, doncs, la voluntat de convertir-la en l'instrument central de l'acció política del nou Govern de la Generalitat.

La primera reflexió que em suscita un horitzó cultural d'aquesta mena té a veure amb la naturalesa del model que hi ha al darrera. Si al llarg d'aquest quart de segle ens hem emmirallat en el paisatge quebequès –encara que hagi estat per raons de política lingüística–, tot indica que d'aquí a no gaire ho podem fer en un paisatge molt més pròxim i no tan inhòspit: en el paisatge cultural francès. Aquest és, sens dubte, el model en el qual es basa *El Llibre Blanc de la cultura a Catalunya*. El canvi consistiria, doncs, a pendre com a referència, no ja un projecte d'Estat, sinó l'Estat mateix, cosa que revela una ambició molt superior a la demostrada pel règim encara vigent. Però també revela –no ens enganyem– una tirada al somni: al capdavall, si alguna cosa som en relació amb el concepte d'Estat és un projecte, i no pas una realitat; i convé tocar de peus a terra. És a dir, el que guanyariem en el camp de la llengua –deixar-la en pau, bàsicament, i no barrejar-la amb la cultura–, ho podríem perdre en el de la cultura. Perquè –i aquesta és la segona reflexió que em suscita un horitzó d'aquesta mena– el model francès, el model d'Estat cultural creat per André Malraux, impulsat per Georges Pompidou i entronitzat per François Mitterrand a través del ministre Jack Lang, ha acabat convertint la cultura francesa en una cultura de segon ordre, proteccionista, grotescament antiamericana, suposadament democràtica i manifestament relativista –sota els lemes «tot és cultura» i «totes les cultures són bones»–, oberta a la comercialització –és evident que amb els pressupostos públics no es pot mantenir el tren de vida cultural al qual s'aspira– i atenta, sobretot, a protegir la gallina de la creació i tots els seus pollets, com més va més abundosos.

I és aquest últim aspecte –un aspecte visible ja en la manera de fer de les nostres administracions públiques, i relacionat amb la tercera condició que hauria de complir, al meu entendre, la cultura catalana del futur–,

el que caldria evitar de totes totes. La sacralització de l'artista porta de dret a la seva dependència crònica de l'Estat, és a dir, a la seva anul·lació com a individu, com a ésser pensant dotat d'un judici propi. A partir del moment que l'Estat considera que la seva funció és mantenir els creadors –i les formes de manutenció són múltiples: càrrecs, beques, subvencions, premis, etcètera–, els creadors se senten autoritzats a reclamar una manutenció vitalícia. I si l'Estat s'hi nega, el creador es posa a fer el ploricó i, si molt convé, engega la marranada. I com que no es tracta de tres o quatre ploraners, sinó d'una bona colla, acaben fent soroll. D'aquí ve que l'Estat –a qui treuen de polleguera aquestes manifestacions públiques generosament amplificades pels mitjans de comunicació– s'estimi més cedir d'entrada als precs i estalviar-se el maldecap posterior. I d'aquí ve, és clar, que acabi convertint tots aquests ciutadans, de forma més o menys subreptícia, en funcionaris de la cultura. La conseqüència última de tot aquest procés és, no cal dir-ho, que el creador, quan crea, no crea altra cosa que allò que convé a qui el paga i el manté. A l'Empordà, per dir això mateix, recorren a una frase prou expressiva: qui té el cul llogat, no seu quan vol.

III ARRAN de l'acte de lliurament del Premi Cervantes, li van

preguntar a José Jiménez Lozano quin sentit tenia per ell la cultura. Jiménez Lozano, vell periodista i autor d'un munt de llibres en què ha cultivat tots els gèneres, va contestar dient que la cultura, al seu entendre, servia per lluitar contra la banalitat, i sobretot per evitar l'embrutiment que es deriva, de forma inexorable, d'aquesta banalitat. I va afegir que una persona educada des de petita en els valors de la civilització occidental, que s'ha imbuït d'aquesta cultura, ho té molt més difícil que una altra per convertir-se en un malvat. Que així sigui. I que a Catalunya, en el futur, puguem dir, si no una cosa millor, sí com a mínim el mateix en relació amb el sentit de la cultura.

BIBLIOGRAFIA

Ferrater, Gabriel: *Conferències de literatura catalana, curs 1966-1967*, Universitat de Barcelona, Càtedra de Llengua i Literatura Catalana, material mecanografiat, Barcelona.

PSC (PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA) (1999): *El Llibre Blanc de la cultura a Catalunya. Un futur per a la cultura catalana*, Edicions 62, Barcelona.

El comercio internacional tras Cancún

FRANCISCO CABRILLO*

AUNQUE casi nadie esperaba un gran éxito, lo sucedido el pasado mes de septiembre en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Cancún resulta bastante lamentable. En buena medida, la falta de acuerdos pone fin a un periodo de optimismo en el desarrollo del comercio internacional y en la idea de que la OMC podría realmente convertirse en el motor del proceso de liberalización de las relaciones comerciales multilaterales. Por una parte, el ingreso de China en la organización supuso no sólo la incorporación a la organización internacional de un enorme mercado, con una gran capacidad exportadora en la actualidad y con el mayor mercado potencial del mundo para las importaciones; significó también la aceptación de la idea de que la OMC era realmente el foro importante para hacer avanzar las relaciones comerciales internacionales y que todo país dispuesto a integrarse en la economía mundial tenía que ser miembro de ella. Por otra, los acuerdos alcanzados en Doha el mes de noviembre de 2001 marcaron un camino ambicioso con una serie muy amplia de temas a negociar que, de cumplirse los objetivos previstos, permitirían la creación de un marco regulatorio e institucional bastante mejor que el actual que, sin duda, impulsaría de forma muy notable el comercio internacional.

I. EL FRACASO DE CANCÚN

Junto a las cuestiones ya planteadas en anteriores rondas de negociación, Doha incluyó algunas nuevas de gran interés. Se planteó la conveniencia

* Catedrático de la Universidad Complutense.

de que la OMC tomara también en consideración el tema de las inversiones extranjeras; se aceptó la posibilidad de crear un marco multinacional para la política de defensa de la competencia; se decidió abrir negociaciones sobre las normas de la OMC y las normas de protección del medio ambiente; se acordó intentar facilitar los complejos trámites que, en numerosos países, dificultan el comercio internacional; se optó por negociar una serie de criterios para lograr una mayor transparencia en las compras realizadas por las administraciones públicas. Se trataba, en resumen, de avanzar en el proceso de liberalización. Pero un avance resulta difícil cuando no se han consolidado las posiciones anteriores. Y esto es lo que, entre otras cosas, le ha sucedido a la OMC en esta ronda de negociaciones.

Siempre es complicado determinar quién es el culpable de la falta de éxito en una negociación multilateral. Y no cabe duda que muchos han sido quienes han intervenido para hacer fracasar la cumbre de Cancún al preferir que no se llegara a acuerdo alguno si la posible solución de consenso afectaba directamente a los grupos de interés que, en sus respectivos sectores, se oponen a la apertura del comercio. Pero, en este caso, parece bastante claro que son los países más ricos del mundo los que cedieron mucho menos de lo que se esperaba de ellos, al poner una gran resistencia a una liberalización real del comercio de productos agrarios. Si esta actitud no puede defenderse desde el punto de vista económico, también es inaceptable desde el punto de vista político, ya que pone de manifiesto la incoherencia de unos Estados que recomiendan —con toda la razón— la apertura de fronteras como una estrategia necesaria para el desarrollo, mientras plantean todo tipo de dificultades cuando se trata de recibir importaciones de productos que afectan a un sector de sus economías que consideran especialmente sensible. O, tal vez, habría que decir con mayor precisión, a un sector especialmente sensible para sus intereses electorales y políticos, ya que la importancia real de la agricultura en los países avanzados es cada vez menor.

En el caso de Europa la agricultura viene siendo, desde hace muchos años, una esponja insaciable que absorbe importantes recursos de la sociedad y le aporta, en cambio, un porcentaje cada vez menor de su producto interior bruto. Apenas el 2 por ciento de la renta europea tiene su origen hoy en el sector agrario, pero la mitad, aproximadamente, del presupuesto de la Unión se gasta en su Política Agraria Común. Gracias a la PAC los

Europeos no sólo pagamos por los alimentos que consumimos precios muchos más altos; también tenemos que dedicar una parte de nuestros impuestos a mantener el nivel de ingresos de los agricultores y —lo que es aún más llamativo— el nivel de beneficios de las empresas que operan en el sector. Y esto no es todo. A menudo se olvida que, a la hora de calcular el dinero que recibe el campo, hay que sumar a estas ayudas comunitarias las subvenciones de todo tipo que, de forma indirecta, cada uno de los Estados europeos ofrece a sus agricultores nacionales.

Y el problema no es sólo europeo. También los Estados Unidos y el Japón aplican políticas fuertemente proteccionistas para elevar el nivel de vida de ese pequeño porcentaje de su población que se dedica a la agricultura. Y en ninguno de estos países se perciben indicios de que pueda producirse un cambio sustancial en el corto plazo en lo que a esta defensa de intereses particulares hace referencia. Mientras Europa encuentra serios problemas internos para llevar a cabo la necesaria reforma de su Política Agraria Común, los Estados Unidos han empezado a utilizar en el último año un complejo sistema de subvenciones que hace que hoy resulte aún más difícil su apertura al comercio libre.

De la estrategia de la búsqueda del propio interés en el corto plazo no escapan tampoco muchos de los países en vías de desarrollo que más se beneficiarían de la liberalización de las exportaciones. Se trata de naciones —como las que integran el denominado grupo ACP (África, Caribe y Pacífico)— que disfrutan hoy de algunas ventajas en su comercio con los países de la Unión Europea y temen que el libre comercio internacional tenga como efecto que países terceros puedan desplazarlos de algunos de sus mercados más importantes. En un mundo en el que los acuerdos regionales y los tratados con determinados grupos de países han alcanzado un protagonismo indudable, la liberalización multilateral, aunque sea la solución más eficiente en el largo plazo, puede crear algunas distorsiones a corto y crear suspicacias incluso entre aquéllos que son exportadores netos y ganarían más con la supresión de aranceles y contingentes.

La agricultura se convirtió así en una buena muestra de cuáles eran las verdaderas intenciones de los Estados que en Doha aceptaron dar un importante paso adelante hacia un comercio internacional más abierto. Sería un error pensar que estamos sólo ante un problema particular que afecta, además, a un sector que no es precisamente el más dinámico de la

economía mundial. En realidad es todo el modelo de relaciones comerciales internacionales el que está en juego. Y esto es lo mismo que decir que el crecimiento económico y la prosperidad de muchas naciones va a depender, en buena medida, de que estas negociaciones lleguen o no a buen puerto. Y, después de Cancún, no es precisamente el optimismo lo que predomina... al menos entre las personas que, con un poco de sentido común, se preocupan por el bienestar de la inmensa mayoría de la población mundial. Porque no cabe duda de que los resultados de la cumbre han sido celebrados por los grupos de interés más abiertamente contrarios al libre comercio, los agricultores de los países industrializados, especialmente. Y todos hemos sido testigos de las manifestaciones de entusiasmo con que fue recibida la falta de acuerdos por parte de ese variopinto grupo de personas contrarias por principio a la globalización, entre quienes se encuentran desde grupos de extrema izquierda que han hecho bandera de la lucha contra la OMC como representante del capitalismo internacional hasta partidos de la extrema derecha como el que representa en Francia el señor Le Pen.

II. ¿INTEGRACION REGIONAL O LIBRE COMERCIO?

Los enfrentamientos en las cumbres del GATT o la OMC no son, desde luego, una novedad. Más bien se trata de lo habitual, en parte como expresión de diferencias importantes en la forma de entender los principios en los que debería basarse el comercio internacional, y, en parte, como estrategias para conseguir determinadas concesiones en los capítulos de negociación que cada delegado considera más sensible para los intereses que representa. Pero en Cancún ha habido algo nuevo. Los países en vías de desarrollo no han seguido ya, en la mayor parte de los casos, una estrategia dirigida a retrasar la apertura de sus economías y a conseguir un trato de privilegio en los mercados de los países más avanzados. En esta ocasión han pedido abiertamente una mayor liberalización multilateral de aquellos sectores en los que ellos tienen posibilidades de exportación; la agricultura en primer lugar.

Mucho han cambiado ciertamente las cosas para que hasta Lula da Silva afirme que lo que su país necesita son mercados internacionales abier-

tos. El presidente de Brasil, que durante tantos años defendió la idea tradicional de la izquierda latinoamericana, de acuerdo con la cual el comercio internacional es un instrumento con el que los países ricos explotan a los pobres, parece ser hoy consciente de que intentar un crecimiento «hacia dentro» para evitar esta explotación es el camino más seguro hacia la pobreza. Pero Brasil, como otros países en vías de desarrollo, se encuentran con que la defensa del libre comercio que se predica en tantos foros internacionales no suele ir acompañada de medidas reales de política económica que la hagan posible. Y algunos de los numerosos acuerdos de integración regional que existen hoy en el mundo tienen bastante culpa de ello.

En las últimas décadas estos acuerdos han experimentado, ciertamente, un crecimiento considerable. Hasta el punto que se calcula que el número de acuerdos de integración regional se acerca ya a los 130. Algunos de ellos han tenido un éxito que poca gente discute, como es el caso de la Unión Europea. Otros han funcionado mal y se encuentran en una situación muy difícil; es lo que le sucede a Mercosur, institución con un futuro poco claro en la actualidad. Otros, por fin, se encuentran en fase de constitución, con un resultado todavía incierto, como le sucede a la propuesta Área de Libre Comercio Americana, que se crearía mediante la ampliación del Tratado de Libre Comercio que en la actualidad acoge a las economías de Estados Unidos, Canadá y Méjico. La principal cuestión que, a este respecto, se viene planteando desde hace muchos años es: ¿facilitan o dificultan estos procesos de integración regional el desarrollo del comercio mundial? O, en el lenguaje de los economistas, si los acuerdos regionales, por una parte, crean comercio y, por otra, lo desvían, ¿es positiva o negativa su existencia para el nivel de bienestar de los consumidores?

Para casi todos los economistas el libre comercio multilateral es, sin duda, la solución óptima. Y, de hecho, cuando al final de la Segunda Guerra Mundial se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para evitar volver a caer en la situación desastrosa en la que se encontraba el comercio internacional en los años anteriores a la guerra, fue ésta la fórmula adoptada, ya que se hizo de la cláusula de nación más favorecida el elemento fundamental del modelo. El artículo primero del acuerdo del GATT establece, en efecto, que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto de otro país o destinado a él será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar

originario de cualquiera de los demás países miembros del acuerdo o a ellos destinado. En principio, todo tratado de comercio bilateral o acuerdo regional viola esta norma. Por ello el artículo 24 del mismo Acuerdo permite específicamente la creación de uniones aduaneras y áreas de libre comercio, al establecer que cada uno de dichos territorios aduaneros será considerado como si fueran una parte contratante del GATT. Pero esta norma, aunque facilite los aspectos formales de constitución de una zona de integración regional, no resuelve, desde luego el problema real antes apuntado; e, incluso desde el punto de vista estrictamente legal, el tema es complejo, ya que la Organización Mundial de Comercio ha tenido que ir creando una normativa específica sobre la compatibilidad de numerosos acuerdos regionales con sus principios generales.

Plantear en nuestros días el comercio multilateral sin restricciones como una alternativa al comercio libre dentro de determinadas áreas económicas puede tener poco sentido. Pero tampoco parece que sea una buena solución para la economía internacional que el mundo se divida en un número elevado de áreas económicas, con una significativa libertad de comercio entre sus miembros y restricciones a las transacciones con terceros países. Sería un error olvidar el daño que las políticas comerciales exteriores de las áreas de integración económica hoy existentes —y especialmente de las grandes áreas como la europea y la norteamericana— están causando al libre comercio internacional; y, sobre todo, a los países en vías de desarrollo.

III. UN FUTURO INCIERTO

¿Cuáles pueden ser los efectos del fracaso de la cumbre de Cancún? ¿Obligará la situación sin salida a la que parece haberse llegado a una modificación sustancial en la forma de llevar a cabo las negociaciones sobre comercio internacional? Las opiniones sobre estos temas están muy divididas. Mucha gente ha señalado que éste no ha sido el único paso atrás de la OMC y que, seguramente, no será el último. Algunos recuerdan que los acuerdos de Doha se alcanzaron precisamente después del fracaso de Seattle, y que algo similar podría suceder ahora. Para otros, en cambio, el camino de las negociaciones multilaterales puede haberse vuelto tan

complicado, que lo más probable es que sean los acuerdos bilaterales los que en adelante cobren protagonismo, lo que es interpretado como una mala solución en el medio y largo plazo.

Pero no deberían descartarse otras posibilidades. La historia nos muestra cómo el gran movimiento a favor del libre comercio, que logró extender el comercio por casi toda Europa en la segunda mitad del siglo XIX, se desarrolló sin necesidad de una organización supranacional que supervisara los acuerdos. La vía seguida fue, más bien, empezar con tratados de comercio entre países, cuyos efectos acabaron generalizándose y constituyeron uno de los factores más relevantes del gran progreso económico de la época. No hicieron falta grandes acuerdos multilaterales, ni la existencia de largas y complejas negociaciones como las que hemos visto en el último medio siglo. Tampoco fue preciso crear una gran burocracia internacional para gestionar las normas a las que tendrían que someterse el comercio entre naciones. Por ello la mejor estrategia tal vez sea hoy aquella que, sin olvidar las uniones aduaneras y áreas de libre comercio que hoy existen, busque la apertura de éstas al exterior sin necesidad de una organización multinacional compleja. Se trata, en resumen, de huir de «fortalezas» europeas o norteamericanas y de conseguir no sólo un crecimiento sustancial de las relaciones comerciales entre estas dos grandes zonas entre sí, sino también de abrir el comercio de ambas, sin restricciones, a los países en vías de desarrollo, que cumplan unas condiciones básicas de respeto a la economía de mercado. Si el resultado es bueno, no hará falta mucho más para extender el comercio.

En un momento de poco optimismo, Adam Smith llegó a afirmar que esperar que algún día se llegara en Gran Bretaña a la plena libertad de comercio sería tan absurdo como pensar que, alguna vez, una Utopía o una Océana se establecieran en ese país. Confiemos en que estas Océanas o Utopías puedan alguna vez ser alcanzadas en el comercio internacional, para beneficio, sobre todo, de los países, que serían los principales beneficiarios de un mundo en el que las fronteras económicas tuvieran cada vez menor relevancia.

La virtud de la hegemonía americana

RAFAEL L. BARDAJÍ*

ESTE texto se basa en dos premisas íntimamente interrelacionadas: la primera, que allí donde los Estados Unidos de Norteamérica han intervenido con todo su poder y voluntad han tenido éxito y la situación resultante siempre ha sido mejor que lo que había antes de su actuación, e infinitamente mejor que si no hubieran intervenido. Nadie echa de menos hoy a Noriega en Panamá, por ejemplo; la segunda, que lo malo de Estados Unidos no es que sea hoy un imperio –aunque se trate de un imperio post-moderno o post-imperial– sino que no quiera serlo, pues el mundo se enfrenta a una serie de amenazas, riesgos y problemas cuya única perspectiva de solución sólo puede venir de la mano de los americanos. Eso sí, si de verdad se comprometen con una gestión directa y sostenida del nuevo entorno de seguridad global.

Lo bueno del nuevo imperio americano es que se trata de una entidad no construida sobre ganancias territoriales ni necesariamente sobre la coerción y el gobierno directo de la metrópoli sobre sus provincias o colonias, sino que se fundamenta sobre valores, actitudes y una visión concreta del futuro del mundo. Y, en ese sentido, las fronteras de este imperio no tienen por qué coincidir automáticamente con las fronteras nacionales de Norteamérica, al contrario. Todas aquéllas naciones en sintonía, *like-minded* como dicen los anglosajones, son parte intrínseca de este nuevo universo político-estratégico.

De lo que se trata, por lo tanto, es de asegurar que la voluntad americana de asumir su responsabilidad global, como protector de la estabilidad y la seguridad, como impulsor de la libertad de comercio y como

* Fundador del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), ha sido Asesor Ejecutivo del Ministro de Defensa español entre 1996 y 2002. En la actualidad es Subdirector del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

inspirador de la democracia y el buen gobierno, va a seguir siendo una parte sustancial de su proyecto político de futuro. Ponerle freno y cortapisas a los Estados Unidos, en ausencia de una alternativa no sólo realista, sino mejor, es condenarnos a vivir en un mundo peor, más pobre y más peligroso para todos.

LAS NUEVAS CONDICIONES DE LA SEGURIDAD

Los años 90 fueron como unas vacaciones estratégicas, un auténtico paréntesis de la Historia. Evaporada la confrontación Este-Oeste y desaparecida la URSS, cuanto sacudía al mundo eran unas guerras periféricas, conflictos étnicos y civiles, que, a pesar del enorme disgusto moral que representaban, eran percibidas por las sociedades occidentales como algo reprobable, pero lejano, guerras de otros. De hecho, la posibilidad de intervenir en las mismas para proporcionar ayuda humanitaria y apoyo a la paz era una opción que, por primera vez en muchos años, se podía tomar voluntariamente y no por necesidad. Nada vital había en juego en términos de intereses nacionales clásicos.

Sin embargo, el sueño del «final de la Historia» popularizado por el famoso politólogo americano Francis Fukuyama (1989) a finales de los 80, saltaría hecho añicos la mañana del 11 de septiembre del trágico año 2001. El ataque terrorista del 11-s hizo algo más que destrozar las Torres Gemelas y un ala del Pentágono, acabó con el mito de un mundo volcado en la globalización y en la economía y nos transportó vertiginosamente al mundo de la política, de la violencia y de la guerra. El mundo que siempre ha sido, ahora con un nuevo rostro.

Esa nueva faz va a ser mezcla y confluencia de dos factores: por un lado, el terrorismo de alcance global, de inspiración religiosa fundamentalista, cuyo propósito es causar el mayor daño posible e intentar acabar con el estilo de vida occidental. Para Bin Laden y sus secuaces es la guerra santa, la *jihad*, su motivación y al mismo tiempo su ambición. Y de la *jihad* sólo cabe esperar una guerra total y sin cuartel.

El segundo factor, por otro lado, es la creciente diseminación de altas tecnologías y, más en particular, de aquéllas relacionadas con la producción de armas de destrucción masiva, químicas, bacteriológicas, radiológicas y nucleares. Como se expresó Tony Blair sobre los atentados del

11-s, «lo verdaderamente sorprendente de los atentados no es que causaran la muerte a 3.000 víctimas inocentes, sino que si los terroristas hubieran tenido los medios a su alcance, habrían asesinado sin escrúpulos a diez o cien veces más». Sin barreras morales y con el deseo de imponer su ley religiosa y orden teocrático, la confluencia de armas de destrucción masiva y terrorismo internacional se vuelve el mayor peligro y amenaza de los próximos años. Como se expresó George W. Bush (2003, 159) ante los cadetes de West Point en junio de 2002, «El peligro más grave yace en el cruce peligroso de radicalismo y tecnología».

Aunque las imágenes del 11-s tienden a borrarlo, no se puede olvidar que los Estados Unidos se vieron sometidos, además, a una agresión con ántrax a través del servicio postal, semanas más tarde, añadiendo una fuerte dosis de estrés social y poniendo de relieve la naturaleza auténticamente disruptiva y desorganizadora de este tipo de agentes biológicos.

La combinación de terrorismo islámico suicida por un lado, con el espectro de un daño y destrucción de proporciones cuasi apocalípticas en el caso de los sistemas bacteriológicos y nucleares por otro, tendría como consecuencia un salto en el pensamiento estratégico norteamericano: en primer lugar, despejaría de una vez por todas la tradicional tentación aislacionista de los Estados Unidos. Como reconoce el prestigioso intelectual galo Pierre Hassner (2003, 85), el 11-s marcará a la opinión pública americana que se sentirá parte de un mundo hostil, amenazante e imprevisible, un mundo «del que no se pueden retirar ni acomodarse al mismo, sólo dominarlo o controlarlo»; en segundo lugar, frente a militantes suicidas que nada tienen que perder, se pondrá en tela de juicio la política de la disuasión, el arma psicológica con la que los Estados Unidos creían haber evitado comportamientos negativos o perjudiciales de la URSS y otros Estados durante la guerra fría. No se puede amenazar con quitar la vida a alguien que está en trance de perderla voluntariamente si con ello alcanza su meta y horror; en tercer lugar, frente al escenario de tener que encajar la muerte de miles de sus ciudadanos a causa de un acto terrorista, la necesidad de no esperar, sino de anticiparse y prevenir tamaño desastre, será percibida y argumentada como un requerimiento *sine qua non* en las nuevas condiciones de la seguridad, vitalmente dependiente de que Al Qaeda o asimilados golpeen de nuevo con consecuencias catastróficas.

Ante una amenaza que concentra en la sorpresa –y en muy pocas manos– una cantidad de destrucción incalculable, la defensa pasa, necesariamente, por la acción preventiva. El riesgo de no actuar es llana y simplemente excesivo. Como gráficamente lo expone el antiguo consejero de Ronald Reagan y asesor especial de Donald Rumsfeld, Martín Anderson (Millière, 2003, 61), «basta un sujeto para provocar un cataclismo [...]. Se trata de una cuestión de supervivencia de nuestra civilización [...] Es por ello que es necesario plantearse actuar preventivamente en determinadas circunstancias: a quienes se inquietan ante la idea de una guerra preventiva y que no soportan ver esta idea en el centro de la doctrina Bush, hay que decirles que entramos en un mundo en el que detectar la amenaza en el momento cuando el enemigo está a punto de golpear es ya detectarla demasiado tarde».

Como el mismo Bush (2003, 108-109) dijo en su discurso sobre el Estado de la Unión, el 29 de enero de 2002, en la lucha contra el terrorismo «mi esperanza es que todas las naciones escuchen mi llamada y eliminen a los parásitos terroristas que amenazan a sus países y a nosotros. Muchos están actuando ya [...] puede que algunos se muestren tímidos frente al terror. No se equivoquen: si ellos no actúan, América lo hará [...] en la lucha contra el terror el tiempo no juega a nuestro favor».

Precisamente en ese discurso –que pasará posiblemente a la Historia como el discurso del «Eje del Mal»¹– el presidente Bush no sólo hablará de la inmediatez de la amenaza terrorista y de la urgencia en darle una respuesta eficaz, dará un giro verdaderamente revolucionario en su planteamiento del problema, apuntando no sólo a los autores de los atentados, sino a todos aquéllos que les den cobijo o les presten ayuda. Como escribían en los días siguientes dos de los máximos exponentes de los neoconservadores americanos, «Ha llevado la guerra contra el terrorismo más allá de la acción policial para capturar a los perpetradores del ataque del 11-s y la ha transformado en una campaña para poner fin a peligrosas tiranías e impulsar la democracia, haciendo del mundo un lugar más seguro para la gente libre» (Kagan y Kristol, 2002, 7). Sin mencionarlo explícitamente, Bush estaba poniendo fin al sistema westfaliano de estados Nación autónomos e independientes consagrado por la Carta de las Naciones Unidas. La soberanía tendría que entenderse de manera cualificada o

1. Para los entresijos de dicha formulación, véase la obra del speechwriter de George Bush, David Frum (2003).

condicionada a partir de ahora. John Ikenberry (2002), recogió muy bien la esencia de este cambio, aunque fuese para criticarlo: «La posesión de armas de destrucción masiva por regímenes despóticos, poco amistosos y descontrolados representa de por sí una amenaza a la que hay que dar respuesta. En la antigua era, los regímenes despóticos se recibían con lamentos, pero eran finalmente tolerados. Con la aparición del terrorismo y las armas de destrucción masiva, son ahora inaceptables [...] los gobiernos que fallan a la hora de comportarse respetablemente y en el cumplimiento de la ley perderán su soberanía...».

¿Por qué los gobiernos despóticos? Porque incapaces de enfrentarse abiertamente a la fuerza de los Estados Unidos, se ven como la mejor vía para que los grupos terroristas acaben accediendo a los materiales y sistemas de armas de destrucción masiva. Precisamente el escenario que se pretende evitar.

Junto a la guerra contra el terror, el otro elemento objetivo que configura el nuevo entorno de seguridad es el poder relativo de Norteamérica respecto a sus amigos y enemigos. Durante la década de los 90 los militares estadounidense habían venido desarrollando y experimentando con avances tecnológicos en el terreno de los sensores, ordenadores y comunicaciones, así como en la mejora de la precisión, letalidad y alcance de los sistemas de armas, entre otras cosas. El concepto de moda en esos años fue el de «revolución de los asuntos militares»². Con la llegada a la Casa Blanca de George W. Bush, el término en boga pasará a ser el de «transformación», en un intento de superar la dimensión tecnológica y abarcar su impacto en terrenos tan dispares como la orgánica, las doctrinas, la logística, la gestión de los recursos humanos y, en última instancia, las operaciones. La oficialización de la transformación quedará reflejada en la *Quadrennial Defense Review* que el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, publicará pocas semanas más tarde del 11-S.

El hecho es que el Pentágono le ofrece a su Comandante en jefe, el presidente de los Estados Unidos, unos ejércitos capaces de combatir y ganar en cualquier parte del mundo, tanto a un enemigo convencional (como el Irak de Saddam Hussein) como a fuerzas que utilizan estrate-

2. Hay una abundante bibliografía al respecto. Una buena introducción al tema puede ser Sloan (2002); en castellano se puede consultar los trabajos del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) para el seminario de FAES «La RMA y España» mayo/junio de 2000 en www.gees.org, análisis nº 6.

gias asimétricas (los talibán y Al Qaeda en Afganistán). Las fuerzas armadas americanas dejan de ser «el escudo de la república» para convertirse en unidades expedicionarias de alcance global³.

Es más, la debacle del 11-s provocará un necesario aumento de los gastos de defensa en Estados Unidos (aunque también en otros países) que ahondará aún más la brecha militar entre América y el resto del mundo. Baste recordar que el Pentágono invertirá en sus ejércitos el próximo año casi 400 mil millones de dólares, cantidad que equivale a la suma de los presupuestos de defensa de los siguientes 14 países en el *ranking* militar. O, si se prefiere, Estados Unidos se gastará en el 2004 lo que España tardará 42 años en invertir en su defensa. En fin, Washington gasta 10 veces más que Londres –y el Reino Unido es la nación con mayor esfuerzo defensivo en Europa– o 6,5 veces más que Pekín.

En términos cuantitativos y cualitativos no cabe duda de que los soldados americanos son unos profesionales bien preparados para la victoria. Lo han demostrado en Irak y ya lo habían demostrado antes en Afganistán, campañas en la que se les auguraba una estrepitosa derrota. Y este hecho es muy importante porque hace de la retórica del presidente Bush un discurso basado en capacidades de acción muy reales y que refuerza la hegemonía americana en el mundo. No hay gobierno enemigo que no pueda ser represaliado llegadas las circunstancias. La geografía y la distancia ya no son un obstáculo insalvable.

LA VOLUNTAD DE AMÉRICA

Es innegable que los Estados Unidos de hoy son la *hyperpuissance* que decía el ministro de exteriores francés, Hubert Védrine. En el terreno militar, en el económico, en el cultural y en la voluntad política de actuar en el mundo. No siempre ha sido así. Durante años el ideal americano era, cuando se veían arrastrados u obligados a luchar, replegarse y volver a casa cuanto antes. A pesar de la popularización de debates acerca de América como Imperio, su mera idea y enunciación actúa como revulsivo en las elites políticas e intelectuales americanas, incluso en este momento. Su Historia y tradiciones hacen de la tentación del «compromiso selectivo»

3. Véase al respecto Viahos (2003).

(*selective engagement*) una opción política atractiva y constante ⁴ (Krauthammer, 1991). Lo auténticamente extraordinario es lo opuesto, la vocación de una presencia global y hegemónica de carácter permanente.

A Ronald Reagan el marco fijo, congelado por décadas, de la confrontación Este-Oeste no le permitió materializar una visión de Estados Unidos como potencia dominante. Simplemente, su «Imperio del Mal», tal y como calificó en su día a la URSS, representaba un freno objetivo, por muy decrepito que ya estuviera. George Bush padre nunca se sintió tentado por aventuras globales o imperiales, su gusto por la estabilidad y el orden se lo impedía y aunque con el final de la Guerra Fría estuvo cerca de poder planteárselo, pensó que la responsabilidad primordial del nuevo orden internacional no debía recaer en los Estados Unidos, sino en una ONU revivida, libre del tradicional veto soviético. Su rechazo de la Defense Planning Guidance, elaborada por Paul Wolfowitz en 1992 y en la que se argumentaba a favor de una estrategia de supremacía, resulta paradigmático a la vez que chocante.

Clinton llegó a la Casa Blanca con un entorno nacional e internacional envidiable. Su economía le permitía alardear de una política de reducción del déficit acelerada mientras que el país daba un salto cualitativo hacia la sociedad de la información y las nuevas tecnologías. En el ámbito internacional, los Estados Unidos disfrutaban lo que el agudo comentarista Charles Krauthammer (1991) definió como «el momento unipolar». Sólo América gozaba de todos los pilares modernos del poder, en lo militar, en lo económico y en la voluntad política. Al menos teóricamente, porque la práctica, finalmente, iría por otros derroteros. De hecho, la degradación política, moral y personal del presidente Clinton haría que Estados Unidos estuviera sobrado de cualquier cosa, excepto de voluntad política en el terreno estratégico e internacional. Bajo grandes declaraciones y planteamientos, la realidad de las dos Administraciones clintonitas era la de un poder poco atento, de actuaciones intermitentes, escasamente motivado para comprometer a los Estados Unidos y muy diluido en el complejo entramado de las instituciones multilaterales. El tardío y limitado compromiso con las guerras de la antigua Yugoslavia provocó una situación de horror de difícil solución; la política misilera

4. Para una elaboración teórica y sofisticada del «compromiso selectivo» pueden consultarse dos obras de reciente aparición: Art (2003) y Hirsh (2003).

contra Bin Laden no le produjo ningún resultado, como trágicamente se vio después; y la estrategia de esporádicos aguijonazos aéreos a Saddam Hussein tampoco le llevó a sitio alguno, articulando y sosteniendo una política de contención cada vez más erosionada⁵.

George W. Bush, Bush hijo, tampoco dio muestras durante la campaña electoral del año 2000, de querer desarrollar desde la Casa Blanca una política de primacía, hegemónica o imperial. Más bien todo lo contrario. Sus planteamientos de entonces se sustentaban en las ideas del más puro realismo. Tal como dejó por escrito quien sería su Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice (2000), los Estados Unidos actuarían allí donde sus intereses vitales o estratégicos se vieran en peligro y no se dejarían caer en la sobreexplotación clintoniana de los soldados americanos, desplegados en medio mundo en misiones de apoyo a la paz de dudoso carácter y beneficio y sí de claros costes y contraindicaciones para América. Nada en las palabras del candidato o de sus asesores podía llevar a pensar que Estados Unidos, con Bush hijo como presidente, iba a dejar de ser el «sheriff reticente» bien ilustrado por el hasta hace muy poco Director del Policy Planning Staff de Colin Powell, Richard Haass (1997). Pero sucedió el 11-s y eso cambió la visión y la actitud del presidente americano. Hoy las tropas estadounidenses están presentes en dos tercios de los países reconocidos por la ONU y en los dos últimos años han librado dos guerras, Afganistán e Irak.

Con su enorme potencial y sus despliegues en medio mundo, visto desde fuera es verdad que Norteamérica parece un Imperio. Sin embargo, es una potencia hegemónica mal preparada para aceptarse como tal. El debate sobre la guerra y el futuro de Irak es un buen ejemplo de la división interna, incluso en la misma Administración Bush sobre el papel y la naturaleza del compromiso americano. El debate sobre Irak en Washington es, en realidad, no tanto el planteamiento de lo que América debe hacer allí, sino de lo que América debe ser. Y hay dos escuelas básicas en liza a este respecto. La primera es la de los *realistas*, quienes justificaron el ataque por lo que el régimen de Saddam suponía de amenaza, real o futura. Personas como el vicepresidente, Dick Cheney, o el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, podrían adscribirse a esta corriente de pensamiento. Para ellos lo importante era eliminar una fuente de inseguridad para los

5. Una de las críticas más feroces y recientes de la continua actitud de Clinton puede encontrarse en Minister (2003).

Estados Unidos. Una vez resuelto este problema, porque Irak sin Saddam, por muy inestable que sea, ya no presenta el mismo dilema para la seguridad nacional americana, lo importante es acabar cuanto antes con la misión. No importan las condiciones de la post-guerra y de la estabilización en tanto no favorezcan un nuevo dictador con las mismas ambiciones que el depuesto Saddam Hussein. Pero para ellos lo importante son las ambiciones, no la naturaleza del poder en Bagdad. Para los *realistas*, por tanto, el papel de los Estados Unidos en Irak está casi acabado y el deber nacional es seguir luchando contra el terrorismo global en otras partes del mundo. Ésa es la verdadera guerra e Irak ha representado sólo un capítulo, una batalla, de la misma.

El otro núcleo de pensamiento es el de los *imperialistas democráticos*, más popularmente conocidos como neoconservadores. Para éstos, lo verdaderamente importante de derrocar a Saddam (aunque lo urgente fuesen sus capacidades y ambiciones en el terreno de las armas de destrucción masiva) era el factor de liberación y democratización que traería de la mano el cambio de régimen por la fuerza. Un Irak democrático y libre no sólo resultaría beneficioso para los sufridos ciudadanos iraquíes, sino que se convertiría en la semilla del cambio político y social en toda la zona de Oriente Medio, de Palestina a Arabia Saudí. La batalla última contra el terrorismo de alcance global, aunque de origen esencialmente musulmán y, sobre todo, saudí, se tiene que librar por fuerza en esta zona y sólo con un cambio profundo y no cosmético, similar al de la Alemania y el Japón de 1945, alimentado por los Estados Unidos con ideas, dinero y tropas se podría avanzar hacia un mundo más seguro. Para esta escuela, la estabilidad ya no es sinónimo de seguridad. De hecho, Oriente Medio es posiblemente la zona más estable del planeta desde hace años, pero eso no obsta para que también sea la fábrica de mayor riesgo para el resto del mundo en la forma del terrorismo islámico. Dentro de la Administración, al subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, se le asocia con esta opción y desde fuera, prácticamente todo los neoconservadores la subscriben y encuentran un buen altavoz en las páginas del *Weekly Standard* de Bill Kristol.

Ahora bien, una cosa es el consenso generalizado sobre Estados Unidos, el Golfo Pérsico y el Oriente Medio, y otra es el papel de América como Imperio global. Las reticencias a aceptar el término imperio son claras e importantes incluso entre los neoconservadores más puros. En

un reciente debate en la sede del American Enterprise Institute entre el historiador británico Niall Ferguson y el ensayista americano Robert Kagan, era curioso ver cómo el primero pedía que Washington asumiese lo que significa ser una potencia imperial y el segundo intentaba establecer fronteras nominalistas sobre lo que es y significa ser una superpotencia, una potencia hegemónica y un imperio⁶.

NO HAY ALTERNATIVA A LOS ESTADOS UNIDOS

En sucesivas ocasiones el presidente George W. Bush⁷ (2003, 158 y ss.) ha dicho que «América no tiene ningún Imperio que agrandar ni ambiciones territoriales que satisfacer», pero no por ello niega que el ejercicio de su poder es clave para la paz y el orden en el mundo (Schmitt, 2003). De hecho, cuando los Estados Unidos no han querido, sabido o podido jugar un papel predominante, al mundo le ha ido mucho peor que cuando han sido y actuado como una potencia intervencionista. Es un hecho incluso evidente para alguien tan crítico de la política de Bush como es el editor de *Newsweek*, Fareed Zakaria (2003): «En principio, el poder americano no sólo es bueno para América, es bueno para el mundo. La mayoría de los problemas de hoy —desde el terrorismo al sida pasando por la proliferación de las armas de destrucción masiva— se solucionarán no con menos compromiso americano, sino con más. La lección de los 90 —de Bosnia, Kosovo, Timor Oriental, Ruanda— es a todas luces que la acción americana, con todos sus defectos, es mejor que la inacción. Otros países no están simplemente preparados o son capaces, en este momento, de asumir los retos y la carga del liderazgo».

Éste sí que es un dilema real: no hay alternativas a la hegemonía americana. En primer lugar, los potenciales candidatos a rivalizar globalmente con los Estados Unidos no pueden resultar atractivos como líderes indiscutibles e indiscutidos. ¿Quién quiere tener a la China comunista como garante del orden global? Es más, como bien escribía Robert Kagan (1998, 26) en un premonitorio ensayo hace media docena de años, ni siquiera los franceses, que tanto argumentan a favor de la multipolari-

6. The United States Is, and Should Be, an Empire, a debate en www.AEI.org, 17 de julio de 2003.

7. Véase entre otros el discurso (Bush, 2003, 158) en West Point de 1 de junio de 2002.

dad, la desean realmente. «Lo que Francia, Rusia y algún otro realmente persiguen hoy no es una genuina multipolaridad, sino una falsa multipolaridad, una multipolaridad honorífica. Quieren la ficción de un partenariado igual en un mundo multipolar sin el precio y la responsabilidad que esa igualdad requiere».

Más allá del Estado nacional tampoco hay otras opciones. Por un lado, la UE sigue siendo débil y fragmentaria, al menos en todo lo tocante a su vertiente exterior y de defensa y si para constituirse como un polo alternativo se la hace pasar por una política antiamericana, será inexorablemente más débil y marginal. Los europeos no quieren dotarse de los elementos materiales para jugar un papel de líder creíble en el mundo porque presumiblemente no quieren gastarse el dinero en ello. Las Naciones Unidas por su parte se encuentran con obstáculos objetivos para hacer girar la agenda mundial a su alrededor. Por razones prácticas –no tienen la fuerza– y políticas –sus decisiones representan el juego de los intereses de los Estados miembros no los de una inexistente comunidad internacional–. Es más, un organismo cuantitativamente dominado por gobiernos no democráticos, cuando no tiránicos sin respeto alguno a los más básicos derechos elementales de las personas, poco puede ofrecer como altura moral y normativa.

Esta combinación de poder norteamericano y debilidad de los demás puede que sea la explicación de por qué la ciencia política se haya equivocado. Según el manual, cuando surge una superpotencia inmediatamente se genera un fenómeno de resistencia, una alianza, por parte de los débiles cuyo sentido es servir de contrapoder. Es el fenómeno del *balance of power*. Lo más sorprendente de la actual situación es que no se esté promoviendo algo así. El eje que Jacques Chirac ha intentado articular durante la crisis con Irak, París-Moscú-Pekín no deja de ser una mala broma como planteamiento de un triunvirato para el orden en el mundo.

En realidad, la mayor cortapisa al poder de América sólo puede provenir hoy de la misma América. La carga de la responsabilidad global –imperial– provoca miedo y resistencias. «Ser un poder imperial es más que ser la nación más poderosa o la más odiada de la Tierra [...] La pregunta no es si América es demasiado poderosa sino si es lo suficientemente poderosa» se interrogaba hace unos meses Michael Ignatieff (2003). De nuevo, el tono del debate sobre Irak es indicativo de este sentir. La petición de fondos extraordinarios por el presidente Bush, por valor de 87 mil millo-

nes de dólares, ha centrado la atención sobre el precio y el coste de las intervenciones y la política del cambio de régimen. Así y todo, la apuesta de Bush por la libertad y democracia en Irak marca la respuesta a este debate. «La respuesta es que podemos permitirnos cualquier política exterior que necesitemos oelijamos. Somos el país más rico del mundo, el país más rico que el mundo ha conocido jamás. Y somos más ricos hoy de lo que lo hemos sido antes. Contamos y mandamos no sobre menos sino sobre más recursos que nunca» (Muravchik, 1996).

Es verdad que para ejercer como Imperio, los Estados Unidos deberían adaptar buena parte de sus instituciones, incluidas sus fuerzas armadas. Pero el test último no recae sobre sus recursos y medios, sino sobre su voluntad.

UN IMPERIO POST-IMPERIAL

Quizá lo más importante sea reconocer que un imperio del siglo XXI no tiene por qué replicar a los imperios del pasado, sus políticas de coerción, de explotación económica y de engrandecimiento geográfico. Estados Unidos sólo puede ser un imperio post-imperial si nos atenemos a la noción clásica de Imperio.

Si Norteamérica fuese el imperio español del XVI, el francés del XVIII o el británico del XIX posiblemente no habría permitido el rechazo de Arabia Saudí a utilizar su suelo en la operación Libertad Iraquí o las frustrantes vacilaciones de Turquía, por donde supuestamente debía haberse abierto el frente norte que no llegó a ser. Para comprender la naturaleza de este nuevo imperio hay que reconocer que la cultura política americana es profundamente democrática y que está acostumbrada a aceptar la oposición como algo natural. Los valores americanos tienen que ser queridos y asumidos voluntariamente por lo que de positivo tienen para todo el mundo. Es decir, que la acción exterior y estratégica de Norteamérica no se basa en la coerción (salvo con los enemigos) sino en la persuasión y en la atracción⁸. Los americanos deben entender que su imperio tiene que ser capaz de represaliar a quien se le subleve, pero que debe basarse tanto

8. A este respecto debe consultarse la obra de Nye (2003). En cualquier caso al autor le sirve la necesidad de emplear tanto el *hardpower* como el *softpower* como crítica al presidente Bush, quien, en su opinión, está descuidando este último aspecto por su marcado unilateralismo, actitud que genera rechazo.

en la firmeza para la acción como en la bondad y benevolencia de su poder y en el hecho de que allí donde estén los americanos favorezcan la creación de riqueza, la revitalización tecnológica, el dinamismo social y, no es baladí, las prácticas democráticas y la libertad. Que normalmente es lo que han logrado con sus intervenciones.

Por otro lado, un imperio post-imperial no se debe basar en marcos geográficos, sino que sus fronteras son ideológicas. Tiene sentido en tanto que comunión de países que comparten los mismos valores y la misma visión acerca del futuro y del mundo. El interés común es servir a la causa de la libertad, defendernos de las amenazas a la misma y potenciar un marco de prosperidad global que la apuntale y desarrolle. Blair dijo a sus ciudadanos que él no temía la unipolaridad, porque su país formaba parte de ese único polo de libertad que representaban los Estados Unidos. Los europeos que sufrimos la lacra del terrorismo, que podemos ser vulnerables ante las nuevas formas del terror, que compartimos fronteras con gobiernos inestables y no sujetos a las reglas del juego democrático, no deberíamos sentir resquemor ante la potencia americana. Porque no somos súbditos, sino parte de ese nuevo imperio cuya razón de existir es acabar con los enemigos de nuestras sociedades abiertas y permitir un clima de respeto y libertad para todos. La extensión de las buenas prácticas de gobierno y de la democracia es la única política imperial aceptable. Y es la que tenemos. Hay quien critica el «orden americano», pero la alternativa no es un supuesto e imposible «orden europeo», sino el desorden mundial. Y ésa es la pregunta que nos debemos hacer: ¿Qué preferimos para nosotros y nuestros hijos (Kaplan y Kristol, 2003, VIII), «un mundo de normas y convivencia civilizada, o un mundo en el que los dictadores no se sientan constreñidos para desarrollar armas de destrucción masiva ni tengan remordimientos por cometer agresiones externas o ayudar al terrorismo»?

BIBLIOGRAFÍA

- | | |
|---|---|
| Art, Robert (2003): <i>A grand Strategy for America</i> , Cornell University Press, New York. | Fukuyama, Francis (1989): «The End of History?» en <i>The National Interest</i> , verano. |
| Bush, George W. (2003): «Speech at the Graduation Exercises at West Point». En <i>We will prevail. President George W. Bush on War, Terrorism, and Freedom</i> , Continuum Press, Nueva York. | Haass, Richard (1997): <i>The reluctant sheriff: The United States and the world after the Cold War</i> , Council on Foreign Relations, Nueva York. |
| Frum, David (2003): <i>The right Man: the surprise presidency of George W. Bush</i> . Random House, Nueva York. | Hassner, Pierre y Vaïse, Justin (2003): <i>Washington et le Monde. Dilemmes d'une superpuissance</i> , Autrement, Paris. |

- Hirsh, Michael (2003): *At War with Ourselves*, Oxford University Press, Nueva York.
- Ignatieff, Michael (2003): «The burden» en *The New York Times Magazine*, 5 de enero.
- Ikenberry, John (2002): «America's Imperial Ambition» en *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 5, septiembre/octubre.
- Kagan, Robert (1998): «The benevolent Empire» en *Foreign Policy* nº 111, verano.
- Kagan, Robert y Kristol, William (2002): «The Bush Era» en *The Weekly Standard*, 11 de febrero.
- Kaplan, Lawrence F. y Kristol, William (2003): *The War over Iraq. Saddam's tyranny and America's Mission*, Encounter Books, San Francisco.
- Krauthammer, Charles (1991): «The unipolar moment», *Foreign Affairs*, vol. 71 nº 1.
- Minister, Richard (2003): *Losing Bin Laden: How Bill Clinton's Failures Unleashed Global Terror*, Reignerer Publishing, New York.
- Millière, Guy (2003): *Ce que veut Bush. La recomposition du Monde*, La Martinière, Paris.
- Muravchik, Joshua (1996): *The Imperative of American leadership*, The American Enterprise Institute Press, Washington.
- Nye, Joseph (2003): *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Nueva York.
- Rice, Condoleezza (2000): «Campaign 2000: Promoting the National Interest» en *Foreign Affairs*, enero/febrero.
- Schmitt, Gary (2003): «Power and duty: US action is crucial to maintaining World Order», *Los Angeles Times*, 23 de marzo.
- Sloan, Elinor C (2002): *The Revolution in Military Affairs*, McGill-Queens University Press, Montreal.
- Viahos, Michael (2003): «Military Identity in the Age of Empire» en www.techcentralstation.com, 19 de junio.
- Zakaria, Fareed (2003): «The arrogant Empire» en *Newsweek*, 24 de marzo.

La nueva «Constitución» de la Unión Europea

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ*

LA integración europea seguirá avanzando por la senda «comunitaria», rechazando «con todos los respetos» las propuestas federales que, una vez más, han tratado de abrirse paso y con gran fuerza de presión.

UNA «CONSTITUCIÓN» DE NOMBRE QUE, EN BUENA HORA Y CON MUCHA SOLEMNIDAD, NOS DEJA SUSTANCIALMENTE DONDE ESTÁBAMOS. Esto es lo principal que, a nuestro juicio, cabe decir en una valoración inicial y de conjunto del texto elaborado por la Convención como proyecto de nuevo Tratado para la Unión Europea, con el que nominalmente trataría de establecerse su «*Constitución*», pero que realmente no es sino una refundición de los actuales Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea, con algunas innovaciones que en nada sustancial alteran la naturaleza, funciones y estructura de la organización supranacional europea.

Eso sí: todo va a hacerse con gran solemnidad, con *referenda* nacionales incluidos, como si de una gran decisión fundamental se tratara y los países europeos nos estuviéramos jugando en esto el todo por el todo. Una parafernalia que no se sabe muy bien si corresponde a la ceremonia de la confusión o es el inteligente precio a pagar por un consenso que se quisiera duradero al tiempo que se duda íntimamente que vaya a serlo.

Adelantemos que la confirmación de la senda «comunitaria», precisamente por un Tratado que paradójicamente relegará al pasado a la Comunidad Europea (aun manteniendo, adaptada, la Comunidad del EURATOM), constituye un alivio ante el riesgo que parecía más próximo

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid.

que nunca de que, por fin, los federalistas impusieran sus pretensiones. Es, en efecto, una excelente noticia para cuantos piensen que la clave del éxito de la integración europea y de sus magníficos efectos en la pacificación y el desarrollo económico, político y social de la Europa unida, se encuentra precisamente en el acierto del «invento» comunitario, con sus esenciales ingredientes de interestatalidad y de supranacionalidad político-administrativa, y su anclaje en la libertad, la igualdad y la subsidiariedad.

Pocas iniciativas políticas han rendido tantos y tan importantes frutos sociales, al tiempo que han recibido tantas y tan duras críticas. Sus más de cincuenta años de historia y el proceso de sucesivas adhesiones, hasta poder pasar a agrupar ya en breve, por virtud del reciente Tratado de Atenas, a veinticinco Estados europeos, de culturas tan comunes a la vez que tan diversas como las latinas, las germánicas centroeuropeas, las británicas, las escandinavas, las helénicas, magiars y eslavas, acreditan, objetivamente, en todo caso, su espectacular éxito histórico. En las críticas hay elementos, desde luego, fundados y aprovechables para tratar de continuar mejorando. Pero hay también mucho juicio peyorativo basado en prejuicios con escasa información, en pretensiones utópicas, en la decepción que produce el contraste entre lo que en realidad la Comunidad o la Unión Europeas son –porque así lo han querido sus ciudadanos, representados legítimamente por sus Parlamentos y sus Gobiernos– y lo que se querría que fuesen en virtud de modelos teóricos o intelectuales o de determinados intereses políticos o de grupos de presión. Hay quienes se empeñan en contemplar la Unión Europea –las Comunidades Europeas– como un Estado federal ya en ciernes, y, claro, no les cuadran las piezas. Y en lugar de atender a la realidad de lo que las cosas son y a su porqué, se revuelven agriamente contra cuanto no encaja en «su» modelo –que se empeñan incluso en denominar con términos propios de esas otras realidades imaginadas y deseadas– y contra las supuestas más o menos aviesas intenciones de los «culpables» de tanto «desatino». Pero las realidades sociales y políticas de nuestra compleja Europa son más tozudas aún y, una y otra vez, los sucesivos pasos que se van dando –Acta Única Europea de 1986, para lograr definitivamente el mercado interior; Maastricht, con la creación de la Unión Económica y Monetaria y la Europa del euro; Ámsterdam, Niza...– mantienen los trazos esenciales del modelo adoptado, con tan

inusitado acierto, en los años cincuenta, haciéndolo progresar con indudable eficacia. Con limitaciones, con fallos, con insuficiencias. ¿Qué duda cabe? Pero una empresa política de esta envergadura ha de enjuiciarse haciendo el balance de sus logros y de sus cargas y defectos. La impaciencia ante éstos, tanto si son objetivos como si son subjetivos, es mala consejera. Cualquier alternativa tendrá también sus cargas, limitaciones y problemas. Es más que probable que serían mucho mayores los que acarrearía la «federalización» y la «renacionalización», quizás no tan lejanas, por cierto, entre sí en la práctica, por sorprendente que pueda parecer afirmarlo, si se piensa en que ya ha habido sonadas propuestas que pretendían a la vez ambos resultados y, sobre todo, en que un triunfo prematuro de las tesis federalistas podría conllevar separaciones de algunos Estados del proceso integrador, con riesgos imprevisibles.

LOS ESTADOS SIGUEN SIENDO LOS «SEÑORES» EXCLUSIVOS «DEL TRATADO», CON LOS CONDICIONAMIENTOS QUE LES IMPONEN SUS RESPECTIVAS CONSTITUCIONES. Lo primero que hay que decir es que el nuevo Tratado seguirá siendo eso: un tratado internacional entre varios Estados, con el que se van a refundir principalmente los dos grandes Tratados actuales de la Comunidad Europea y de la Unión Europea.

Buena es esta refundición, aunque hay que añadir en honor a la verdad que ello no va a lograr ninguna apreciable «simplificación» ni ninguna supuesta mejor «inteligibilidad» o «transparencia» de su texto normativo (probablemente porque tampoco es realmente posible, si, como se quiere, el Tratado debe tener los elementos de regulación que los Estados quieren dejar bien sentados y no al albur de lo que pudiera decidirse por los procedimientos internos de la Unión).

Va a incorporarse además al Tratado, como es sabido, la Carta de los Derechos fundamentales que ya fuera proclamada en Niza, en diciembre de 2000, de lo que algo diremos enseguida. Y, ciertamente, además, el Tratado añadirá algunas novedades sustantivas en el orden competencial, organizativo y funcional, aunque ninguna con capacidad de alterar la naturaleza de lo que hasta ahora era la Comunidad y va a pasar a ser simplemente la Unión Europea. Esta refundición de la Comunidad y de la cooperación política en una sola organización supranacional personificada que es lo que será en adelante, con este nuevo Tratado, la Unión Euro-

pea, sí que es una «simplificación» efectiva y, desde luego, laudable, aunque pueda criticarse al respecto que no se haya incluido en la refundición ya también el EURATOM.

Pues bien, el nuevo Tratado, como todo tratado, constituye un acto jurídico normativo que se sustenta exclusivamente en la voluntad concorde de los Estados que lo firman y ratifican, de conformidad con sus respectivos ordenamientos constitucionales, a los que, obviamente, queda subordinado en su vigencia en cada uno de los Estados.

Son los Estados los únicos autores y la única fuente de legitimidad del nuevo Tratado, como lo eran de los que éste derogará. Los ciudadanos de Europa son, claro está, quienes en último término legitiman su existencia y su poder, pero lo hacen sólo y exclusivamente a través de sus respectivos Estados; no constituyen una especie de fuente distinta de legitimidad, como tantos gustan de repetir errónea o falsamente; el nuevo Tratado no reconoce a ningún «Pueblo europeo», ni explícita ni implícitamente, en cuya voluntad sustentara sus preceptos y la organización de la Unión o al que se entregara de alguna manera su futuro. Siguen siendo los Estados los únicos «Señores del Tratado». La democracia en la Unión sigue pasando fundamentalmente por la democracia en los Estados miembros que la constituyen y disponen sobre ella, por más que se complemente en su funcionamiento con mecanismos de participación democrática específicos de la Unión, destacadamente a través del Parlamento Europeo ¹.

Tanto el contenido de los arts. 1º y 57 de la Primera Parte como, sobre todo, los arts. 7 y 8 de la Cuarta Parte, que determinan el procedimiento de revisión y de adopción, ratificación y entrada en vigor del propio Tratado, son contundentes: todo depende de la sola y unánime voluntad de los Estados miembros, quienes, por lo demás, tienen el derecho de separarse en cualquier momento de la Unión, tal y como quiere explicitar ahora el art. 59 de la Primera Parte (los tratados actuales no lo establecían expresamente, pero es un principio general del Derecho de los tratados que estaba y está implícito).

1. El Título VI que cierra la Parte I del Proyecto dedica varios preceptos a «la vida democrática en la Unión», con los que se quiere, sin duda, atender a las demandas de superación del llamado «déficit democrático» de la Unión. El art. 45 enfatiza aparentemente la representación directa de los ciudadanos de la Unión en el Parlamento, pero cuidándose de recordar de inmediato que también los Gobiernos de los Estados dependen de esos mismos ciudadanos. Observación especialmente importante para una Unión en la que el poder efectivo sigue decisiva, cuando no exclusivamente, en los Estados y sus Gobiernos.

El nuevo Tratado, pues, cara a los ordenamientos de los distintos Estados miembros tendrá que respetar las Constituciones de éstos, que son las que les legitimarán para ratificarlo bajo determinadas condiciones. Es evidente que ningún Estado puede admitir que en su ámbito interno produzcan efectos normas que contradigan a su Constitución, mientras ésta no se modifique para permitirlos. Salvo que la propia Constitución de algún Estado declare la primacía absoluta de tratados como el nuevo de la Unión o de cualquier otro compromiso internacional, lo que no es, desde luego, el caso común. Para España, el art. 95 de nuestra Constitución es rotundo al respecto, subordinando a ella cualquier tratado que España asuma, subordinación que lógicamente tanto abarca a lo establecido directa y explícitamente en ellos como a lo que en ellos se comprenda implícita e indirecta o derivadamente.

Ya se entiende, entonces, que sólo de forma nominalista y convencional puede llamarse «*Constitución*» a una norma de la naturaleza y porte del nuevo Tratado, cuya entidad seguiría siendo más bien equiparable a la de las leyes de los Estados, subordinado como está a las únicas Constituciones propiamente tales que sigue habiendo en el sistema, que no son sino las de los Estados miembros. El nuevo Tratado será, como los actuales comunitarios, la gran ley común de la Unión, su «Estatuto», si se quiere (ésta era la denominación, por cierto, que más modestamente escogió para sí el antiguo proyecto de Tratado de la Comunidad Política Europea de 1954, aunque sí que era federalista), por mucho que se le presente como «*Constitución*».

UNAS NUEVAS «LEYES EUROPEAS» QUE NO SON LEYES. Otra de las novedades aparentemente más destacables del proyecto de nuevo Tratado es el otorgamiento a la Unión de la potestad de dictar *leyes* y *leyes-marco europeas*, así formalmente denominadas. El art. 1-37, con el que se abre el Título dedicado a los instrumentos jurídicos con los que la Unión ejercerá sus competencias, las diferencia de los *reglamentos*, al tiempo que suprime implícitamente la figura de las *directivas*.

Se quiere cumplir, por fin, con ello la orientación reiteradamente reproducida en anexos a los actuales Tratados, ya desde una de las Declaraciones de Maastricht, relativa a la consideración de una «clasificación de los actos comunitarios» que comportase «una adecuada jerarquía entre

las distintas categorías de normas». Pero, en realidad, una vez más, bajo la apariencia de razones técnicas y no poco discutibles, lo que subyace es el intento de subvertir el orden comunitario en una estructura de tipo federal, aunque el resultado final no sea, de momento, sino nominalista y defraude tales pretensiones.

Las definiciones sustantivas de las nuevas *leyes* y *leyes-marco* que, en cuanto a su contenido y fuerza de obligar, se hacen en el mismo citado art. 1-37 del Proyecto, coinciden con las establecidas en el actual art. 249 del Tratado de la Comunidad Europea para los reglamentos y las directivas, respectivamente. Se mantiene, sin embargo, la denominación de *reglamentos* para las disposiciones de aplicación o subordinadas a aquéllas, es decir para las normas comunitarias derivadas de segundo grado que ya existen también ahora, aunque tanto si su contenido corresponde al de los actuales reglamentos de esta índole como si es el propio de las actuales directivas (de ese mismo rango inferior). La misma denominación se conserva, no obstante, además para ciertas disposiciones de aplicación o desarrollo inmediato del Tratado que cumplen similar función a la que se pretendería dar a las nuevas *leyes*, y que algunos preceptos del Proyecto imponen en lugar de éstas².

Se formalizará así, en suma, por primera vez en la historia de la integración europea, una explícita distinción entre *actos legislativos* (art. 1-33) y *actos no legislativos* (art. 1-34), como ya se quiso hacer en el fallido proyecto de la Comunidad Política Europea de 1954 y se rechazó en los Tratados de Roma de 1957 (Martínez López-Muñiz, 1996, 39-42) (Nemo, 1997, 222-223). Todos los proyectos de orientación federalista que luego han recobrado impulso, desde el Proyecto Spinelli –asumido ya en 1984 por el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal al término de su primera legislatura–, han tratado lógicamente de introducir esta distinción y la correspondiente separación en la Unión

2. Para establecer, por ejemplo, el arancel común –art. III-39– o en materia de prácticas restrictivas o abusivas de la competencia y de ayudas públicas de los Estados –arts. III-52 y III-57.4 y 58–, o en la aplicación de las prohibiciones de acceso privilegiado del sector público a las entidades financieras y de corresponsabilidad financiera general entre sus distintos entes y empresas –arts. III-74 y III-75–, en punto a las medidas sobre los billetes y monedas del euro –art. III-78–, aplicación de diversas medidas del Estatuto del Sistema europeo de Bancos Centrales –art. III-79– o de la potestad sancionadora del Banco Central Europeo –art. III-82–, adopción de diversas medidas en la PAC –III-126 y III-127–, en el ámbito del Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia –III-161 y III-164–, en la aplicación de las reglas de la asociación con los llamados «países y territorios» vinculados especialmente con determinados Estados miembros –art. III-191–, o en los arts. III-224, III-306, III-330, etc.

de un Poder Legislativo y de un Poder Ejecutivo, conforme a los principios considerados más esenciales a todo Estado propiamente constitucional (recuérdese aquello del art. 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que sigue vigente en Francia: «*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*»).

La cuestión es, sin embargo, que el supuestamente nuevo Poder Legislativo seguirá situado principalmente en el mismo órgano intergubernativo –el Consejo de Ministros– que hasta ahora sólo tenía lógicamente potestades reglamentarias y que continuará ejerciendo estas mismas potestades normativas de índole administrativa y subordinada, típicamente ejecutiva (art. 1-22). A pesar de que, ciertamente, el actual procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento, introducido por Maastricht y aplicado progresivamente desde entonces a un número mayor de asuntos, merced a las reformas de Ámsterdam y Niza, va a convertirse ya en el *procedimiento legislativo ordinario* (art. III-302), correspondiente, por tanto, la función «*legislativa*» conjuntamente a los dos, y hay otros asuntos en los que el *acto legislativo* requerirá la unanimidad del Consejo y la aprobación del Parlamento (arts. III-8, etc.), lo cierto es que seguirá habiendo actos *legislativos* europeos –igual que ahora no pocos reglamentos y directivas– cuya adopción dependerá de la sola voluntad del Consejo de Ministros, sin otra intervención del Parlamento Europeo que la meramente consultiva³, mientras el Consejo Europeo no decida por unanimidad, conforme al art. 1-24.4, que tales casos pasen en el futuro a ser regulados por el «procedimiento legislativo ordinario». Amén de que, desde luego, en dicho procedimiento legislativo ordinario (la codecisión) ninguna mayoría del Parlamento podrá imponer al Consejo acto legislativo alguno. Sigue siendo el Consejo, como desde el principio de la integración comunitaria, el que tiene la sartén por el mango, aun con los condicionamientos que los propios Estados establecen en el Tratado, similares a los actualmente existentes: el mismo Consejo de Ministros, además, que retiene a la vez

3. Arts. III-9, III-10, III-11 y III-46, o arts. III-62, 63 y 64, en todo lo relativo, nada menos, que a la armonización fiscal y a una buena parte de la normativa por necesidades del mercado interior, III-68, III-76, III-104 –en materias que inciden en los derechos laborales, aun con básicas limitaciones–, III-130 –medidas sobre aspectos medioambientales más sensibles–, III-170 –medidas de Derecho de Familia de incidencia transfronteriza– III-175, III-176 o III-178, etc.

el principal poder reglamentario y al que corresponden igualmente, aun bajo la superior dirección política del Consejo Europeo (de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados, que dirigen los Gobiernos de los que proceden los miembros del Consejo de Ministros), las funciones de gobierno y administración más relevantes de la Unión⁴. Nada, pues, de separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, aunque siga habiendo las diferencias procedimentales en la adopción de un tipo u otro de actos que ya conoce el actual Derecho comunitario y que el nuevo Tratado querría complementar, por ejemplo, introduciendo la publicidad en las sesiones del Consejo de Ministros relativas al procedimiento «legislativo» (art. I-49). Las líneas políticas que han de dirigir la Unión no las marca tampoco el Parlamento Europeo sino el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, es decir, en suma, el conjunto de los Gobiernos de los Estados miembros y por unanimidad, aunque haya de «escucharse» al Parlamento (como, por ejemplo, para la política exterior y de seguridad común dispone el art. III-205 del Proyecto).

Pero es que, además y sobre todo, resulta evidente que con el nuevo Tratado en proyecto se mantiene a la potestad normativa de la Unión, por mucho que se la llame *legislativa* en sus virtualidades más trascendentales, dentro de los severos y particularizados límites y condicionamientos sustantivos que derivan de las regulaciones contenidas en el Tratado. Es sólo éste realmente, como ya hemos dicho, la auténtica *ley* de la Unión, la verdadera norma primaria común establecida por los Estados miembros en todas las materias realmente integradas y a las que se aplican las potestades supranacionales de la Unión: régimen general del mercado interior (libertades económicas, protección de la competencia, control de ayudas, empresas y servicios públicos, etc.), régimen monetario y exigencias de la estabilidad, régimen agrícola, transportes, relaciones laborales, etc. Las determinaciones del Tratado, exactamente igual que las ahora contenidas en los Tratados comunitarios, van muchísimo más allá de lo que es usual en las Constituciones sólidas y perdurables, propias de los Estados miembros, y se asemejan a lo que es propio de las leyes básicas que conoce la práctica legislativa estatal. Todas las normas que la Unión podrá aprobar —como ahora las Comunidades Europeas— no serán sino normas secundarias, subordinadas, típicamente

4. Arts. I-22, I-58, III-71 y III-72, III-76, III-90, III-95, III-100, III-159, III-196, III-198, III-211, III-227, III-231, III-325, etc.

reglamentarias, por mucho que a las principales se las califique como *leyes*, y aunque, ciertamente, se beneficien de amplias «deslegalizaciones» en su favor y de no poca importancia política y práctica en ciertos casos. Y cuando el Tratado o sus anexos no fijan esa normativa básica y primaria, no se permite a la Unión ejercer potestad normativa, sino que o bien solamente se contemplan instrumentos de cooperación política⁵, o se exige claramente que las posibles normas que elabore la Unión se sometan luego a ratificación por todos y cada uno de los Estados miembros conforme a sus propias exigencias constitucionales: es decir, se formalice un complemento normativo acordado por los Estados de conformidad con sus normas estatales correspondientes (e implícitamente conforme al Derecho de los tratados).

Es por demás expresivo de lo que estamos diciendo, que normativas tan propias de la reserva de ley de las Constituciones estatales, y ajenas, por ende, al reglamento como la regulación de los derechos y libertades fundamentales o la creación y regulación primaria de tributos y prestaciones públicas obligatorias, o, en fin, el establecimiento de delitos y penas, no estén efectivamente al alcance del poder normativo de la Unión, sino que quedan fijadas en el Tratado⁶ o sólo pueden establecerse por la mencionada aceptación de todos los Estados miembros conforme a sus exigencias constitucionales de Derecho interno y, por lo común, sin otra intervención del Parlamento Europeo que la meramente consultiva⁷. Por similar razón el Tratado en proyecto advierte a veces (en los mismos supuestos en que ya lo advertía el Tratado todavía en vigor) que las *leyes* o *leyes-marco* que autoriza a dictar en determinadas materias (y no sólo en las anunciadas en el art. I-16), «no incluirán

5. Como sigue ocurriendo, como regla, en política exterior y de seguridad común —art. I-39— y, dentro de ella, en materia de defensa: art. I-40.

6. Hay algunas previsiones del actual TrCE y del Proyecto que pudieran suscitar dudas, como los similares arts. 283 del primero y III-333 del segundo, que parecen remitir a la normativa comunitaria derivada —ahora a la ley europea— el estatuto de los funcionarios y agentes comunitarios, algo que, en relación con los funcionarios del ámbito nacional, la Constitución Española, en sus arts. 103.3 y 149.1.18 reserva a la ley, y en buena medida a la ley básica estatal. Pero los Estados —sus Legislativos— no han dejado de establecer ciertas reglas básicas en el actual Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, de 1965, anexo al Tratado de Bruselas, complementado en Maastricht, y análogamente ocurrirá bajo el nuevo Tratado en proyecto, que lo mantiene expresamente en su art. II-340.

7. Arts. I-53.3, III-13, III-65, III-180, III-232. El art. I-53.3 dice que la ley europea del Consejo de Ministros sobre los recursos de la Unión (que ha de adoptarse por unanimidad y previa consulta al Parlamento) no puede entrar en vigor hasta que no sea aprobada por todos los Estados conforme a sus respectivas normas constitucionales. Carece, pues, de toda justificación calificar tales normas de leyes europeas del Consejo de Ministros.

armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros»⁸.

No puede extrañar, por lo mismo, que a las nuevas *leyes europeas* se les impongan los mismos requisitos de motivación que a los reglamentos y demás actos administrativos de la Unión (art. I-37.2) o se les sujete a los mismos mecanismos de control jurisdiccional (arts. III-270, III-272, ...), que seguirán siendo, por cierto, los que pasaron en 1957 a los Tratados de Roma y habían sido introducidos en el de la CECA por Jean Monnet (1976, 513), con la eficaz colaboración de un ilustre Consejero de Estado francés, Maurice Lagrange, que trasladó al ámbito comunitario el sistema del contencioso-administrativo galo y fue el primer Abogado General del Tribunal de Justicia que él mismo diseñara.

El principal objetivo de los federalistas con respecto a la potestad legislativa de la Unión era poner en sus manos todo lo que el Proyecto de Tratado ha llevado a su Parte más extensa, la Tercera («Políticas y funcionamiento de la Unión»), es decir, todas las regulaciones que, también ahora, se encuentran en la Parte Tercera del Tratado de la CE, sobre las distintas «políticas» de la Unión, más buena parte de las de sus Partes Cuarta y Quinta y algunas de las regulaciones del Tratado de la Unión, más algunos importantes Protocolos. Es toda la tesis por la que ha pugnado destacadamente el Presidente Prodi y tantos otros, de distinguir y separar dos Tratados o dos partes claras del Tratado: el Tratado o la parte del Tratado que pasaría a ser la «Constitución», reformable con altas garantías procedimentales –incluso manteniendo las actuales, propias de cualquier Tratado– y el Tratado o la parte del Tratado que, por tener carácter de mera *ley* –aunque no lo formularan así explícitamente los partidarios de esta propuesta–, podría ser modificado por el nuevo Poder legislativo de la Unión, quedando entregado a las *leyes* o *leyes-marco europeas* (o a las *leyes orgánicas europeas*, que han quedado descartadas en el Proyecto, pero que han figurado en muchas propuestas, desde la de Spinelli de 1984). Si esto hubiera sido asumido por la Convención en el Proyecto de nuevo Tratado o lo asumiera la Conferencia Intergubernamental, las *leyes euro-*

8. Así en materia de cooperación en la promoción del empleo o en la política social (arts. III-101 y III-104, equivalentes al 129 y 137, respectivamente, del actual Tratado de la Comunidad Europea), en lo relativo a sanidad, cultura, educación y formación profesional (arts. III-179, III-181, III-182 y III-183, como los actuales arts. 152, 151, 149 y 150, respectivamente, del TrCE), o en el nuevo ámbito de la protección civil (art. III-184) o en el impulso de la prevención de la criminalidad (art. III-173), o de la cooperación administrativa (art. III-185).

peas y la *potestad legislativa* de la Unión habrían sido o pasarían a ser, sin duda, propiamente tales, y se habría planteado entonces seriamente la cuestión de la legitimidad de su atribución principal o decisivamente condicionante a un órgano Ejecutivo –el Consejo de Ministros–, así como incluso la de la legitimidad de la actual composición, modo de elección y representatividad del Parlamento Europeo (que, por cierto, en el Proyecto carece incluso de autonomía normativa para su propia ordenación interna, como se desprende del arts. III-232 y III-235, por más que el art. III-241 le permita adoptar su «reglamento interior», y sigue sin derecho de iniciativa en sentido estricto, a pesar de lo dispuesto en el art. III-234).

Pero el Proyecto ha rechazado la pretensión federalista en dicho importante extremo, por lo que a la vez evidencia el eufemismo con el que ha establecido estas nuevas *leyes europeas* en cualquiera de sus modalidades.

Sólo excepcionalmente en algún supuesto, el Proyecto de nuevo Tratado –justo donde ya lo admitía también el actual de la Comunidad Europea– permite que pueda modificarse o sustituirse por una norma comunitaria lo dispuesto por los acuerdos internacionales que integran el Tratado y sus anexos. Sólo que ahora se califica como *ley europea* a esa norma comunitaria. Son casos –excepcionales, como decimos– verdaderamente de una sustantiva «deslegalización» (desde la perspectiva estatal) y en aspectos bastante secundarios, por más que los textos se revistan pomposamente de *leyes europeas, del Consejo de Ministros* o de él y del Parlamento⁹.

POSITIVA VOLUNTAD DE REFORZAR EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: REORDENACIÓN FORMAL DE SUS INSTRUMENTOS Y AMPLIACIÓN EXPLÍCITA DE SU CAMPO DE APLICACIÓN. Debe destacarse como una laudable innovación sustantiva –no ajena a la nueva sensibilidad mundial generada tras el II-S ni al particular impulso que ha procedido del Gobierno de España– la amplia regulación que el Proyecto efectúa de

9. Es el caso del art. III-289 (análogo al actual 245 del TrCE, aunque elimina la unanimidad del Consejo y aplica la codecisión), en cuanto a la posibilidad de modificar parte del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, y es también el caso del art. III-76 (equivalente al art. 104 del TrCE) que seguiría permitiendo reemplazar, en materia de política monetaria, el Protocolo sobre el procedimiento a seguir en caso de déficits excesivos de los Estados miembros –al que el propio art. III-76 marca pautas básicas–, por medio de ley europea, pero exclusiva del Consejo de Ministros y adoptada necesariamente por unanimidad, previa mera consulta al Parlamento, lo mismo que al Banco Central Europeo; análogamente, el art. III-79 permite modificar por ley europea los mismos preceptos de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales que ya podía modificar el Consejo conforme al actual art. 107 del Tratado de la Comunidad Europea, aunque la redacción del Proyecto parece implicar que esa ley habrá de ser adoptada ahora junto con el Parlamento Europeo.

lo que, nacido como «tercer pilar» en Maastricht, dentro de la mera cooperación política, se ha convertido en una importante materia, crecientemente «comunitarizada»: el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Una lectura apresurada del muy importante capítulo que le dedica la Parte Tercera del Proyecto, y especialmente de su sección 4ª, sobre la «cooperación judicial en materia penal», podría poner en cuestión, sin embargo, lo que hemos dicho en los párrafos anteriores sobre las nuevas «*leyes europeas*», al menos en cuanto se refiere a algo tan relevante para los derechos del hombre y la reserva legal, en su contenido más tradicional como es, nada menos, que la legislación penal y procesal penal.

Una consideración más reposada de estos preceptos del Proyecto evidencia, no obstante, que no contienen novedades estructurales con respecto a la regulación contenida ya ahora en el Tratado de la Unión Europea desde que el Tratado de Niza –en vigor desde febrero de 2003– incorporase importantes instrumentos de tipo comunitario a la aplicabilidad de la cooperación policial y judicial en materia penal, y en particular las que el art. 34.2.b) llama «decisiones marco» «para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias», y que configura a semejanza de las directivas comunitarias. Lo que hace el Proyecto es reordenar quizás mejor las disposiciones ya existentes, insertándolas en su nueva terminología, y añadir algunos elementos que amplían el ámbito de aplicación de las medidas adoptables. Pero no más. Esas ampliaciones y complementos, con todo, aunque no cambien la naturaleza de las instituciones ni la incisividad de los efectos jurídicos de sus actuaciones, son algo de lo más importante, nuevo y destacable del nuevo Proyecto, consecuencia del impulso que se viene dando a este espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, al menos desde el Consejo Europeo de Sevilla. Pero veamos sucintamente aquí lo que puede resultar aparentemente más problemático para la identificación de la naturaleza de la Unión bajo el Proyecto:

El art. III-172.1 dispone que, por medio de una *ley-marco europea*, se pueden establecer reglas mínimas sobre definición de las infracciones y sanciones penales en ámbitos de criminalidad particularmente graves y que tengan una dimensión transfronteriza.

Podría pensarse que se está habilitando con esto al supuesto nuevo Legislador europeo para que cree nuevos tipos penales y los regule con sus sanciones, lo que entraría, en efecto, en el ámbito típicamente propio

de las leyes, como ya hemos recordado (el art. 25 de la Constitución Española, en relación con el 81, lo reserva incluso a la ley orgánica).

Es claro, sin embargo, que la Unión Europea no podrá –como no puede ahora, a pesar de la similar disposición que se contiene en el art. 31.1.e) en relación con el 34.1.b) del vigente Tratado de la Unión– crear nuevos tipos o sanciones penales ni regularlos directamente. Sólo podrá establecer unas reglas mínimas que habrán de respetar los Legisladores penales de los Estados miembros. Y no, de entrada, sobre cualquier tipo de delito que la Unión pudiera estimar «especialmente grave y transfronterizo», ya que es el mismo Proyecto de Tratado el que inmediatamente concreta que se está refiriendo al «terrorismo, trata de seres humanos y explotación sexual de mujeres y niños, tráfico ilícito de drogas o de armas, blanqueo de dinero, corrupción, falsificación de medios de pago, criminalidad informática y criminalidad organizada» (se amplían sensiblemente –importa subrayarlo– las figuras delictivas en comparación con las contempladas por Niza al redactarse el art. 31 del actual Tratado de la Unión). Estos términos tienen una significación esencial que habrá de ser respetada por las mencionadas *leyes-marco* que expliciten sus perfiles básicos o mínimos, para que los Legisladores penales de los Estados lo tengan en cuenta en sus códigos o leyes penales. No puede, pues, el poder normativo de la Unión crear tipos penales, ni siquiera indirectamente, para obligar a los Estados a introducirlos: están ya, obviamente, previstos en el propio Tratado, la auténtica ley de la Unión, como venimos diciendo (que además, en el caso de España, ha de ser aprobada también por ley orgánica, en virtud del art. 93 de la Constitución, como es bien sabido).

Es cierto, con todo, que el mismo precepto del Proyecto quiere habilitar por añadidura al Consejo de Ministros para que, por unanimidad y con la aprobación del Parlamento, decida añadir otros supuestos de criminalidad al listado que el Tratado explicitará, por entender en el futuro que también cumplen los requisitos sustantivos ya indicados. Se tratará ciertamente de una decisión de la Unión y no de una modificación del Tratado con la intervención de los Legislativos de los Estados miembros. Pero, es curioso: esta decisión no adoptará la forma de *ley europea*. Se trata de una excepcional habilitación que efectúa el Tratado, formalmente de muy discutible justificación en los principios generales que subyacen a la Unión del nuevo Proyecto. Pero, en todo caso, desde un punto de

vista realista y sustantivo, ya se comprende que nada será acordado por unanimidad de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el Consejo sin un suficiente respaldo de sus respectivos Parlamentos, es decir sin una clara aceptación de los Legislativos nacionales. Amén de continuar siendo ellos quienes a la postre tendrán que decidir la regulación de los delitos de que se trate y sus sanciones.

En fin, el ap.2 del mismo art. III-172 permite además esta aproximación penal mediante reglas mínimas cuando sea imprescindible para asegurar la ejecución de una política comunitaria que haya dado lugar a medidas de armonización. Aquí el tipo penal no aparece especificado, pero sí determinado mediante algunos parámetros básicos generales, obviamente condicionantes de lo que esas *leyes-marco* puedan acordar en su día. Pero tampoco se trata de un poder de introducir y regular directamente tipos y sanciones penales, que es algo que sigue en todo caso en el ámbito competencial de los Estados miembros.

Por otra parte, en el orden procesal penal, el art. III-171 contiene previsiones similares en cuanto al establecimiento de reglas mínimas sobre pruebas, derechos de las personas en el proceso penal y derechos de las víctimas de la criminalidad, u otros aspectos que, en su día, asimismo una decisión unánime del Consejo, aprobada por el Parlamento, determine. No hace falta que entremos en más detalles.

El Derecho internacional conoce tratados que obligan a los Estados que los ratifican a incluir determinados elementos en sus legislaciones penales o procesales penales. Estamos ante algo similar, si bien la naturaleza supranacional de la Unión hace surgir de sus normas y decisiones una obligatoriedad directa –siquiera sea en cuanto a los resultados a alcanzar, como ocurre con las *leyes-marco*– que no precisa previa aceptación formal por cada Estado miembro. Pero, salvo en cuanto a este, desde luego, importante extremo, estamos ante normas del mismo alcance obligacional, no, por tanto, ante unas leyes penales o procesales (o de otro tipo, eventualmente, en el caso de los derechos de las víctimas) directamente vinculantes. El Poder para establecerlas sigue entero en los Estados.

Estas previsiones, pues, del futuro Tratado tampoco justifican sustantivamente, a nuestro entender, la configuración formal de la Unión como dotada de un auténtico Poder legislativo, por más que, desde luego, se aproxime con ello sensiblemente a lo que éste implica. Lo que no impide

destacar, como venimos haciendo, la especial importancia de las ampliaciones que contiene el Proyecto en esta materia, entre las que se cuentan estas competencias que hemos visto en último lugar para eventualmente ampliar la posibilidad de establecer reglas mínimas. Estas competencias no estaban en los actuales Tratados, tampoco tras Niza, de forma, al menos, tan explícita. Podrían considerarse incluidas en la previsión del art. 34.2.b), pero es una novedad su determinación explícita (y en cuanto a las del art. III-172.2, no exigirse la unanimidad del Consejo).

REDUCIDA TRASCENDENCIA DE LA INCORPORACIÓN AL TRATADO DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, SUBORDINADA A LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS. Todo parece indicar que el nuevo Tratado incorporará a su texto la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, proclamada en Niza en diciembre de 2000, aun sin otorgarla entonces ningún valor jurídico efectivo. Se quiere ahora darle el valor jurídico del propio Tratado, en lo que ha pesado considerablemente la opinión de quienes han querido revestir al nuevo texto de la máxima apariencia posible de una auténtica Constitución. Parece que a estas alturas del siglo XXI, una Constitución que se precie no podría prescindir de una sustantiva parte dogmática sobre los derechos humanos a cuyo servicio habría de estar la estructura de Poder que ella sustente.

Ocurre, sin embargo, que, como se reconoce en el propio Preámbulo de la Carta, que, al menos por el momento, figura como tal en la asunción que se ha hecho de todo el documento del año 2000 como Parte II del Proyecto del Tratado, los derechos y libertades explicitados en este texto vienen a reafirmar —dentro sólo, además, de las competencias y tareas de la Unión— los ya resultantes de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, de la Convención europea del Consejo de Europa de 1950 (incluyendo implícitamente sus ulteriores protocolos), de las Cartas Sociales tanto de la propia Unión como del mismo Consejo de Europa, así como de las jurisprudencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y del Tribunal de Justicia de la Unión. No es un texto con pretensiones de convertirse en verdaderamente fundamental del sistema, sino que, muy al contrario, reconoce, como no podía ser de otra forma, la prevalencia en particular de los textos constitucionales de los Estados miembros y de

los asumidos en estas materias ya por los Estados en el seno en particular del Consejo de Europa (y de Naciones Unidas). Lo confirma aún el art. 11-52 y, sobre todo, el 11-53, en punto al modo y límites con que deben interpretarse los pronunciamientos de la Carta. Estamos, en suma, ante una nueva «ley común» de la Unión, formalizada en el Tratado, que reafirma, en la mayor parte de los supuestos, lo ya dispuesto en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros o que añade alguna particularización, para vincular en el futuro a la Unión y toda su actuación y la que los Estados deban adoptar en su ejecución.

Pero es que, aunque no lo dijera de modo alguno el propio futuro Tratado, no podría aceptarse este texto sobre derechos fundamentales si contuviese pronunciamientos, permisiones o exigencias contrarias a las Constituciones de los Estados miembros. Desde luego, esta premisa nos parece indiscutible desde la perspectiva de la Constitución española, que es la única ley verdaderamente fundamental para España en la que se fundamentará todo lo que disponga el nuevo Tratado en virtud de la cláusula habilitante que ella misma contiene en su art. 93, en cuya virtud sólo pueden transferirse a organizaciones internacionales «competencias derivadas de la Constitución» y, por tanto, siempre sometidas a ella en su ejercicio, y a la que deberá someterse asimismo todo lo que se disponga en tal Tratado, por lo dicho en su art. 95. Nada puede disponerse en un tratado que afecte a España en contradicción expresa o implícita, directa o indirecta con su Constitución, mientras ésta no se modifique del modo que ella misma prevé.

La trascendencia, por tanto, de esta incorporación de la Carta al Tratado es más bien relativa, aunque puede contribuir a añadir seguridad jurídica, al determinarse de este modo lo común a los Estados miembros (algo que, por ende, ya tendrá su correspondiente soporte, como hemos, dicho, en cada uno de ellos) a los efectos de vincular a la Unión y a la ejecución de sus acciones. Qué duda cabe, por ejemplo, de que, en este sentido las políticas de la Unión en materia de cooperación y apoyo a la educación habrán de tener bien en cuenta el art. 11-10 (libertad de expresión del propio pensamiento, conciencia o creencias por medio de la enseñanza, individual o colectivamente, en público y en privado), el 11-13 (libertad científica y académica) y, sobre todo, el 11-14 (derecho, en particular, de los padres a asegurar la educación y ense-

ñanza de sus hijos de acuerdo con sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas, libertad de creación de centros escolares, gratuidad de la enseñanza obligatoria) ¹⁰. Nada nuevo, pero que pasa a quedar explicitado en la «ley» directamente aplicable a la Unión y a sus políticas que es el Tratado. Y lo mismo, por ejemplo, en materia de política científica de la Unión, en cuyo campo sí que puede quizás encontrarse algún pronunciamiento «nuevo» de la Carta, como es la prohibición de la clonación reproductiva de seres humanos, o de prácticas eugénicas selectivas (art. II-3), etc.

Aunque el grueso del contenido de la Carta es reiterativo de textos ya vinculantes hoy para los Estados y para la Unión, no deja de haber determinaciones nuevas como alguna de las que acaban de mencionarse, o como la mención de la orientación sexual entre las circunstancias que no pueden fundar desigualdades de trato discriminatorias (art. II-21), si bien hay que recordar que el principio de no discriminación se ha ido aplicando por la jurisprudencia a ésa y otras circunstancias o aspectos de los seres humanos no incluidos en los elencos más habituales de elementos sobre los que se suele prohibir la discriminación: sencillamente porque lo esencial de este principio tan importante, como está bien claro en la jurisprudencia de los Tribunales constitucionales y judiciales o en la del Tribunal de Estrasburgo, es que no se diferencie ni se trate desigualmente por los Poderes públicos —y ante todo por la ley— lo que carece de una razón justificada para ser considerado y tratado como distinto, ni se trate, por el contrario, de modo igual y uniforme, lo que, por ser diferente, debe tener un reconocimiento y tratamiento apropiado a su diferencia. Una institución, por ejemplo, cual el matrimonio, basada esencialmente en la diferencia de sexo, no puede abrirse a la unión entre los que tienen el mismo sexo, como certeramente ha recordado en el Tribunal Constitucional alemán en su Sentencia de 17.07.2002, diga lo que diga luego el Parlamento Europeo, cuyas recomendaciones o acuerdos de cualquier tipo no se supraordenan sino que se subordinan a los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, como es evidente.

Hay que recordar además lo obvio, pero que ha querido afirmarse expresamente en el propio texto de la Carta (art. II-51): que ésta no amplía por sí misma el campo de aplicación del Derecho de la Unión por encima

10. Sobre la cuestión bajo el actual TrCE, vid. Martínez López-Muñiz, J. L. (2002).

de sus competencias, ni crea, por tanto, ninguna competencia ni tarea nuevas para la Unión, ni modifica la atribución de competencias y tareas determinadas en las demás partes del Tratado.

NOVEDADES INSTITUCIONALES, QUE NO ALTERAN, SIN EMBARGO LA REAL UBICACIÓN DEL PODER POLÍTICO NI LA ESTRUCTURA «COMUNITARIA». Quizás las novedades más sobresalientes del Proyecto se refieran al ámbito institucional. Son también las que han sido más discutidas. Algunas serán muy probablemente reconsideradas por la Conferencia Intergubernamental, dada la oposición mostrada por no pocos Estados, entre ellos España.

Destaca la nueva configuración de un Presidente del Consejo Europeo (art. 1-21) dotado de un mandato permanente y dedicación exclusiva a la Unión. Será elegido por mayoría cualificada de dicho Consejo para dos años y medio, y su mandato será renovable por una vez. Preside y anima las reuniones del Consejo Europeo y procura su cohesión y consenso, asegurando su preparación y continuidad en cooperación con el Presidente de la Comisión y el Consejo de Ministros de Asuntos Generales; ostenta la representación exterior en PESC a su nivel y en su superior calidad.

No menos trascendencia presenta la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será a la vez Vicepresidente de la Comisión. En su primera condición, en la que viene a suceder y a elevar en su importancia a la figura del Alto representante de la PESC que Ámsterdam había unido a la de Secretario General del Consejo (art. 207.2 TrCE), presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores (art. 1-23) preparando y ejecutando sus decisiones sobre política exterior y de seguridad y de defensa comunes (art. 1-27.2), y representará ordinariamente a la Unión en relación con la PESC. Dependerá de él a tal efecto el nuevo Servicio Europeo para la Acción Exterior que se crea y regula en el Proyecto y en uno de sus anexos. De él dependerá también la nueva Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades militares de los arts. 1-40 y III-212. Como Vicepresidente, a la vez, de la Comisión se ocupará del resto de las relaciones exteriores de la Unión.

Con el nuevo Ministro (la única autoridad de la Unión con esta denominación, en realidad) se intentan resolver los problemas que suscitaba la actual dualidad entre el Señor PESC, en el área del Consejo, y el o los

Comisarios correspondientes, responsables de los otros aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad. Pero habrá que ver si esta compleja y novedosa figura, inserta a la vez en el Consejo y en la Comisión, produce el resultado deseado. Su designación corresponde al Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de acuerdo con el Presidente de la Comisión (art. 1-27), aunque deba además someterse con toda la Comisión al voto del Parlamento (art. 1-26).

El Consejo –que pasa a llamarse de nuevo «de Ministros»– recibe también otros cambios. Se contempla específicamente una de sus formaciones como Consejo de Ministros «legislativo», con sus peculiaridades (art. 1-23, 1-49.2). Se contemplan también la ya mencionada formación del Consejo de Asuntos Exteriores y la del de Asuntos Generales, remitiendo en cuanto a las demás a lo que decida el Consejo Europeo.

La mayor trascendencia política, sin embargo, de las innovaciones propuestas por la Convención en cuanto al Consejo radica en su propuesta de «simplificar» la mayoría cualificada a partir del 1 de noviembre de 2009, alterando los acuerdos de Niza. La nueva mayoría cualificada requeriría en todo caso un respaldo de los 3/5 de población (el 60 y no el 62 %, por tanto), además de una simple mayoría de Estados, o bien de una mayoría de 2/3 de los Estados (17 de 25) cuando no se decida a propuesta de instituciones de la Unión (art. 1-24 y Protocolo anexo). Los Estados como España –que tanto batalló para lograr lo acordado en Niza y superar los problemas pendientes desde Ioannina– y Polonia y los más pequeños que ellos, que son la gran mayoría, no van a aceptar fácilmente esta propuesta y ya lo han advertido. Ciertamente, como se ha destacado en particular por parte del Presidente Aznar, no tiene mucho sentido tratar de cambiar cada poco acuerdos internacionales laboriosamente alcanzados.

No puede dejar de señalarse, por otro lado, la institucionalización de un Presidente permanente del Eurogrupo cada dos años y medio, conforme al Protocolo al que remite el art. III-89, que presidirá las reuniones *informales* de los Ministros responsables de los asuntos monetarios de cada Estado miembro incorporado al euro.

Por lo que se refiere al Parlamento, un Protocolo mantiene durante la legislatura 2004-2009 lo acordado en Niza y en el reciente Tratado de Atenas sobre los escaños que han de ser elegidos en cada Estado miembro, pero esta composición no se incorpora al Tratado sino que

se deja el melón abierto, al habilitar su art. 1-19 al Consejo Europeo para que, por unanimidad y a propuesta y con aprobación del propio Parlamento fije esa composición sin rebasar los 736 diputados, de forma decrecientemente proporcional (se entiende que a la población de cada Estado, que sigue siendo la referencia implícita) y sobre la base de un mínimo de 4 por cada Estado. Claro que, a la postre, esa unanimidad requerida no va a hacer fácil un cambio.

Por cierto que entre las innovaciones institucionales, cabría aludir a la previsión en el art. 1-46 de una especie de iniciativa popular indirecta, sobre la base de un mínimo de 1 millón de ciudadanos de la Unión de un número «significativo» de Estados, que podrían «invitar» a la Comisión a ejercer su facultad de propuesta sobre algún «acto jurídico» que juzguen necesario para la aplicación del Tratado. Tendrá que regularlo una *ley europea*.

La Comisión, por su parte, también a partir del 1 de noviembre de 2009, limitará su composición a su Presidente, el Vicepresidente y 13 Comisarios europeos seleccionados por rotación igual entre los Estados miembros, de modo que en cada colegio se refleje el abanico demográfico y geográfico del conjunto de los Estados de la Unión (art. 1-25). Habrá además otros Comisarios sin derecho a voto, provenientes de los Estados sin Comisario europeo. No se dice si el Presidente y el Vicepresidente cuentan al efecto del reparto entre Estados, pero habría que entender que sí, por lo que los Comisarios sin voto en la Unión de 25 deberían ser 10.

Hay también algún cambio en el sistema de designación y nombramiento del Presidente —principalmente el deber de tener en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento por parte de la propuesta del Consejo Europeo—, y, sobre todo, en el relativo a los Comisarios, ya que los representantes de los Gobiernos de los Estados sólo podrán presentar ternas —y con representación de ambos sexos— al Presidente electo (art. 1-26). Y hay una expresa declaración de responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento (art. 1-25), aunque, como es sabido, siempre ha tenido éste a su disposición el instrumento de la moción de censura.

Es patente el empeño de avanzar hacia una configuración federalista de una Comisión que se erigiese en el verdadero Gobierno de la Unión, relegando al Consejo a una posición como la del *Bundesrat* alemán. Pero

la estructura que diseña el Proyecto —recuperando incluso, como dijimos, para el Consejo su primitiva denominación como «de Ministros— queda muy lejos de tal modelo. No en vano, como la experiencia evidencia y la doctrina ha señalado, el poder político real sigue en los Estados, en los partidos políticos dirigidos desde ellos y en la opinión pública que sigue conformándose sobre todo en el marco de los Estados (Koenig, 1998, 268-275).

Por otra parte, en fin, en cuanto al papel de los Parlamentos Nacionales, cauce democrático apropiado para el impulso y control de los Gobiernos, principales conductores de la Unión, como se han preocupado de subrayar los «comunitaristas» frente a las pretensiones federalistas —ya desde las Declaraciones 13 y 14 de Ámsterdam—, el Proyecto incluye un nuevo Protocolo que vendría a sustituir y complementar al que se aprobó con el Tratado de Ámsterdam. Se ha tratado de cumplir así el mandato que se contenía en la Declaración 23 de Niza «relativa al futuro de la Unión», que, entre los 4 objetivos a abordar más en particular a este respecto, incluyó la cuestión de «la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea».

En la organización jurisdiccional sólo se retoca o complementa en algún punto lo ya ampliamente desarrollado en Niza, siendo de destacar la creación por el art. III-262 de un Comité consultivo para el nombramiento de los jueces y abogados generales, que regulará y designará el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Tribunal de Justicia¹¹. La más importante novedad «parajurisdiccional» es, sin embargo, la posibilidad de institucionalizar, a partir de Eurojust, un Fiscal europeo que se contempla en el art. II-175, por medio de una *ley europea del Consejo de Ministros* —que habrá de adoptarse por unanimidad y con la aprobación del Parlamento Europeo—, para combatir la criminalidad grave con dimensión transfronteriza y las infracciones contra los intereses financieros de la Unión. Podrá actuar, lógicamente, ante los Tribunales nacionales, dado que no existe una Jurisdicción punitiva europea.

11. Prescindo de comentar el sorprendente cambio de denominación que, sin embargo, aparece para lo que, desde que lo previera el Acta Única Europea de 1986, se ha denominado Tribunal de Primera Instancia, y que ahora pasaría a denominarse Tribunal de Gran Instancia, incluso en el texto en español, lo que, desde luego, resulta de más que difícil comprensión y justificación. Los Tribunales «de grande instance» son bien conocidos en el Derecho francés, como similares a nuestras Audiencias Provinciales, pero ningún sentido tiene modificar ahora la denominación que ya estaba acuñada en el Derecho comunitario y no resulta tan específicamente francesa como ésta. Es de esperar que la CIG lo corrija.

LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD. Mención especial merece, antes de concluir, la novedad que representa la que el Proyecto denomina en el art. I-42 «*cláusula de solidaridad*» de «la Unión y sus Estados» frente a actos terroristas y catástrofes que se padezcan en su territorio, que, en cuanto a los primeros puede incluir actuaciones preventivas frente a amenazas terroristas. El art. III-231 particulariza el papel que corresponde al respecto al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores, informando al Parlamento, así como al Comité Político y de Seguridad y demás estructuras de apoyo y desarrollo de la Política de seguridad y defensa común, así como el Comité de Seguridad interior, uno y otro dependientes del Consejo.

COLOFÓN SOBRE EL PREÁMBULO Y SUS SOLEMNES REFERENCIAS. Como con realismo cabía esperar y ha tratado de explicarse, el nuevo Tratado no va a aportar cambios fundamentales en la integración europea —que, por cierto, habrían requerido en su caso cambios en nuestra Constitución tal vez muy importantes—, aunque constituirá un paso más en las reformas que se vienen haciendo desde ya hace casi veinte años: no más trascendentales, desde luego, que las que se hicieron en Maastricht (Unión Monetaria) o en Niza (lucha policial y judicial-penal contra el terrorismo y la criminalidad transfronteriza grave) o con las sucesivas ampliaciones, pero también importantes en algunos extremos. La nueva terminología, además, que se introducirá formalmente, de *Constitución* y *leyes europeas* desplegará su propia dinámica semántica, impulsando de forma imprevisible las tendencias federalistas y quizás también las «renacionalizadoras», en una peligrosa tensión de acción y reacción. Se ha rodeado todo el proceso, además, como decíamos al principio, de una especial parafernalia, también mediática, transmitiéndose a la opinión cierta impresión de vivir un momento de particular solemnidad en cuanto a la determinación del futuro de Europa, de nuestro futuro, por más que el globo se desinfle un tanto cuando se lee y se entiende el extenso documento del Proyecto.

El intenso y amplio debate que ha suscitado el Preámbulo se sitúa en esta percepción social del nuevo Tratado —nada menos que «*la Constitución de Europa*»— como un momento de trascendencia «constituyente»,

cualquiera que sea la claridad o el fundamento de las razones para ello. Aunque hay que reconocer que, si la valoración que se ha hecho en este trabajo se reconoce fundamentada, resultará más bien sorprendente que pueda darse tanta relevancia a tal Preámbulo.

Pero como en política y en el mundo mediático en que vivimos las cosas no son tantas veces como son sino como parecen, no podemos por menos de concluir coincidiendo con cuantos encuentran incomprensible la tozuda actitud de excluir cualquier reconocimiento explícito a la componente cristiana de lo que llamamos Europa y de los mejores principios y valores en que ésta trata de cifrar su identidad. Ciertamente que en la fórmula final se habla ya de «las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa», con otras referencias que difícilmente pueden entenderse si no aluden implícitamente en buena medida al Cristianismo, verdadero crisol de la cultura europea, pero eso mismo –en el contexto de la discusión en que la fórmula se ha acuñado– no hace sino confirmar que no se quieren llamar a las cosas por su nombre: una actitud que no parece la mejor para construir con solidez y confianza el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Calonge Velázquez, A. Ed. (2002): *Políticas comunitarias (Bases jurídicas)*, Lex-Nova, Valladolid.
- Koenig, Ch. (1998): «Ist die Europäische Union verfassungsfähig?», *Die öffentliche Verwaltung*, 7 de abril.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (1996): *¿Qué Unión Europea?*, Faes, Madrid.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2002): «Política de educación, de formación profesional y de juventud», en Calonge Velázquez Ed, pp. 327-333.
- Monnet, J. (1976): *Mémoires*, Fayard, París.
- Nemo Ph. Ed. (1997): *The European Union and the Nation-State / L'Union Européenne et l'État-Nation*, Groupe École Supérieur de Commerce de Paris, París.

El incierto consenso de la Convención

JOSÉ MARÍA BENEYTO*

EL 13 de junio de 2003, el presidente de la Convención europea, Valéry Giscard d'Estaing, presentó ante los medios de comunicación el borrador de proyecto constitucional («Borrador de Tratado estableciendo una Constitución para Europa») que posteriormente trasladaría a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Salónica los días 20 y 21 de junio. Aunque aspectos aparentemente «técnicos» del texto requirieron todavía la continuación de las tareas de la Convención durante la primera mitad del mes de julio de 2003, el proyecto de Constitución de la Unión Europea hecho público suponía que los 105 convencionales habían logrado sortear los obstáculos —sobre todo en el terreno institucional y de política exterior y de defensa— que pocas semanas antes parecía podían llegar a comprometer seriamente el objetivo principal de la Convención.

EL INCIERTO CONSENSO DE LA CONVENCION

El proyecto de Constitución europea de la Convención es así fruto del peculiar «consenso» de este órgano, sustentado más bien en una especie de «abstención positiva» de sus miembros (la oposición o el rechazo a su articulado no se expresó en un voto negativo, para el que por otra parte no existió un cauce formal) y en la incuestionable realidad de que son finalmente los representantes de los Gobiernos reunidos en la Conferencia Intergubernamental a partir del otoño de 2003 los que deben negociar el

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo. Director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo – CEU.

difícil compromiso, teniendo en cuenta que algunos Gobiernos (como el británico, el español o el polaco) han expresado claramente su rechazo a determinadas cuestiones, como, particularmente, el problema de la doble mayoría en el Consejo y el mantenimiento de los acuerdos alcanzados en relación con el voto ponderado en el Tratado de Niza, el cual, por otra parte, no ha entrado en vigor hasta febrero de 2003.

Medido desde el punto de vista de las relaciones de poder entre los Estados miembros o del modificado diseño institucional que propone, se constata que el Gobierno de la Unión parece desplazarse hacia el Consejo, en su doble vertiente, de Consejo Europeo y Consejo de Ministros, y que las expectativas de la Comisión quedarían aparentemente frustradas. Ello se deriva en particular de que el presidente de la Comisión deberá contar con la doble confianza del Consejo Europeo y el Parlamento, no se amplían sus competencias en política económica y en asuntos de exterior y de defensa, como la Comisión había deseado, y aunque mantiene básicamente su monopolio de iniciativa legislativa (con las excepciones de la política exterior y de seguridad común y el espacio de libertad, seguridad y justicia), la irrupción del nuevo Ministro europeo de Asuntos Exteriores como Vicepresidente dotado de un estatus especial en el seno del Colegio de Comisarios y, sobre todo, la creación de la figura del Presidente estable del Consejo Europeo, con capacidad de coordinar las tareas de unas Cumbres transformadas ahora en una institución nítidamente más ejecutiva, no dejan de plantear justificadas dudas sobre la futura evolución del equilibrio Consejo Europeo-Comisión y sobre cuál de estas dos instituciones vaya a ejercer en el futuro las funciones ejecutivas principales.

También en principio resultaría inmediato afirmar el triunfo de los países con mayor población, y, en particular, Alemania, al haber conseguido que el voto ponderado en el Consejo de Ministros se vea sustituido por un sistema doble de mayoría absoluta de países miembros cuya población represente al menos el 60% del conjunto de los ciudadanos comunitarios. También, y aunque no se produzca en todos los casos (por ejemplo, no se admite la elección por el Parlamento Europeo del presidente de la Comisión, lo que constituía uno de los objetivos principales en el diseño alemán de progresiva parlamentarización federal del sistema, ni tampoco un catálogo de competencias estricto) es cierto que el modelo final se aproxima en no pocos trazos a las propuestas alemanas. Ello ocurre en particular con el Consejo legisla-

tivo de Asuntos Generales, que responde a la idea de una segunda Cámara, así como la reducción formal del número de Comisarios.

Pero la realidad es sin duda bastante más compleja y el Proyecto no puede ocultar los múltiples compromisos que están en su base. Compromisos fueron ya los que Alemania tuvo que aceptar para llegar a adoptar conjuntamente la propuesta franco-alemana (verdadera «hoja de ruta» en sus puntos principales del borrador de Giscard), y que ha hecho posible que la inicial propuesta «ABC» (Aznar, Blair, Chirac) de presidencia permanente del Consejo Europeo constituya también uno de los ejes del nuevo sistema institucional, o que ha confirmado al ministro europeo de Asuntos Exteriores (siguiendo el inicial proyecto francés) como una figura extremadamente compleja, a la vez presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (y de Defensa), Vicepresidente de la Comisión y representante exterior de la Unión y ante los organismos internacionales.

Compromiso ambiguo es también el que la Comisión mantenga junto a sus quince miembros, que serán seleccionados siguiendo un sistema de rotación igualitaria entre los Estados miembros, otros comisarios sin derecho a voto, que procederán de todos los demás Estados miembros, respondiendo así a las demandas de los países medianos y pequeños.

Junto a las propuestas franco-alemanas hay que resaltar la influencia de otros países, como Gran Bretaña, en el desarrollo de la Convención (que ha conseguido mantener la unanimidad en la fiscalidad, la seguridad social, y la política exterior y de defensa), y, en particular, España, que ha conseguido introducir en el texto cuestiones tan relevantes como la inviolabilidad de las fronteras nacionales, la cláusula de solidaridad frente a atentados terroristas, o la extensa comunitarización de las materias de justicia e interior.

En qué medida la acción del Ministro de Asuntos Exteriores como máximo órgano ejecutivo de la política exterior puede llevar consigo un efecto de atracción sobre el conjunto de las relaciones externas, en particular sobre las competencias gestionadas en este terreno por la Comisión, y si ese proceso de concentración va a jugar a favor de su comunitarización o de una mayor intergubernamentalidad del conjunto de las relaciones exteriores de la Unión, es una de las grandes incógnitas abiertas para el futuro en la aplicación del nuevo diseño institucional. Algo similar ocurre, aunque en mucha menor medida, con la formalización del Eurogrupo como Consejo de Finanzas de la zona euro, con un presi-

dente elegido entre los ministros por un mandato de dos años y con capacidad de representación exterior, abriendo así la puerta a «Míster Euro». La relativa ausencia de la Comisión en la nueva conformación institucional de la política exterior y de la Unión Económica y Monetaria se ve desde otra perspectiva compensada con la comunitarización plena de los asuntos de justicia e interior, incluyendo la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal, así como la cooperación judicial en materia penal y el futuro derecho penal común.

Junto al Consejo Europeo es, por otra parte, sin duda también el Parlamento Europeo, quien se ve reforzado a través de la ampliación de las materias sometidas a la nueva mayoría cualificada y al procedimiento de codecisión, que se convierte ahora en el procedimiento legislativo ordinario.

Además de la extensión del procedimiento de codecisión, el mayor avance para el Parlamento se produce en el terreno presupuestario. El Parlamento y el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, aprueban la ley europea por la que se fija el presupuesto anual de la Unión en su conjunto, superando así la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios. También para la fijación del marco financiero plurianual, el Consejo decide previa aprobación por la mayoría absoluta del Parlamento. Sin embargo, si en el futuro se establecen nuevas categorías de ingresos de la Unión, o se suprime alguna de las categorías de ingresos existentes, el Parlamento únicamente será consultado para la aprobación de una ley que el Consejo deberá adoptar en todo caso por unanimidad. De forma algo confusa, el Proyecto establece que una ley europea «del Consejo» fijará las modalidades de los recursos de la Unión, decidiendo previa aprobación del Parlamento Europeo.

Los límites establecidos a la limitación en la capacidad del Parlamento europeo para crear futuros recursos adicionales refleja el consenso de mínimos de la propuesta franco-alemana, en la que ya se había manifestado el rechazo alemán a cualquier aumento del gasto comunitario. Esta férrea negativa alemana a la creación de futuros recursos presupuestarios adicionales, contrasta con el paso de la política agrícola común al terreno de la mayoría cualificada, uno de los tradicionales obstáculos inexpugnables de la posición francesa.

Más matizada desde el punto de vista de la parlamentarización del sistema aparece la función política principal del Parlamento, la elección

del Presidente de la Comisión Europea, que no difiere básicamente de la fórmula de Niza: es el Consejo Europeo, quien teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, propone por mayoría cualificada un candidato al Parlamento, quien puede aprobarlo por mayoría de sus miembros. La diferencia más significativa respecto a la situación anterior estriba en la mayor capacidad del presidente electo de la Comisión para formar su equipo de Comisarios, pues los Comisarios con derecho a voto en el Colegio –los trece comisarios europeos– serán seleccionados por el Presidente de la Comisión de entre las respectivas ternas presentadas por los Estados miembros. No ocurre lo mismo con los Comisarios sin derecho a voto, que son nombrados directamente por el Presidente. En un esfuerzo por mantener la colegialidad, todo el Colegio, incluido su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores, se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento, quien puede asimismo ejercer la moción de censura sobre el conjunto de la Comisión y no sobre Comisarios individuales (prerrogativa exclusiva del Presidente) de acuerdo con un procedimiento más formalizado del que existía hasta ahora.

Es sin duda en la vinculación que se establece entre gran parte de las materias que se someten a la mayoría cualificada en el Consejo y el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo donde los avances en la parlamentarización del sistema son más visibles. Aunque siga existiendo un número significativo de materias en las que el Consejo podrá seguir decidiendo por mayoría cualificada sin codecisión del Parlamento, y, por tanto, se esté todavía lejos de la plena parlamentarización defendida reiteradamente por Alemania, la fórmula final recoge básicamente la propuesta franco-alemana y supone un avance sustantivo, aunque la política exterior y de defensa sigan sometidas a la regla de la unanimidad.

La otra gran novedad es la irrupción de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario a través de dos vías: por una parte, el mecanismo de alerta rápida y las obligaciones reforzadas de transmisión de información y documentación a los parlamentos nacionales; y, de otra, la participación de los parlamentos nacionales en los mecanismos de evaluación de las medidas dirigidas al establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia, así como en el control político de Europol y en la evaluación de la actividad de Eurojust.

**LOS OBJETIVOS DE LA GOBERNANZA:
EFICACIA, LEGITIMIDAD, LIDERAZGO EUROPEO**

Una de las preguntas principales a la que debe responder el Proyecto de Constitución es si cumple los objetivos principales que, de modo generalizado, se le habían asignado con el fin de lograr una mayor eficacia en el Gobierno de Europa: crear una mayor identidad democrática para la Unión, establecer más claramente sus funciones, garantizar de forma más eficaz su liderazgo, asegurar su capacidad de acción, e introducir mayor flexibilidad para su desarrollo futuro.

Desde la perspectiva de estos objetivos, el Proyecto consigue avances significativos con la consolidación de los textos en un único documento y el reconocimiento de una personalidad única de la Unión; con la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en un lugar relevante y con plena eficacia jurídica; también con la creación de un Presidente del Consejo Europeo, elegido por los jefes de Estado y de Gobierno, que debe facilitar la visibilidad, continuidad y coherencia en la representación de la Unión hacia fuera y hacia dentro; con la reducción asimismo en un futuro no excesivamente lejano del número de Comisarios, haciendo posible que la Comisión continúe siendo un órgano con capacidad de actuación eficaz más allá de la ampliación a 25 o más Estados miembros; y, en fin, gracias a la generalización de la mayoría cualificada en el Consejo y de la codecisión con el Parlamento Europeo como procedimiento legislativo común.

El Proyecto presenta sin embargo limitaciones innegables, entre las que cabe destacar: la longitud y la complejidad del texto, así como las numerosas repeticiones y solapamientos entre la parte primera y las partes segunda y tercera, lo que puede dificultar la lectura de la Constitución; la escasa separación entre las cláusulas de carácter constitucional y las normas de ejecución; la insuficiente clarificación sobre la delimitación de las competencias; la falta de una estricta definición de las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de sus relaciones con el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, y de éstos últimos entre sí, con el potencial marco de conflictos que se abre; la indefinición sobre el futuro del Proyecto en el caso de que no sea ratificado por tres quintos de los Estados miembros, y sobre las consecuencias para los Estados miembros que no ratifiquen la Constitución.

Desde la perspectiva de la creación de una mayor transparencia y cercanía a los ciudadanos, y de un mayor sentimiento de pertenencia y de identidad entre la Unión, los Estados y sus ciudadanos, el Proyecto consigue el gran logro de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales, a pesar de que las repeticiones con otras partes del Proyecto, como el Título VI de la Primera Parte, «De la vida democrática de la Unión» son frecuentes. Ello produce no sólo confusiones en la lectura del texto, sino que creará también dificultades a la hora de la interpretación y de las decisiones jurisprudenciales. Sobre la complejidad constitucional que la aplicación de la Carta va a producir en las relaciones con las Constituciones y los Tribunales constitucionales nacionales no dan respuesta definitiva las cláusulas horizontales ni las modificaciones introducidas respecto al texto inicial de la Carta en la Parte II del Proyecto. Este hecho, unido a la aprobación de nuevos artículos por los que se incorporan al texto constitucional los símbolos de la Unión, es previsible que generen no pocas críticas por parte de aquellos Estados que ven en el Proyecto una progresiva configuración estatal de la Unión.

La lectura para los ciudadanos de una Constitución de 460 artículos tampoco se simplifica con el mantenimiento de la técnica de los Protocolos sobre temas de tal relevancia para la transparencia democrática como la subsidiariedad, la proporcionalidad y el papel de los Parlamentos nacionales. Además se abre con ello la posibilidad de que la Conferencia Intergubernamental introduzca por la vía de los Protocolos un mayor número de limitaciones y especificaciones, con lo que se reduciría la transparencia y claridad del texto.

En cuanto a una mayor clarificación de las funciones de la Unión, cuyo objetivo tiene que ser crear un equilibrio entre las fuerzas centrífugas y centrípetas en el interior de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, se ha conseguido sin duda un cierto progreso en la medida en que se ha logrado una ordenación más explícita de las competencias. Se ha definido lo que son competencias exclusivas, en qué áreas la Unión y los Estados miembros ejercen competencias compartidas, y en qué materias la Unión debe actuar de forma únicamente complementaria. Se han introducido sin embargo nuevas categorías específicas para la coordinación de la política económica y de empleo, las competencias en materia de política exterior y de seguridad, y las compe-

tencias en relación con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. De la categorización llevada a cabo se podría derivar una prolongación implícita de la estructura de pilares, que se vería ahora ampliada en un pilar de coordinación abierta para la política económica y de empleo.

La Convención no ha caído en el peligro que planteaba establecer un rígido catálogo de competencias horizontales, lo que hubiera hecho muy difícil cualquier evolución dinámica, además de resultar difícilmente practicable. Pero el texto final tampoco está exento de ambigüedades en este tema. En realidad es en la tercera parte en donde se establece en qué ámbitos de las políticas y con qué tipo de medios la Unión puede actuar, de manera que la primera parte del Proyecto no deja de ser una declaración algo retórica y de difícil control jurisdiccional, sin que se hayan establecido reglas que establezcan para las diferentes categorías de competencias el ámbito y los límites estrictos de la acción de la Unión.

Para lograr un fortalecimiento del liderazgo de la Unión, el instrumento principal que se ha introducido es el de la creación de una presidencia estable del Consejo Europeo. Es indudable que en una Unión de veinticinco y más Estados, la capacidad de acción de la Unión en el interior y hacia el exterior dependerá de la capacidad de los líderes políticos de definir objetivos estratégicos y de su transformación en políticas concretas. Para lograr estos fines la Unión Europea debe conseguir una relación de ósmosis entre los elementos intergubernamentales y los comunitarios que la componen, en cuanto unión efectiva de Estados y ciudadanos que responda a esa doble legitimidad. Desde la perspectiva de la Convención, la consecución de estos fines exigía el fortalecimiento de las tres instituciones principales que componen el equilibrio institucional de la Unión, el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Con la elección de un Presidente del Consejo europeo por parte de los jefes de Estado y de Gobierno, es previsible que se consiga una mayor continuidad, visibilidad y coherencia en la dirección interna de la Unión y en su representación hacia fuera. Ahora bien, de la misma manera que un Presidente del Consejo demasiado débil no sería capaz de generar el necesario consenso entre los miembros del Consejo Europeo, no es menos cierto que un Presidente del Consejo Europeo excesivamente ejecutivo y con poca habilidad diplomática, tiene servido el potencial de conflicto con el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

El hecho de que se haya conseguido reducir el número de comisarios, aunque esta reforma únicamente entre en vigor a partir del 2009, y que el Presidente de la Comisión vea reforzada su capacidad de dirección de la Comisión, siendo él quien elige y puede cesar individualmente a los Comisarios, significa una no desdeñable consolidación del papel del Presidente de la Comisión. Sin embargo, el dato de que el Ministro de Asuntos Exteriores juegue un doble papel en la Comisión y en el Consejo, siendo elegido por el Consejo Europeo, pero estando sometido a la vez a la colegialidad de la Comisión, plantea interrogantes sobre la capacidad de la Comisión de poder participar en el establecimiento de las líneas de acción de la política exterior, teniendo a la vez que suministrar los principales recursos humanos y financieros. No hay que olvidar que, en último término, y a pesar de que se precise la ratificación del Presidente de la Comisión por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento europeo, es el Consejo europeo quien designa tanto al Presidente de la Comisión como al Presidente del Consejo europeo.

La ejecutividad se ve también reforzada por la nueva estructura de formaciones del Consejo. En realidad el proyecto crea tres, o incluso cuatro tipos de Consejos distintos. En primer lugar, el Consejo de Asuntos Generales, que actuará también de manera generalizada como el Consejo legislativo por excelencia; en segundo término, el Consejo de Asuntos Exteriores y Defensa; en tercer lugar, el Consejo Ecofin (y la formalización del Eurogrupo); y por último, el resto de los Consejos que no ejercerán funciones legislativas. El avance en el gran número de materias que pasan a la mayoría cualificada (80 materias) exigirá a partir de ahora que las decisiones que el Consejo adopte por unanimidad requerirán de una explicación específica, aunque no sean desdeñables el número todavía importante de áreas en donde sigue rigiendo la posibilidad del veto.

El problema principal en relación al Consejo de Ministros es el peligro de que el Consejo de Asuntos Generales evolucione hacia un órgano meramente ejecutor de las estrategias y de los objetivos políticos señalados por el Consejo Europeo. Al situar a los Jefes de Gobierno en una situación central del sistema institucional comunitario es previsible un efecto desplazamiento hacia el Consejo Europeo de los trabajos del Consejo de Ministros, lo que podría llegar a magnificar los problemas de funcionamiento del Consejo actualmente existentes.

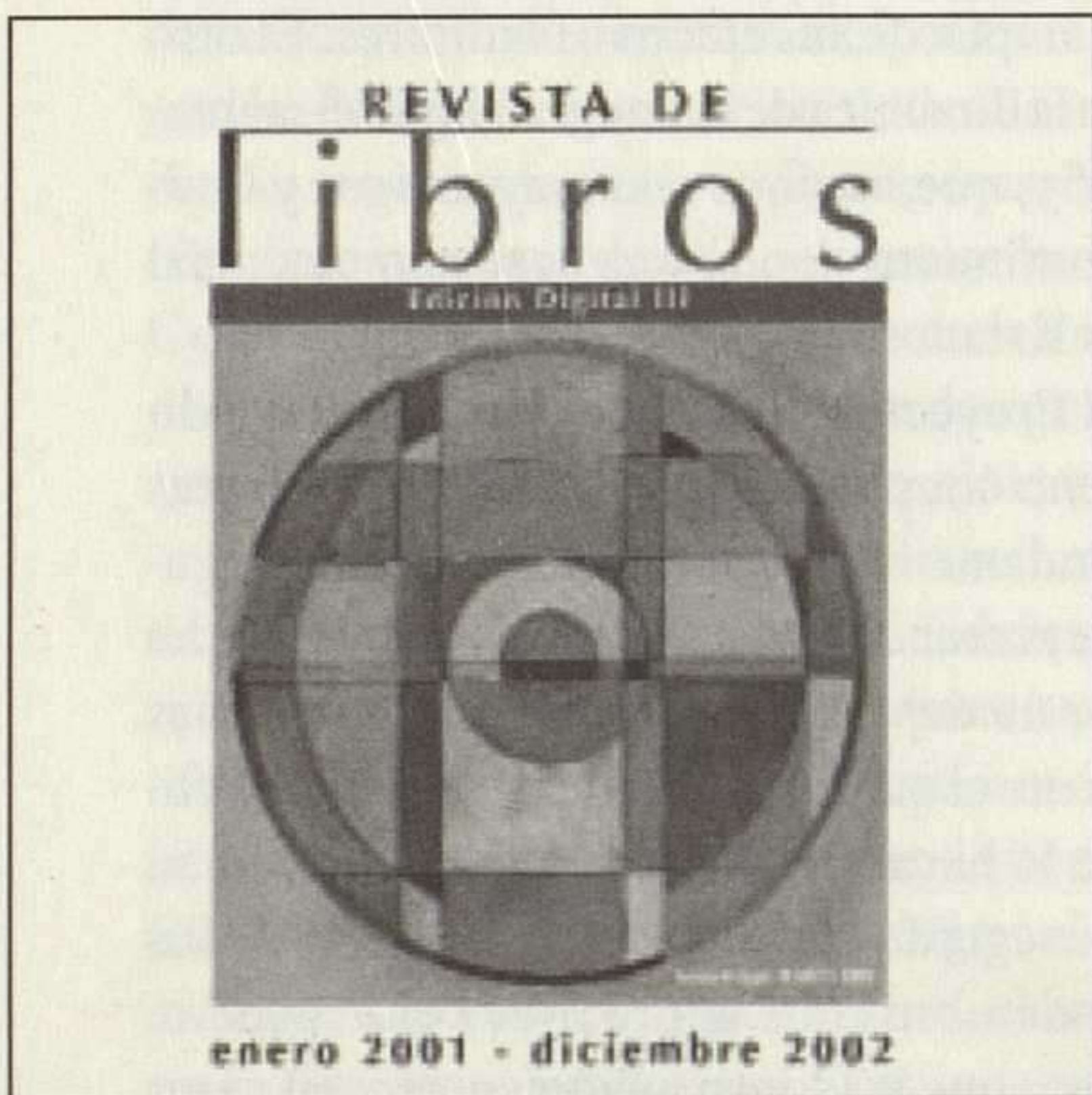
Por último, para ser eficaz a medio plazo, el Proyecto debería encarnar un compromiso entre la estabilidad de un texto de rango constitucional y la necesaria apertura a la dinámica del proceso de integración europea. Desde el punto de vista de una mayor flexibilidad en la integración, se ha simplificado la posibilidad de que se desarrollen cooperaciones reforzadas, que además podrán aplicarse ahora al conjunto de las políticas de la Unión. En el ámbito de la política de defensa se establece, junto a la posibilidad de las cooperaciones reforzadas, un mecanismo específico de cooperación estructurada para aquellos Estados que deseen desarrollar una integración más amplia de sus efectivos militares. El otro elemento que se corresponde con la dinámica de la integración es el mantenimiento del antiguo artículo 305, que, aunque con mayor rigor y límites a su capacidad expansiva, continuará siendo una base competencial sometida a la unanimidad de los Estados miembros.

Un aspecto esencial es que el Proyecto de Constitución, tras su modificación y revisión por la Convención, pueda ser adoptado en sus líneas esenciales sin modificaciones fundamentales por la Conferencia Intergubernamental, y pueda finalmente entrar en vigor. El mecanismo que se ha previsto para la entrada en vigor no deja sin embargo de plantear serias dudas. No parece que sea coherente el que la Constitución no pueda aplicarse para aquellos Estados que lo hayan ratificado tras dos años de su aprobación, aunque hubiera conseguido la ratificación por parte de los cuatro quintos de los Estados miembros que ahora prevé el Proyecto. Hubiera parecido más congruente que la Constitución entrara en vigor después de la ratificación por un número de Estados que representen un número mínimo de ciudadanos de la Unión. En el caso de que determinados Estados miembros o sus ciudadanos, que hubieran expresado su opinión a través de un referéndum, rechazaran la Constitución de forma continuada, en una o varias ocasiones, lo lógico sería que dicho Estado pusiera su pertenencia a la Unión a disposición de la misma.

Tampoco el mecanismo de revisión constitucional, sometido a la unanimidad de los Estados miembros, —y a pesar de que, en todo caso, se prevé la convocatoria de una Convención previa— es un resultado satisfactorio. Parece más lógico que se hubiera facilitado la posibilidad de modificar la parte tercera del Tratado y, en particular, todas aquellas normas que son de ejecución y no de necesaria naturaleza constitucional.

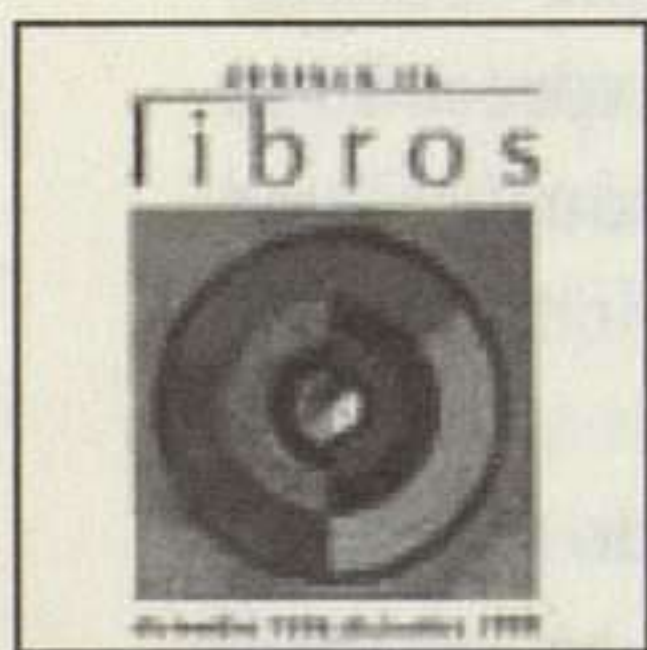
III CD-ROM de Revista de libros

Con el contenido completo de los números
49 (enero de 2001) al 72 (diciembre de 2002)



Puedes conseguirlo gratis:

- Si renuevas tu suscripción.
- Si te suscribes por primera vez.
- Si regalas una suscripción a un amigo.



I CD-ROM
n° 0 (diciembre de 1996) al
n° 24 (diciembre de 1998)

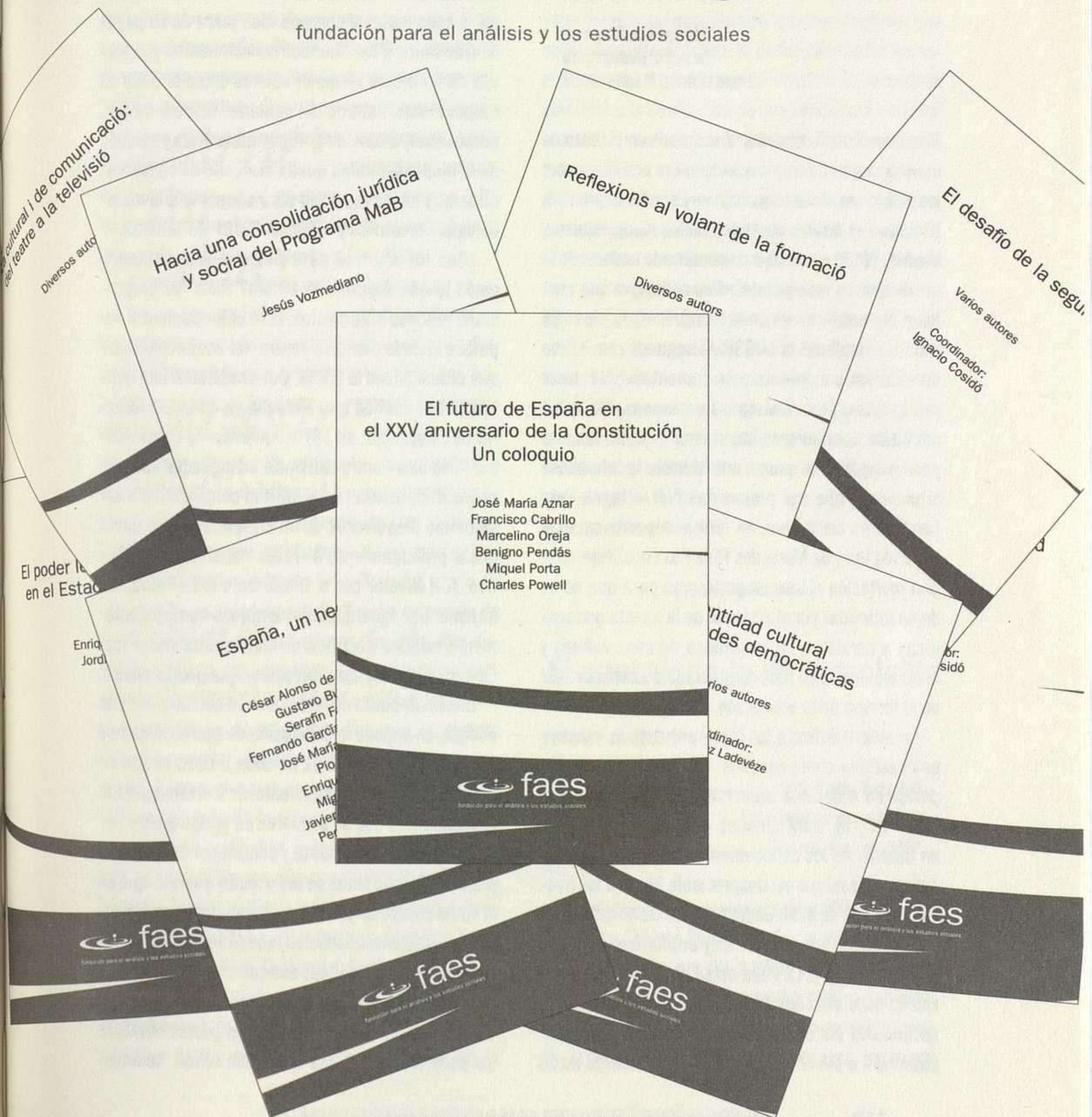


II CD-ROM
n° 25 (enero de 1999) al
n° 48 (diciembre de 2000)

Colección de libros



fundación para el análisis y los estudios sociales



INFORMACIÓN Y PEDIDOS:

Faes. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales

Juan Bravo, 3-c, 7ª planta · 28006 Madrid

TEL.: 91 576 68 57 · FAX: 91 575 46 95 · E-MAIL: fundacionfaes@fundacionfaes.org · WEB: www.fundacionfaes.org

La nada para todos o la política educativa socialista

LUIS ARRANZ

Mercedes Ruiz Paz
La secta pedagógica
 Grupo Unisón, Madrid, 2003

Mercedes Ruiz Paz nos ha obsequiado en el plazo de unos pocos años con dos excelentes análisis sobre los problemas de la educación en España. El primero, titulado *Los límites de la educación* (Grupo Unisón, Madrid, 1999) constituye un penetrante examen de la quiebra de valores y el deterioro educativo que conlleva el modelo de escuela comprensiva que entre nosotros implantó la LOGSE. El segundo que acaba de publicar y objeto de este comentario, *La secta pedagógica*, pasa revista a las responsabilidades contraídas por quienes impulsaron aquella reforma y son incapaces de asumir críticamente la calamitosa situación a que sus propuestas dieron lugar. Pero también es cierto que, en términos positivos, este segundo libro de Mercedes Ruiz Paz constituye toda una invitación a buenos profesores para que no se dejen intimidar por el discurso de la «secta pedagógica» y persistan en la defensa de unos valores y unos métodos que han demostrado su superioridad en el terreno de la educación.

La autora define a los integrantes de la «secta en cuestión» como aquellos «Autoproclamados expertos en didáctica universal y metodología para todo» (p. 10), para quienes «Medir los resultados en función de los conocimientos adquiridos por los alumnos pasaba a ser despreciable frente a los nuevos baremos de evaluación que hablaban del *ajuste metodológico, procedimental y actitudinal*, al nuevo orden» (pp. 10-11). Para estos profesores, «el que chicos escolarizados desde los 4 años lleguen a la secundaria sin saber dividir, sin saber hacer una redacción o sin comportarse civilizadamente no es

considerado al final un problema» (p.15). La jerga ininteligible y con frecuencia delirante que caracteriza la lengua de madera de la «secta», así como sus resultados nefastos, no ha sido óbice, sin embargo, para que ésta prosiga su trabajo de adoctrinamiento del profesorado procurando que piense que «los juicios y emociones que le estaba imponiendo estaban en realidad dentro de él...» (p. 15). Así pues, todo profesor con una idea clara de su papel de transmitir a los alumnos conocimientos y, a través de su propio ejemplo, valores como el amor al conocimiento, sentido del esfuerzo, respeto mutuo, autocontrol, curiosidad, rigor intelectual y sentido de la responsabilidad queda marcado de conservadurismo y de incapacidad para allanarse a la metodología «creativa» y «democrática» de la secta.

¿Qué ha ocurrido para llegar a una situación como la que describe la autora? Ruiz Paz proporciona muchos argumentos, pero el fundamental me parece el de la ofensiva contra «el academicismo» que desencadenó la LOGSE y que radicalizó una actitud en ese sentido que aleteaba ya en la Ley General de Educación, de 1970. «Interesó la equivalencia —nos dice— entre elitismo e inteligencia. Talento, capacidad, instrucción o aptitud comenzaban a ser síntomas inequívocos de un clasismo que se debía abolir principalmente a través del sistema educativo. [...] Nivelar por el límite bajo era el modo de imponer una igualdad contra natura que, evidentemente, exigía el sacrificio de muchos alumnos.» (pp. 58-59). Y de muchos profesores..., se podría añadir.

Desde un punto de vista político que la autora no aborda, se impone la conclusión de que en el campo educativo los socialistas llevaron a cabo el tipo de políticas que, afortunadamente, descartaron para la economía. Los que se educaron en la universidad de los años setenta y ochenta y conocieron de cerca las jergas indescriptibles de los pseudo-saberes que en el vasto campo de las ciencias sociales caracterizaban las diferentes escuelas más o menos marxistas, reconocen sin dificultad, aunque con sorpresa, que toda aquella balumba de huecas teorías que representaban y representan uno de los peores obstáculos para dotarse de una formación sólida, se adue-

ñaron de los distintos niveles educativos a lo largo de los años ochenta y noventa. Como cabía esperar de un planteamiento ampliamente influido por el marxismo, la educación dejó de ser algo real, dotada de reglas y contenidos específicos, para devenir un «epifenómeno», una manifestación «sobreestructural», es decir ideológica, de la «base social y económica». De modo que los conocimientos dejaron de serlo y tampoco importaba el mejor modo de asimilarlos y demostrarlos. Habían pasado a convertirse en ideología y valores de las clases dominantes, destinados a reproducir una estructura de clases explotadora y opresiva. La educación, tergiversada de este modo en su esencia, devino el principal instrumento de la ingeniería social igualitaria y liberadora a falta de medidas directas de ese cariz en el campo de la economía, si dejamos aparte la fiscalidad.

Esta actitud de fondo explica que los que esperaban de los socialistas una política educativa basada en promover la igualdad de oportunidades; una política en la que el mérito y la capacidad brillaran más allá de los azares y ventajas de la posición social, se hayan llevado un chasco completo. No. Lo específicamente socialista, de acuerdo con las pautas de la denominada «escuela comprensiva» anglosajona que aplicaron aquí los ministros del PSOE cuando sus resultados ruinosos eran patentes en los Estados Unidos y Gran Bretaña, era la de imponer la igualdad de resultados. La extensión de la educación obligatoria hasta los dieciséis años sirvió de pretexto para facilitar la marcha hacia este objetivo igualitario a través del empobrecimiento y la trivialización de los contenidos que, en cuanto tales fueron relativizados y relegados a un segundo plano. A los profesores se les persuadió de que su trabajo no era tanto enseñar y enseñar saberes concretos, como «enseñar a aprender» y esas otras habilidades sobre las que nos ilustra Ruiz Paz con su firme sentido crítico y estilo claro y preciso. Todo lo que obstaculizaba este designio igualitario fue arrumbado también: la moral del esfuerzo, los hábitos y métodos de evaluación (y de ahí la «promoción automática»), la autoridad y los escrúpulos profesionales de los profesores, cuya jerarquía en la

Secundaria fue liquidada con la eliminación del cuerpo de catedráticos.

Ninguna ofensiva «privatizadora» podía hacer tanto daño a la escuela pública y a su papel de pauta de calidad en el sistema educativo como ésta. Tampoco ninguna otra podía ser tan capciosamente reaccionaria a la hora de mellar la educación como una de las rampas fundamentales de la movilidad social. Y hubo y hay todavía daños culturales igualmente graves que señala también Ruiz Paz: la demolición de las humanidades, el empobrecimiento drástico de la cultura científica y la liquidación de una conciencia nacional española basada en la manipulación historiográfica de nacionalismos varios. En lo referente al conocimiento de las religiones y su papel en los avatares políticos, sociales y culturales de la humanidad, la «postura progresista» consiste en la defensa a ultranza de la más crasa ignorancia. Todo un balance educativo que ha vuelto a poner de manifiesto la incapacidad de los socialistas para entender y asimilar los contenidos fundamentales de la modernidad, la cual acaba siempre desmintiéndoles y marginándoles. Esperemos que la nueva legislación educativa permita a excelentes profesores como Ruiz Paz recuperar la iniciativa y cambiar el rumbo de la educación hacia la sensatez, el saber y la honestidad.

El control de lo incontrolable

JOSÉ MARÍA LASSALLE

José María Maravall
El control de los políticos
Taurus, Madrid, 2003

¿Alguien puede ser ingenuo cuando reflexiona sobre la política...? Hace tiempo que la candidez quedó orillada al hablar sobre ella. Incluso cuando se trata de evitar el análisis de la que se hace día a día deslizando el argumento de que se estudia científicamente. No, la política es una tarea humana que, por eso mismo,

tiene que palpase transida por los vicios y las virtudes de quienes la hacen posible: los políticos.

El mérito no está en Maquiavelo. En realidad habría que remontarse mucho atrás. Tucídides nos da claves fascinantes que permiten ver a los políticos como lo que son: hombres de carne y hueso guiados por prejuicios e intereses pegados a ras de tierra que, en ocasiones, son capaces, también, de atesorar virtudes, de sostener convicciones y hasta de promover grandes principios movilizados del interés general o patrio.

Aquí, leer a Shakespeare supone una terapia fascinante capaz de limpiar a muchos los ojos de una ingenuidad que puede llegar a ser preocupantemente cegadora por su falsedad altruista. Las tragedias que ubica en la república romana son una lección abrumadora que cura de espanto sin incurrir en el pesimismo o el cinismo, pues la política siempre estará más próxima al arte que a la ciencia, a pesar de que utilicemos la metodología científica para reflexionar sobre los hechos de la política.

Basta leer a Weber para saber que la política en el seno de una democracia contemporánea no puede ser analizada bajo la lógica de una agencia que ate al agente-político con su principal-electorado. Ya antes lo planteó Burke en sus Discursos al deslizar la idea de que el supuesto contrato de agencia política tenía que estar envuelto por un poder de recreación a través de la noción de interés común o general. De lo contrario, se introduce en el análisis un error de partida que, como un pecado original, marca el resultado definitivo de cualquier hipótesis al respecto.

En este sentido, aunque la política sea agencia, es también algunas otras cosas más. José María Maravall lo sabe porque ha sido político en ejercicio. Por eso acepta la idea de la agencia, aunque a título meramente operativo y como planteamiento de partida, digamos científico. Después, las cosas discurren por otros derroteros. Aquí estriba un fallo de metodología básico aunque luego lo subsana con inteligencia al proponer un estudio comparativo basado en la experiencia de los premios y castigos electorales vividos en los años de gobiernos de la UCD y del PSOE. De hecho, advierte a modo de conclusión del primero, y mejor armado, de sus

capítulos, que: «Los políticos no se enfrentan pasivamente al incierto veredicto de los ciudadanos en las elecciones. Desarrollan típicas estrategias de supervivencia que influyen en el rendimiento de cuentas electoral» (p. 68). ¿Cómo? Aquí José María Maravall no elude el reto. Nos responde que sus estrategias giran en torno a la manipulación de las vías de información que soportan la decisión de los electores cuando evalúan a sus gobernantes premiándoles o castigándoles en las urnas. La complejidad de las fuentes de información en el seno de una sociedad democrática avanzada hace aun más compleja la capacidad de maniobra y de acción manipuladora, por no hablar de los efectos derivados de ambas.

Precisamente esta complejidad es lo que va desbaratando el análisis de Maravall debido a que su premisa de la idea de agencia no es la más adecuada a la hora de visualizar los problemas que, por otra parte, desvelan con bastante acierto su trabajo.

Que la democracia tiene fallos es evidente. Que existen escenarios de manipulación, también. La descomposición de los sistemas de control de la clase política es patente, debido, sobre todo, a la proliferación de factores que influyen en una democracia de masas subvirtiéndola en sus fundamentos liberales por convergencias de índole tan diversa que más vale eludir su reseña para no caer en el trazo grueso. Las conclusiones de Maravall parecen demasiado sutiles en lo que atañe a la perversión de los mecanismos de control de la democracia como para creer que ésta funciona a través de un simple esquema de agencia. Probablemente a Maravall le vence su ingenuidad, no sé si fingida o no. En cualquier caso, el hecho de que sus fuentes de inspiración bibliográfica sean exclusivamente anglosajonas puede aportar cierta luz sobre sus motivos. Con todo, y a modo de resumen final, como diría Bluntschli en la cita que emplea Sartori en su ¿Qué es la democracia?: «La política debería ser realista; la política debería ser idealista: dos principios que son verdaderos cuando se complementan, falsos cuando están separados». A lo que habría que añadir: y son equívocos cuando están ingenuamente mezclados.

Antisemitismo en España

JOSÉ MARÍA MARCO

Gonzalo Álvarez Chillida
El antisemitismo en España
La imagen del judío (1812-2002)
 Marcial Pons, Madrid, 2002

El libro de Gonzalo Álvarez Chillida *El antisemitismo en España. La imagen del judío (1812-2002)* cuenta una historia paradójica. Relata la historia del antisemitismo en un país sin judíos. Como es sabido, los hubo, y muchos y muy importantes, hasta 1492. La expulsión a cargo de la Inquisición y de los reyes Isabel y Fernando puso fin a más de diez siglos de presencia de la comunidad judía. Bastantes estudios actuales han relativizado las consecuencias de este decreto bárbaro y lo han situado en un contexto que permite entender sus motivos. Sin duda tienen razón. Pero aunque no puedo aportar a esta convicción más argumento que la intuición personal, eso no me impide estar convencido de que la expulsión de los judíos, además de ser una brutalidad sin justificación posible, causó un daño irreparable a la vida y a la cultura española moderna, como el Holocausto lo causó para siempre a la cultura europea.

Sea lo que sea, los judíos desaparecieron de España. A partir de entonces el antisemitismo se perpetuó en formas más o menos originales. Quedó, o mejor dicho, se construyó, el prejuicio del casticismo contra los cristianos nuevos. Este prejuicio tuvo más o menos importancia, según los autores que lo estudian. Pero no cabe la menor duda de su dramatismo, como lo prueba la difícil supervivencia de la comunidad chuetas de Mallorca. A medida que las consecuencias del prejuicio casticista se fueron disolviendo con el paso del tiempo, la actitud antisemita se perpetuó en una caracterización paródica, que oscila entre la caricatura, el prejuicio antijudío y el antisemitismo abierto. De esta actitud aún quedan rastros en algunos reflejos mentales y en la lengua hablada actual.

El libro de Álvarez Chillida desbroza estos rastros, siguiendo otros estudios, en los primeros capítulos. Luego entra en su auténtico tema, que es el antisemitismo a partir del desplome del Antiguo Régimen a principios del siglo XIX, con la Guerra de la Independencia, el intento de restauración del absolutismo y las consecuencias de la revolución liberal de entre 1833 y 1843. Entonces, sostiene Álvarez Chillida, el antisemitismo se convierte en un argumento ideológico.

Es una hipótesis consistente y que Álvarez Chillida, con notable pulcritud intelectual, va sometiendo a prueba con un minucioso repaso de las múltiples manifestaciones antijudías o antisemitas que aparecen en la literatura, la doctrina católica, las ideas políticas, la opinión y la propaganda. Aparecen en la de todos los signos políticos. Como ya demostraron los trabajos de Uriel Macías y otros, la imagen negativa e infamante del judío se instrumenta tanto en escritores que pertenecen al universo liberal (Pedro Antonio de Alarcón, con motivo de la Guerra de África, o Emilia Pardo Bazán) como en el discurso integrista, tan característico de la Iglesia católica española en el siglo XIX. En este último aspecto, no resulta muy convincente el argumento de que el integrismo de la Iglesia decimonónica se nutre de la supuesta raíz casticista del catolicismo español. Parece lo contrario. El prejuicio casticista resulta más bien un síntoma de debilidad doctrinal que la causa de ésta.

Álvarez Chillida estudia luego la repercusión en España del antisemitismo moderno. El antisemitismo moderno es una construcción con pretensiones científicas que se basa y acaba reforzando una visión racista del mundo. El libro describe muy bien los obstáculos con que tropieza en España a causa, primero, de la casi total ausencia de judíos en España, y segundo, de la hegemonía del catolicismo, difícilmente compatible con el prejuicio racista, aunque no lo hubiera sido con el prejuicio de origen religioso.

Es aquí donde el antisemitismo se convierte en una auténtica arma ideológica y como tal es utilizado por cualquier bando en juego. Aparece —ya lo había hecho antes— en la literatura antiliberal y anticapitalista. Aparece en la invención de los nacionalismos

peninsulares, en el catalán, y con mayor virulencia en el protonazismo de Sabino Arana, de tan largas y tan trágicas consecuencias en una región española en la que hoy se puede ver, en vivo, lo que el antisemitismo más brutal fue en su momento. Y aparece también, cómo no, en la ideología ultranacionalista y contrarrevolucionaria española surgida a finales del siglo XIX y que alcanzará su cenit en los años 30.

Álvarez Chillida apunta que esta ideología cobra fuerza cuando entra en crisis el conservadurismo liberal español, lo que el autor llama el «conservadurismo canovista». Es indudable, aunque sería arriesgado afirmar que si el «conservadurismo canovista» no hubiera entrado en crisis no habría aparecido esa ideología ultranacionalista. En cualquier caso, no hay continuidad entre ambos. El libro de Álvarez Chillida demuestra que el conservadurismo liberal español fue, en general, poco proclive al antisemitismo. Más bien fue al revés. El caso del antisemitismo de Baroja, tan difícil de entender, arroja alguna luz a este respecto, como lo hacen los avatares del antisemitismo durante la dictadura de Franco, avatares coyunturales y de escaso calado ideológico. Por si quedara alguna duda, no se trata de reivindicar un supuesto filosemitismo de Franco, en línea con el del conservadurismo español clásico, sino de comprender, como hicieron algunos miembros significativos de la propia comunidad judía española, que la retórica antisemita franquista, detestable como era, era eso, retórica y oportunismo.

Desde este punto de vista, el libro de Álvarez Chillida, que tan fina y prolijamente relata la historia de un prejuicio, acaba siendo él mismo la exposición de otro prejuicio: el prejuicio en contra del conservadurismo español y el prejuicio a favor de la izquierda actual, absuelta a priori de cualquier sospecha de antisemitismo. Según el título, el libro cubre hasta el año 2002. Pues bien, el Estado de Israel prácticamente no existe en este libro. Ni una sola vez se alude a esa forma de antisemitismo actual que el ensayista francés Pierre-André Targuieff ha llamado «judeoíobia» y que en España se manifiesta sin pudor en el debate intelectual y en los medios de comunicación en cuanto se trata el

tema de la defensa de Israel frente al antisemitismo, esta vez nada retórico, del islamismo más o menos fundamentalista. Peor aún. Es escandaloso que no haya una sola referencia al racismo visceral, fanáticamente antisemita, destilado por los movimientos musulmanes radicales españoles tolerados en nombre del «multiculturalismo» y conectados, por lo que se va sabiendo, con esa apoteosis del antisemitismo que fue, en buena medida, el 11-S.

No le ayuda mucho al libro de Álvarez Chillida el prólogo de ese lóbrego y frustrado Torquemada que es Juan Goytisolo, inspirado como de costumbre en su odio a Sefarad, quiero decir a España.

La globalización según Sampedro

VICTORIANO MARTÍN MARTÍN

José Luis Sampedro
El mercado y la globalización
Ilustraciones de Sequeiros
Destino, Madrid, 2002

El mercado y la globalización es un libro de economía escrito por un profesor de economía que ejerció una influencia muy importante en los estudiantes de esta disciplina en la década de 1960 y principios de la de 1970. El libro está bien escrito; no en vano el profesor Sampedro, además de economista, es un buen escritor. Compartió con A. Smith la condición de funcionario de aduanas.

El primer capítulo, «El mercado a primera vista», presenta una descripción impecable del funcionamiento de los mercados. Pero, ¡ay!, a partir de aquí entramos en un campo minado y muy preocupante por tratarse de un libro con vocación pedagógica, como se desprende del formato, dirigido a niños y adolescentes, y me consta que está siendo utilizado en las escuelas por maestros y alumnos. El capítulo segundo, «El mercado perfecto de la teoría», sigue siendo una buena descripción del mer-

cado de competencia perfecta, pero ya desprende cierta ironía, que prepara el camino para iniciar una crítica despiadada en el capítulo tercero, «El mercado imperfecto de la realidad», con un análisis de los agentes que intervienen en el mercado que recuerda el más rancio maniqueísmo. Nos presenta un mundo de buenos y malos, el de los empresarios capitalistas que movidos por una codicia sin límites someten a la más cruel explotación al colectivo de los buenos —los trabajadores y consumidores pobres—. El mismo esquema es válido cuando el libro se enfrenta con la integración económica internacional, rezumando por todas partes la falacia mercantilista que concibe las relaciones económicas como un juego de suma cero: los ricos son ricos porque roban a los pobres; o, dicho de otra forma, el crecimiento económico de los países de ricos se construye a costa de la miseria y el hambre de los países pobres. La gravedad de estas afirmaciones se multiplica por la autoridad moral de quien las realiza. Me recuerdan aquellos pecados contra la luz a que se refieren los moralistas, muy difíciles de perdonar a quienes pecaban contra el Espíritu Santo. Por fortuna cada vez son más las proposiciones de la teoría económica que podemos contrastar. Frente al dogma de las proposiciones normativas que defiende el profesor Sampedro, la economía es una disciplina de carácter positivo, cuyas hipótesis son susceptibles de someterse al careo de los hechos. Hoy existe evidencia empírica suficiente, que nos advierte que son aquellos países que han conseguido instituciones políticas, económicas y sociales más sólidas y una mayor apertura al exterior los que han alcanzado cotas más altas de crecimiento económico y mayores niveles de vida. Pero volvamos de nuevo sobre el mercado.

En primer lugar hay que decir que en la actualidad en todos los países democráticos, cualquiera sea el signo de los partidos gobernantes, conservadores o socialdemócratas, se da un papel preponderante al mercado, y esto, justo es decirlo, también lo reconoce el autor. Pero el profesor Sampedro más bien que el mercado parece que está describiendo el estado de naturaleza hobbesiano. Para

que exista mercado se necesita un marco institucional adecuado, un Estado fuerte que garantice el cumplimiento de las reglas de juego, y una serie de instituciones que aseguren la cohesión social: un sistema educativo que garantice la educación para todos y un sistema sanitario capaz de alcanzar a todos los ciudadanos. El Estado tiene que garantizarlo, lo que no implica que el Estado tenga que ser el único oferente de tales servicios. El principio de universalidad que preside el Estado del Bienestar no necesariamente es justo. Pero conviene resaltar que la mejor sanidad para todos, la mejor educación y el respeto al medio ambiente está en los países capitalistas. Por otra parte, bajo el sofisma del igualitarismo se desprende un tufillo nostálgico del denominado socialismo real, cuando compara las colas que se formaban en los «países de sistemas económicos fuertemente planificados» con las colas invisibles de los países capitalistas. Son demasiado visibles los rastros de corrupción, miseria y agresiones al medio ambiente que dejaron los antiguos países comunistas como para detenerse en este punto.

Tampoco es necesario esforzarse mucho en explicar la importancia de la estructura de incentivos para conseguir la prosperidad y aumentar el bienestar de los individuos. La importancia del interés individual como elemento explicativo del comportamiento humano no lo inventaron los economistas. Los economistas lo tomaron prestado de la filosofía política. San Agustín, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Spinoza, Vico, Hume, Montesquieu, etc. se adelantaron a Adam Smith, cuando intentaban explicar los fundamentos de la organización social y el buen funcionamiento de la sociedad. La constante ironía sobre la mano invisible smithiana muestra a las claras que el profesor Sampedro, a pesar de ser el primer traductor al español de Samuelson, ha olvidado por completo la primera clase de microeconomía que reciben los alumnos de primer año en cualquier Universidad del mundo civilizado. Dejando de lado el famoso «realismo de los supuestos», todas las proposiciones de la microeconomía son coherentes con el supuesto de partida de que los agentes econó-

micos se comportan respondiendo a la estructura de incentivos existente en la sociedad. Los economistas y, sobre todo, los responsables de la política económica de los diferentes gobiernos harían bien en no dar un paso sin tener en cuenta la denominada ley de las «consecuencias no queridas», que no es otra cosa que la «mano invisible» en la versión de Adam Smith. Seguro que, dada la altura moral del profesor Sampedro, escribe libros para ilustrar y salvar a la Humanidad de las fuerzas del mal, inclusive de las desviaciones intelectuales de alguno de sus alumnos; como consecuencia no querida cobra derechos de autor y puede inutilizar para el estudio de la economía a alguno de sus cándidos lectores. Los empresarios crean empresas para obtener beneficios. Como consecuencia no querida crean puestos de trabajo.

Retomemos finalmente el tema de la globalización, esto es, la crítica al libre movimiento de capitales, de bienes y servicios, y de personas. Es cierto que existe casi libertad plena de movimiento de capitales, en menor medida de bienes y servicios, y por desgracia muchas restricciones al movimiento de personas. Sin embargo no estoy seguro que la globalización sea culpable de todos los males que se le atribuyen. Nada se dice de los sátrapas y tiranos que gobiernan en el Tercer Mundo, nada se dice de la corrupción generalizada, de la falta de instituciones sanitarias y educativas, mientras que los gobernantes engrosan sus cuentas en la banca suiza o en paraísos fiscales. Tampoco se dice nada de ese gran fraude para los países pobres que es la PAC, y la protección a la agricultura del resto de los países ricos, que impide que los países en vías de desarrollo puedan ejercer su ventaja comparativa, condenándolos a la miseria y al hambre. A este respecto el profesor Sampedro podría cambiar impresiones con el sindicalista agrario José Bové. No es la libertad de comercio sino la falta de libertad lo que dificulta la salida de la pobreza del tercer mundo.

Finalmente tampoco merece la pena extenderse en el abuso de muletillas tales como «neoliberal» y «pensamiento único».

Al Qaeda en España

MIGUEL ÁNGEL QUINTANILLA

Fernando Reinares
Terrorismo global
Taurus, Madrid, 2003

Recientemente hemos conmemorado el segundo aniversario de los atentados que tuvieron lugar en Nueva York y en Washington el 11 de septiembre de 2001. Desde que esa tragedia tuvo lugar han sido casi innumerables las publicaciones de todo tipo que han tratado de alumbrar sus causas y sus consecuencias, con frecuencia mediante el uso de categorías y la exposición de hipótesis creadas con urgencia y carentes de un recorrido académico suficiente. Sin embargo, esa enorme producción bibliográfica ha dado origen también a algunos estudios magníficos, escritos por quienes pueden ser considerados como especialistas en la materia y cuya obra e interés por el estudio de la violencia política son muy anteriores a 2001. Éste es, sin duda, el caso de Fernando Reinares, cuyo último trabajo, forma parte de una trayectoria de más de veinte años de dedicación al estudio del terrorismo, a la elaboración de hipótesis acerca de cómo éste evolucionará en el futuro y de cómo pueden hacerle frente las sociedades abiertas.

Terrorismo global produce una impresión muy parecida a la que genera la lectura de *El choque de civilizaciones*, de Samuel P. Huntington; si en último término ésta transmite la idea de que el «auténtico choque de civilizaciones», el que justifica la obra, es el que se produce entre las civilizaciones occidental e islámica, aquella muestra que es la existencia de la red de terrorismo islámico Al Qaeda la que permite hablar con propiedad de una organización terrorista global, organización que inauguró en septiembre de 2001 una nueva forma de violencia política denominada «megaterrorismo». No sorprende, en con-

secuencia, que Reinares dedique algún tiempo a elucidar si el megaterrorismo de Al Qaeda promueve el choque de las civilizaciones occidental e islámica, ni que su respuesta sea afirmativa, a la luz de la intención que ponen en los atentados patrocinados por esa red terrorista sus principales instigadores y ejecutores: «Una persona tiene sólo tres opciones: convertirse en musulmán, vivir bajo el dominio del islam o ser muerto».

Reinares proporciona abundante información sobre la capacidad operativa de Al Qaeda, sobre su origen y su financiación, sobre la realidad de su posesión de armas de destrucción masiva y sobre su radiación en todo el mundo; y, siguiendo el mismo tipo de análisis que ha desplegado en obras anteriores, realiza un ejercicio hemenéutico mediante el que trata de «meternos en la piel» del fundamentalista islámico, de facilitarnos las claves de su actividad criminal, de lo que cree estar haciendo cuando asesina. Esta comprensión de la mentalidad del criminal islamista —que desnuda la debilidad de algunos planteamientos políticos «apaciguadores» tan bienintencionados como ingenuos— es indispensable para diseñar una respuesta inteligente y eficaz que evite caer en lo que en alguna ocasión Reinares ha denominado «patologías del antiterrorismo», errores que conducen a la consolidación y extensión del terrorismo en lugar de conducir a su erradicación. Entre estos errores, uno de los más frecuentes y nocivos —señala— es el de proceder a reacciones indiscriminadas y desmesuradas, reacciones deseadas por los terroristas, que esperan obtener así «un monto significativo y duradero de aceptación popular» que de otro modo no disfrutarían. Fernando Reinares, como ya lo había hecho en otras obras anteriores, nos advierte de que, en el caso del terrorismo global, no es nada fácil determinar con claridad quiénes son los autores de un acto terrorista y que, por tanto, aplicar las medidas policiales adecuadas es mucho más difícil que en el caso del terrorismo clásico. Ni los autores tienen carácter nacional ni las medidas que se pueda aplicar contra ellos pueden ser meramente nacionales o internacionales; han de tener un carácter global, porque ése es el marco en el que se mue-

ven realmente los terroristas, en un territorio sin ley; pero esa capacidad de selección de los objetivos policiales o militares es todavía más importante cuando se trata del terrorismo islámico, porque el número de individuos que presentan el perfil sociológico que hace verosímil su conversión en terroristas (particularmente en terroristas suicidas) es muy elevado. Por esta razón considera indispensable que la coordinación de los sistemas de información de las sociedades abiertas, que son siempre las más vulnerables, se desarrolle urgentemente hasta crear una auténtica red común de información que permita elaborar una política contraterrorista eficaz.

Hay en *Terrorismo global* una alusión particularmente reiterada, llamativa y útil para el lector español a lo que podríamos denominar «sección española de Al Qaeda», alusión que nos anima a pensar en que el retraimiento, el creer que España puede mantenerse a salvo de la amenaza del terrorismo global mediante la elusión de cualquier acto de beligerancia antiterrorista, constituiría un error gravísimo. En 1998 Reinares escribió: «De hecho, como novedad, han aparecido en este escenario incluso individuos con autoridad y capacidad suficientes como para promover actividades terroristas susceptibles de afectar a la estabilidad de enteras regiones en conflicto e incluso del orden mundial en su totalidad. Especial notoriedad entre los protagonistas de esta privatización parcial del terrorismo internacional adquiere Osama Bin Laden. Se trata de un multimillonario de origen saudí que con su dinero ha financiado la comisión de atentados, así como campos para el entrenamiento de grupos armados en territorio afgano [...] Además, el aludido magnate apoya económicamente al Hamás palestino y a la Yihad Islámica egipcia, entre otros movimientos extremistas existentes en distintos países tanto dentro como fuera del mundo árabe». A la luz de la trágica exactitud de esta advertencia, conviene leer en *Terrorismo global* que «Al Qaeda ha utilizado el territorio español como una de sus principales bases europeas. Es probable que sus ciudadanos y gobernantes se conviertan en blanco del terrorismo global».

Nuestros hijos, esos socialistas

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN

Manuel Jesús González
El empresario y la economía de mercado
Círculo de Empresarios, Madrid, 2003

Hace diez años publiqué en *Cambio 16* un artículo con este título (reproducido en *A pesar del Gobierno*, Madrid, Unión Editorial, 1999). Se me ocurrió revisar los libros que estudiaban entonces mis niños en el colegio, y comprobé que se les enseñaba que el capitalismo era malo y el socialismo bueno. Uno de los autores de los manuales que entonces denuncié me escribió alegando que esas ideas eran simplemente las mayoritariamente aceptadas, con lo que convirtió una señal de alarma en un abrumador desconsuelo. La década transcurrida no es precisamente reconfortante, como lo prueba esta monografía del catedrático y académico Manuel Jesús González.

El autor revisa textos de enseñanza preuniversitaria, encuentra copiosa ignorancia, y subraya que «muchas veces más parecen manuales para catecúmenos marxistas, dispuestos a luchar contra el orden capitalista y sus conductores, que libros de estudio para jóvenes».

Tres son las asignaturas que se ocupan del papel del empresario y el mercado. En primer lugar, en el caso de Historia, González apunta que los textos confluyen en una visión del empresario explotador, siempre reprochable, por invertir cuando invierte, y por no invertir cuando no lo hace. «Se trata de rechazar, no de entender, la función empresarial en el desarrollo económico de un país... ganar dinero como empresario es pecado y ganar lo que a algunos les parece mucho es un pecado mayor». Desde luego, nunca se explica «por qué el beneficio moderado es más generador de riqueza y prosperidad que el llamado beneficio alto» y «nada, absolutamente nada, se dice del riesgo».

Los chicos, así, aprenden en Historia que los empresarios son sujetos de moralidad dudosa e irregular, pero en cambio la estalinista Dolores Ibarruri fue una «luchadora infatigable contra el fascismo... personaje muy popular en el bando republicano por su sencillez, austeridad y firmeza». El capitalismo es presentado como un sistema cruel, lo que se «demuestra» con las habituales descripciones de las condiciones de vida del siglo XIX, falaz y subliminalmente comparadas con las del siglo XX y no, como debe hacerse, con las del siglo XVIII. Como he escrito en alguna oportunidad, algo muy malo debe pasar con nuestra apreciación de la realidad para que, cuando pensamos en el siglo XIX, pensemos en un niño trabajando catorce horas en una sórdida fábrica, pero que, cuando pensamos en el siglo XVIII, pensamos en un palacio, un jardín y una sinfonía de Mozart.

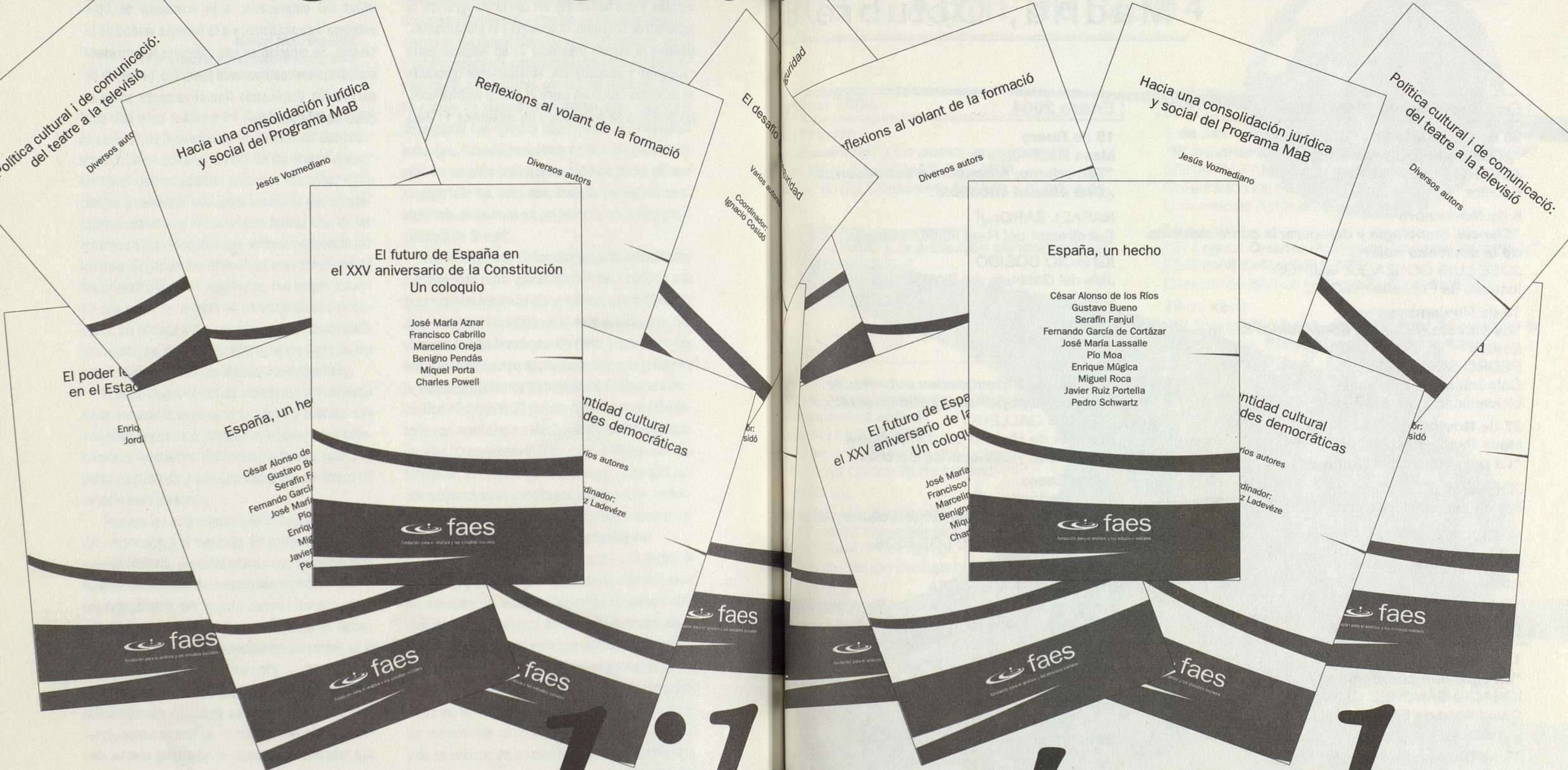
Los jóvenes son sistemáticamente inficionados con patrañas como que el liberalismo «condujo a la gran explotación de la clase obrera, que totalmente desprotegida buscó soluciones en el socialismo», que el mercado sólo favorece a los ricos, y que el capitalismo está vinculado necesariamente a la pobreza y la violencia contra los trabajadores. Estima el profesor González que el 30 por ciento de los textos de Historia son neutrales o aprecian el papel del empresario, otro 30 por ciento lo ignoran, y el 40 por ciento lo combaten abiertamente. Y concluye: «Las vocaciones empresariales suscitadas por nuestros manuales de enseñanza anterior a los estudios universitarios no son una excepción: son un milagro».

En segundo lugar, el libro atiende a los textos de la asignatura de Geografía, y detecta enormes errores económicos, visiones ingenuas de países ricos ocasionando la pobreza de los pobres, y una absoluta incompreensión sobre lo que significa el desarrollo de las economías, el comercio internacional, la deuda externa y los recursos naturales. Afirma González sobre estos textos: «un 60 por ciento de los manuales examinados ofrecen una imagen del empresario y de su entorno de actuación claramente hostil a la función positiva que desempeña y a las ventajas que se desprenden de un mercado libre y bien ordenado».

En tercer lugar figuran los manuales de Economía, en general bastante mejores que los de las otras dos asignaturas, aunque también con deficiencias y errores técnicos. Finalmente, el profesor González dedica un último capítulo a repasar otras equivocaciones de los manuales de las tres asignaturas, y que tienen que ver con la inmigración, la sociedad de consumo, la ecología y la globalización. Observa la amplia presencia de un lenguaje entre candoroso y apocalíptico, abiertamente ignorante de aspectos cruciales como el marco institucional, los derechos de propiedad y los incentivos. El Muro

de Berlín puede haberse derrumbado, dejando al descubierto el espanto a que da lugar la supresión del capitalismo, pero el marxismo sobrevive en nuestras aulas, donde reina una metodología utilizada, denuncia Manuel Jesús González «para impregnar los textos de una gran carga emocional contraria al *ethos* del empresario, a la economía de libre empresa o capitalismo, y a la honesta verdad de la ciencia. Se mezclan en ello colosales incompetencias, prejuicios antimercado y, a veces, propósito de persuasión dominando llamativamente sobre el deber de información».

Pensamiento



en libertad

La sociedad abierta, hoy: defensores, detractores y desafíos

Madrid, Octubre de 2003 - Abril de 2004

Octubre - Noviembre 2003

- 30 de Octubre**
"¿Qué es la sociedad abierta?"
 ALVARO DELGADO GAL
 Escritor
- 6 de Noviembre**
"Ciencia, tecnología y democracia como modelos de la sociedad abierta"
 JOSÉ LUIS GONZALEZ QUIRÓS
 Instituto de Filosofía del CSIC
- 13 de Noviembre**
"La universalidad del liberalismo: Alcance y límites"
 PEDRO SCHWARTZ
 Catedrático de Economía
 Universidad Complutense de Madrid
- 27 de Noviembre**
 Mesa Redonda:
"La provocación antiglobal"
 JORGE MORAGAS
 Secretario relaciones internacionales del PP
- HERMAN TERTSCH, Periodista
- RAMÓN PÉREZ-MAURA
 Adjunto al Director de ABC

Diciembre 2003

- 11 de Diciembre**
"La agresión comunitarista"
 IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA
 Catedrático de Filosofía del Derecho
 Universidad de La Coruña
- 18 de Diciembre**
"El caballo de Troya del multiculturalismo"
 BENIGNO PENDÁS GARCÍA
 Profesor Historia de las Ideas
 Universidad Complutense de Madrid

Enero 2004

- 15 de Enero**
 Mesa Redonda:
"Terrorismo, fanatismo y subdesarrollo. ¿Una alianza imbatible?"
 RAFAEL BARDAJÍ
 Subdirector del Real Instituto Elcano
- IGNACIO COSIDÓ
 Jefe del Gabinete del Director General de la Guardia Civil
- VALENTÍ PUIG
 Escritor y periodista
- 22 de Enero**
"Las nuevas identidades autoritarias: El nacionalpopulismo antidemocrático"
 FERRÁN GALLEGRO
 Profesor de Historia Contemporánea
 Universidad Autónoma de Barcelona
- 29 de Enero**
 Mesa Redonda:
"La impugnación interior: el reclamo nacionalista"
 CÉSAR ALONSO DE LOS RÍOS
 Periodista
- JOSE JAVIER ESPARZA
 Periodista. Jefe del Gabinete del Secretario de Estado de Cultura
- MIGUEL PORTA PERALES
 Crítico y escritor
 Universidad Autónoma de Barcelona

Febrero 2004

- 3 de Febrero**
"El liberalismo: ¿un nuevo argumento?"
 JOSÉ MANUEL ROMAY BECARÍA
 Presidente del Consejo de Estado y Patrono de FAES
- 16 de Febrero**
"Entre el recelo y la adhesión conservadora"
 AGAPITO MAESTRE
 Catedrático de Filosofía.
 Universidad Complutense de Madrid

Marzo 2004

- 4 de Marzo**
"El nuevo republicanismo y las raíces igualitarias de la sociedad abierta"
 EUSEBIO FERNÁNDEZ
 Catedrático de Filosofía del Derecho
 Universidad Carlos III de Madrid
- 11 de Marzo**
"La sociedad abierta y su proyección global: Los nuevos retos trasatlánticos"
 FLORENTINO PORTERO
 Analista del Grupo de Estudios Estratégicos
- 18 de Marzo**
"La evolución de la retórica antiliberal. Las nuevas perversiones del lenguaje político contemporáneo"
 CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN
 Catedrático de Economía
 Universidad Complutense de Madrid

Abril 2004

- 1 de Abril**
"El integrismo islámico como negación absoluta"
 SERAFÍN FANJUL
 Catedrático de Filología Árabe
 Universidad Autónoma de Madrid
- 15 de abril**
"El Lejano Oriente Postmaoísta como incógnita"
 FERNANDO R. LAFUENTE
 Director de Blanco y Negro Cultural de ABC
- 29 de abril**
"El liberalismo frente a la sociedad de masas y la tecnocracia. Reflexiones para un mañana inquietante"
 JOSÉ MARÍA BENEYTO
 Catedrático de Derecho Constitucional
 Universidad San Pablo-CEU

 **faes**
 fundación para el análisis y los estudios sociales

SOLICITUD DE BECA E INSCRIPCIÓN:

Imprescindible presentación de Curriculum Vitae

C/ Juan Bravo, 3C, 7º. 28006 Madrid. Tel.: 91 576 68 57. Fax: 91 575 46 95.

www.fundacionfaes.org • fundacionfaes@fundacionfaes.org



NOMBRE				NIF
EMPRESA			CIF	TEL.
DIRECCIÓN				FAX
CÓDIGO POSTAL	LOCALIDAD	PROVINCIA	PAÍS	E-MAIL

Suscripción a **CUADERNOS DE PENSAMIENTO POLÍTICO FAES**
(4 números) del núm. _____ al núm. _____

Número de suscripciones

MODALIDAD	IVA INCLUIDO (4%)	ESPAÑA	EUROPA/AMÉRICA		ESPAÑA
<input type="checkbox"/> Suscripción anual		36 euros	50 euros	<input type="checkbox"/> Suscripción de honor	60 euros
<input type="checkbox"/> Suscripción especial (ESTUDIANTES Y JUBILADOS)		26 euros	40 euros	<input type="checkbox"/> Ejemplar suelto	12 euros

núm. _____

Forma de pago

- Talón bancario nominativo
- Transferencia bancaria a: **BBVA**. c/ Alcalá, 16. 28014 Madrid
c/cte.: 0182-2370-48-0101582591
CUADERNOS DE PENSAMIENTO POLÍTICO FAES
- Domiciliación bancaria (rellenar el cupón). Ruego que con cargo a la cuenta reseñada se sirvan pagar los recibos que presente **CUADERNOS DE PENSAMIENTO POLÍTICO FAES** en concepto de suscripción

TITULAR				BANCO o CAJA
DIRECCIÓN			CÓDIGO POSTAL	LOCALIDAD
ENTIDAD	OFICINA	D.C.	CUENTA	FIRMA

Enviar por fax o por correo este boletín a:
Faes. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
(Departamento de suscripciones: **CUADERNOS FAES DE PENSAMIENTO POLÍTICO**)
Juan Bravo, 3-c, 7ª planta · 28006 Madrid

TEL.: 91 576 68 57 · FAX: 91 575 46 95 · E-MAIL: fundacionfaes@fundacionfaes.org · WEB: www.fundacionfaes.org

Programa de Conservación del Patrimonio Histórico Español

La FUNDACIÓN CAJA MADRID, desde su creación en 1991, orientó una parte principal de su actividad y recursos a la conservación del patrimonio histórico. Desde entonces, y hasta el año 2002, se han destinado a este Programa más de 34 millones de euros.

El Programa de Conservación del Patrimonio Histórico Español, creado como tal en 1996, se divide entre las OBRAS PATROCINADAS mediante la aportación de recursos económicos y las OBRAS PROPIAS, en las que la Fundación no se limita a financiar total o parcialmente las restauraciones, sino que además actúa promoviéndolas y gestionándolas en colaboración con otras instituciones. Estas obras tienen como denominador común el rigor metodológico de la actuación y un especial respeto, dentro del panorama de la restauración en España, por los valores históricos y documentales del patrimonio cultural.

Plaza San Martín, 1 • 28013 MADRID • ppatrimonio@cajamadrid.es • www.fundacioncajamadrid.es



IMPLANTACIÓN TERRITORIAL (fuera de Madrid) del Programa de Conservación del Patrimonio Histórico Español de la Fundación Caja Madrid 1996-2002