

C E S E D E N

EL FUTURO DE LA OTAN
(y Tercera Parte)

- De "NATO'S FUTURE"
- Traducido por D. Francisco PLANELLS BONED, Coronel de Infantería, del IEEE (DEM) y (EMACON).

Diciembre 1986 - Enero 1987. BOLETIN DE INFORMACION nº 197-VIII

CAPITULO 7

LAS DOS CLAVES DE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO.

Pasar de una apreciación de la historia de la negociación trasatlántica a una discusión de su futuro es un reto aterrador. Como señaló el artista griego del siglo V Zeuxis, "Las críticas son más fáciles que la artesanía". Por lo tanto, ofrezco los capítulos finales de este libro no como la única solución viable al futuro de la alianza trasatlántica sino como un punto de vista, punto de vista que está enraizado en una interpretación del pasado, guiado por una evaluación de las tendencias actuales, y enmarcado por ciertas opciones subjetivas sobre el futuro.

En el prefacio de este volumen, sugería que es probable que en el futuro se requiera cierta forma de alianza trasatlántica, pero que para asegurar tal continuidad se necesitarían cambios en la negociación. Este es quizás el juicio subjetivo más importante de mi análisis. No es la única opción posible. En los últimos años, algunos analistas americanos, estando en desacuerdo con los europeos en muchas cuestiones, han argumentado que la negociación trasatlántica ya no sirve a los intereses vitales americanos y que los Estados Unidos deberían abandonar sus esfuerzos en pro de la alianza, retirar sus tropas de Europa Occidental, y abandonar la disuasión prolongada. Ciertos europeos han deducido que el ser aliados de los Estados Unidos es más peligroso que el "actuar por cuenta propia". Preocupados especialmente por lo que ellos ven como aventurismo americano en el Tercer Mundo y demasiada complacencia en contemplar una guerra nuclear limitada en Europa, estos europeos afirman que Europa debería cortar el cordón umbilical que cruza el Atlántico y adoptar, o bien una "tercera fuerza", o bien una posición neutralista entre las Superpotencias.

Algunos americanos están de acuerdo que deberían "dejar que Europa fuera Europa", dejando a los Estados Unidos libres para afrontar más eficazmente sus propios problemas internos.

No pretendo contradecir aquí a los que creen que la negociación trasatlántica ha durado más que su utilidad. Puede -- que tengan o no razón. Escribo estos capítulos ni para confirmar ni para discutir sus puntos de vista; sino que parto de la premisa de que actualmente no existe ninguna alternativa aparente a -- cierta especie de alianza trasatlántica entre Estados Unidos y Europa Occidental que pueda servir mejor a los intereses del Oeste -- o a la paz y estabilidad internacional. En las páginas que siguen sugiero algunas posibles directrices para estructurar una nueva -- negociación trasatlántica (no una alternativa a la negociación -- trasatlántica) y después demostrar cómo estas directrices, si se aceptan, podrían ser instrumentadas en términos de posición de -- fuerza de la OTAN, estrategia, política Este-Oeste y control de -- armamentos, y de relaciones institucionales.

LA ERA DE LA EVOLUCION

Los periodos pasados de la historia fueron testigos de cambios dramáticos en las relaciones internacionales, como consecuencia de revoluciones, guerras, o actos creativos de estadistas o de la diplomacia. Actualmente estamos viviendo en una era sustancialmente diferente, una era que los historiadores del futuro puede que juzguen como una "era de evolución" en las relaciones internacionales, una época en la cual el cambio político global -- no fue el resultado de la revolución la guerra, o un cambio político repentino, sino que se desarrolló de forma progresiva, una -- época en la cual el cambio político estuvo influido por una variedad de factores, algunos susceptibles de manipulación por los políticos , otros más reacios a tal manipulación.

Los principales síntomas de este período son una tremenda resistencia al cambio revolucionario en el poder global y -- en las configuraciones políticas y un intenso conocimiento de la magnitud de los peligros implícitos en un potencial conflicto global. La resistencia al cambio dramático es tan regresora que incluso las superpotencias son incapaces de forzar un cambio brusco sin arriesgar una guerra o el sacrificio de otros intereses vitales. Las apuestas son muy elevadas; los riesgos evidentes casi -- siempre sobrepasan claramente a las ganancias potenciales. Ni los Estados Unidos ni la Unión Soviética desean afrontar las consecuencias que probablemente se derivarían de un conflicto directo entre ambos.

La Era de la Evolución, es principalmente el producto de cuatro factores: el estancamiento global de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética; un componente central de este estancamiento, ó la equivalencia esencial en la capacidad de las armas nucleares americanas y soviéticas; la dispersión del poder no militar sobre una base global; y una penetrante y persistente influencia del nacionalismo en las relaciones internacionales globales.

El punto muerto entre los principales antagonistas mundiales, los Estados Unidos y la Unión Soviética, superpone un poderoso marco al sistema internacional. Los sistemas contendientes de la alianza, dirigidos por las dos potencias, introducen en el contexto de esta confrontación global una buena parte del poderío militar y económico del globo. Cada nación individualmente se las ha arreglado para evitar una intervención directa en la confrontación, pero en muy pocas ocasiones, si es que existe alguna, están libres de su influencia y consecuencias, y sigue siendo la característica predominante del sistema internacional. Este sistema bipolar, modificado particularmente por la difusión del poder no militar y por la persistencia del nacionalismo, se puede contemplar como relativamente estable o, desde otro punto de vista, rígido, en términos de su resistencia a un cambio dramático.

El hecho de que las dos superpotencias posean armas nucleares suficientes para destruirse mutuamente muchas veces -y, según la teoría del "Invierno nuclear" (1), presumiblemente iniciar la destrucción de toda vida en la Tierra- hace que el conflicto directo entre ambas, o incluso entre sus sistemas aliancistas, sea extremadamente poco atractivo. El componente nuclear del equilibrio americano-soviético ha hecho, en realidad, que la guerra sea una opción inaceptable en las relaciones entre ambas potencias. Por lo tanto, las armas nucleares han apartado de los arsenales de los gobernantes la amenaza final de que disponían anteriormente las principales potencias mundiales.

Las guerras locales, sin la implicación directa de las dos superpotencias, siguen siendo posibles y hasta probables, pero existen poderosos frenos a la escalada más allá del nivel local, al menos para las dos superpotencias y sus aliados.

Las potencias medias que disponen de armas nucleares añaden a este panorama una cierta incertidumbre (y la proliferación de los estados con armas nucleares podrían aumentarla todavía más). Pero en todos los estados actuales con armas nucleares, su posesión sirve principalmente a objetivos políticos y disuasorios, aunque el uso de esas armas está reservado como posible respuesta sólo a la extrema amenaza de la supervivencia nacional.

Aunque las armas nucleares hayan impuesto una cierta estabilidad --o rigidez, si se quiere-- al sistema internacional, --no han conferido a sus poseedores una potencia definitiva.

Los frenos que disuaden del empleo de las armas nucleares han dado un importante poder no militar a las naciones que --controlan otros bienes valiosos. El poderío económico está dividido entre muchos más participantes en el sistema internacional que no lo estaba en los años inmediatos de la post-guerra. La posesión de recursos naturales valiosos otorga a ciertas naciones una importancia muy superior a la que tendrían si su potencial se midiera por otros factores. En algunos otros países, la influencia se deriva de su posición geográfica, o de lazos históricos o étnicos especiales con otras potencias. El hecho de que ni los Estados --Unidos ni la Unión Soviética puedan manipular directamente todos estos bienes limita sus posibilidades de imponer un cambio fundamental en el sistema internacional.

Finalmente, el nacionalismo también constriñe un cambio revolucionario en el sistema internacional. Los sentimientos nacionalistas de las naciones del Tercer Mundo hacen difícil a --cualquier potencia exterior determinar o incluso influenciar sustancialmente las tendencias a largo plazo de sus culturas y políticas. Las antiguas potencias coloniales se vieron forzadas a reconocer y a tolerar este nuevo nacionalismo en el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, el cual puede considerrarse como de transición a la Era de la Evolución. Los Estados --Unidos en Vietnam, y quizás también en Centroamérica, y la Unión Soviética en Afganistán y en Europa Oriental, han encontrado en --la fuerza del nacionalismo un formidable obstáculo a la influencia o control externos. La persistencia del nacionalismo en las --naciones industriales occidentales sigue siendo una fuente de importantes fricciones entre ellas. El nacionalismo elástico de Europa Occidental constituye todavía el obstáculo fundamental para un mayor progreso hacia la unificación europea. A escala global, la solución a los problemas del medio ambiente, de recursos, comerciales, y de desarrollo se encuentra en gran medida dificultada por fuertes tendencias nacionalistas.

La concurrencia de estos factores impone unas restricciones tan sustanciales que hace difícil un cambio dramático quizás sólo posible a unos costos que las naciones no quieren o no --pueden pagar. En tales circunstancias, las iniciativas políticas que persiguen un cambio revolucionario en aspectos fundamentales de las relaciones políticas globales son inevitablemente escasas, ya sean juzgadas como deseables pero no prácticas, o como indeseables y peligrosas. Las políticas que persigan promover cambios --deben estar, por lo tanto, concebidas para aceptar las restricciones

ciones del ambiente internacional y buscar un cambio evolutivo y progresivo. El progreso hacia una nueva negociación trasatlántica se debe iniciar dentro de esta estructura.

EL FUTURO DE LA OTAN: CONDICIONES, SUPOSICIONES Y REQUISITOS.

La viabilidad de cualquier receta depende de la exactitud del diagnóstico. Dentro de los requisitos que implica la "Era de la Evolución", refuerzan esta perspectiva del futuro de la negociación trasatlántica varios factores condicionantes clave, algunas suposiciones, y las consiguientes implicaciones. La interpretación de estos factores proporciona un marco en el cual se podría construir una nueva negociación.

Continuidad sustancial. La alianza OTAN es un elemento clave del sistema internacional, y su permanencia sirve a los fines de la estabilidad sistemática y de la seguridad occidental. Bajo las actuales condiciones internacionales no es concebible ningún arreglo alternativo.

Entre los objetivos originales de la negociación trasatlántica y los futuros requisitos de la negociación existe una sustancial continuidad. La alianza entre los Estados Unidos y Europa Occidental todavía refleja una amplia área de intereses de seguridad compartidos y patrones políticos y objetivos comunes. En particular, la negociación refleja el requisito permanente de equilibrar el poderío soviético en Europa Central y de proporcionar un lugar aceptable a la República Federal de Alemania dentro de la comunidad occidental de naciones.

Factores de cambio. Sin embargo, el ambiente internacional se ha alterado sustancialmente desde que se creó la Alianza. La Unión Soviética, en los últimos 35 años ha evolucionado desde su estatus como potencia no nuclear a una posición de igualdad nuclear con los Estados Unidos. Rusia también se ha convertido en una potencia global en otros aspectos, desarrollando las fuerzas necesarias para intervenir militarmente lejos de sus fronteras nacionales. A su vez, los Estados Unidos han perdido su ventaja en poderío con respecto a la Unión Soviética, y este poderío americano ha disminuido en relación con sus aliados y también en relación con otras naciones.

Esta variación del poderío relativo no se debe a fracasos americanos. La participación de la Unión Soviética en la --

victoria de la Segunda Guerra Mundial, los vastos recursos humanos y naturales, y la fuerza sintetizadora del nacionalismo ruso y de la ideología soviética, fueron la chispa que inició su elevación al estatus de gran potencia. La naturaleza del sistema soviético, sin embargo, ha confinado en gran manera esta crecida de potencial en la esfera militar, dejando sin realizar un sustancial potencial económico.

Los cambios en el poder dentro de Occidente son, en cierto modo, los frutos de los eficaces esfuerzos de los Estados Unidos por apoyar la recuperación económica de sus aliados europeos tras la guerra. La posesión y eficaz explotación de recursos naturales, tales como el petróleo, por los países del Tercer Mundo, contribuyeron al declive relativo del poderío americano a la vez que daban a estas naciones una mayor influencia en el cómputo global político, económico y militar.

Habría sido muy difícil, si no imposible, para los Estados Unidos evitar la pérdida relativa de poder que ha experimentado en las tres últimas décadas. Es igualmente improbable que los Estados Unidos puedan recuperar la clase de preeminencia de que disfrutaron durante unos años tras la Segunda Guerra Mundial.

Desajuste entre el potencial de Europa y su potencia real. Las naciones europeas son en muchos aspectos "más fuertes" que cuando se creó la OTAN. En una serie de medidas económicas y demográficas, "Europa" iguala a los Estados Unidos (2). Tales comparaciones, sin embargo, son equívocas. La potencia económica representada por la combinación de bienes económicos de los países de Europa Occidental, en la práctica no se traduce en un potencial "europeo" en el más amplio sentido de la palabra. Los altos niveles de vida de la mayoría de los países del norte de Europa contrastan notablemente con ciertas bolsas de pobreza nacionales y regionales y un desarrollo económico relativamente primitivo de otras áreas, principalmente de Europa meridional. Lo que es más importante, -- esta "potencia" económica no está dirigida por ninguna autoridad política única. La articulación de la coordinación e integración conseguida en la Comunidad Europea todavía no se ha extendido a aspectos vitales de la toma de decisión económica y fiscal en los países miembros. Aunque sigue siendo posible e incluso probable, -- que el proceso de la integración económica europea se reanude una vez que el crecimiento económico despegue otra vez en Europa Occidental, el progreso probablemente será lento y, en el mejor de los casos, difícil.

En otras palabras, la "potencia" de Europa Occidental es más aparente que real debido a que esta potencia sigue estando

dividida -la suma de las partes es menor que el total teórico, - política, económica y militarmente hablando.

Requisitos para una mayor unidad europea. Una nueva negociación trasatlántica requerirá un continuo progreso en Europa Occidental hacia la cooperación económica, política y militar. A menos que - las naciones europeas occidentales -especialmente Francia, Gran - Bretaña y la República Federal de Alemania, pero también otras na - ciones de la CE actuales y futuras- puedan combinar más eficazmen - te sus potencias individuales, serán incapaces de asumir una par - te más importante de las cargas del liderazgo de la Alianza tra - satlántica.

Las tendencias en ambas partes del Atlántico demandan un cambio en las cargas relativas dentro de la Alianza, orientado hacia una participación más sustancial y unos mayores esfuerzos - de Europa Occidental. Esto no representa un cambio fundamental en los patrones políticos de las relaciones trasatlánticas sino que más bien es el hilo que une los primeros días de la Alianza con - su futuro.

El hecho de que los Estados Unidos hayan desempeñado un papel puntero en la Alianza desde sus orígenes es una consecuen - cia natural de su relativa potencia política, económica y militar. Los Estados Unidos, a pesar de los cambios en el poder relativo - tratados anteriormente, siguen siendo el miembro más poderoso de la Alianza y probablemente continuarán siendo la principal poten - cia occidental en un futuro indefinido. Pero el deseo en los Esta - dos Unidos de que Europa asuma más responsabilidades persiste des - de los primeros días de la Alianza y continuará teniendo en el fu - turo una gran influencia en sus relaciones. La excesiva dependen - cia de la seguridad europea en los Estados Unidos no es natural. El General De Gaulle podría haber tenido razón en su análisis de este problema, pero su "solución" franco-céntrica no era una pana - cea para el resto de Europa y de hecho, la solución europea podría haber resultado más difícil que menos de conseguir. En todo caso, las fricciones creadas por esta excesiva dependencia no natural - son el meollo de la actual crisis de confianza en la alianza.

Sin embargo, los cambios en las responsabilidades de cargas y de liderazgo no se pueden producir de la noche a la maña - na. Antes de que los esquemas para una nueva comunidad de defensa o para la participación nuclear europea puedan hacerse realidad, se deben construir los cimientos políticos e industriales del "se - gundo pilar" de la Alianza. La principal responsabilidad de esta - construcción corre a cargo de los aliados europeos. Pero si se -- tiene que llevar a cabo sin socavar los lazos trasatlánticos con

los Estados Unidos y Canadá, los cimientos tendrán que ponerse - dentro del amplio marco de la Alianza y no fuera de él. En otras palabras, la europeización de la OTAN debe tener lugar dentro del contexto de una nueva negociación trasatlántica, que requerirá el estímulo, el apoyo, y la colaboración de los Estados Unidos y Canadá.

Reducción de la dependencia en las armas nucleares. La excesiva - dependencia en las armas nucleares, que lo mismo los europeos que los americanos encuentran cada vez menos aceptable, es la refle-- xión más notable de las desequilibradas relaciones entre los Esta-- dos Unidos y Europa en la alianza. La base política de la Alianza requerirá en el futuro el ajuste de las relaciones entre las op-- ciones de defensa nucleares y convencionales.

Al mismo tiempo, son difíciles de concebir nuevas pro-- posiciones que puedan revolucionar la estrategia de la OTAN, ya - que las restricciones financieras, políticas y de efectivos huma-- nos impiden que los aliados adopten una defensa puramente conven-- cional. Una defensa convencional podría incluso no ser una base - tan estable para Occidente como una fuerza disuasoria equilibrada con capacidad nuclear y convencional. Una posición de defensa en Europa Occidental sin las armas nucleares americanas sería todavía contemplada por muchos europeos como el desacoplo de Europa de la garantía nuclear norteamericana. Sin embargo, los aliados pueden conseguir reducir progresivamente su dependencia en las armas nu-- cleares, especialmente en las armas nucleares "tácticas" de corto alcance -su contribución a la disuasión se ha hecho mínima y su - presencia en las zonas avanzadas podría ser, en una crisis, extre-- madamente desestabilizadora.

Los límites a las medidas unilaterales. La Alianza puede ajustar su estrategia y su posición de fuerza sin una excesiva dependencia en las armas nucleares, pero la mayor parte de los cambios unila-- terales que haga la OTAN pueden ser respondidos por la Unión So-- viética si Moscú considera que tales cambios presentan nuevas ame-- nazas a su seguridad. Si el objetivo de la política de la OTAN - es la estabilidad y la paz, entonces los cambios en la posición - de fuerza y en la estrategia se deben coordinar con similares reac-- ciones soviéticas o integrarse dentro de un amplio control de ar-- mamentos y de estrategia de defensa. La OTAN no puede esperar que la cooperación sea posible siempre, pero la Alianza debe buscar - la colaboración potencial con la Unión Soviética y sus aliados o afrontar la perspectiva de una competencia interminable y tensio-- nes peligrosas por un futuro indefinido.

Por consiguiente, el control de armamentos no se puede contemplar simplemente como un medio para ampliar el apoyo público a la Alianza o para crear un ambiente permisivo, para la -- aprobación legislativa de presupuestos de defensa sería como una píldora dulce suministrada a los públicos y parlamentos para que se traguen las amargas de los gastos de defensa. El control de armamentos es un medio posible para reducir los problemas que tendrán que afrontar los esfuerzos de defensa y un instrumento potencial para la gestión en la cooperación Este-Oeste para obtener un régimen de seguridad más estable en Europa.

El consenso en la alianza. Al intentar coordinar la política económica y de seguridad de los Estados Unidos, Canadá y los aliados europeos, es de esperar que se produzcan conflictos. Toda perspectiva nacional de los aliados se ha configurado con experiencias y circunstancias únicas que dan lugar a prioridades conflictivas. Las distintas situaciones económicas nacionales y la verdadera naturaleza del sistema económico occidental producen conflictos en las relaciones económicas que pueden afectar a los objetivos de defensa de la OTAN y al ambiente político de las relaciones.

Han pasado los días en que los aliados querían, o se veían obligados a ceder ante los Estados Unidos por cuestiones -- que afectaban a toda la Alianza. Ningún país europeo ve hoy la necesidad de ocultar su interpretación de los intereses nacionales o de la Alianza. Al mismo tiempo, la Alianza todavía necesita el liderazgo americano, y los Estados Unidos necesitan el apoyo de sus aliados para conseguir sus objetivos internacionales. La fuerza de la Alianza, por lo tanto, depende en última instancia de la magnitud del consenso conseguido entre sus miembros. Es más importante la cooperación de los principales aliados, pero los aliados menores pueden ocasionalmente señalar la diferencia entre el éxito o el fracaso en la consecución de los objetivos norteamericanos. Esto sugiere que la tarea de dirección de la Alianza se ha hecho mucho más compleja para los Estados Unidos que lo fue en los años 1950. Una firme determinación en manos de diplomáticos eficaces -- hizo triunfar frecuentemente a los Estados Unidos en sus relaciones con los aliados, incluso cuando éstos ponían en duda la sensatez de las políticas americanas. Hoy en día, el liderazgo eficaz requiere claramente una comprensión de los distintos intereses y puntos de vista nacionales que entrarán en juego y la voluntad de compromiso con objeto de conseguir el más amplio consenso posible en un asunto dado cualquiera que sea.

El consenso público. Los requisitos para un eficaz liderazgo van más allá de la tarea de conseguir el consenso entre un grupo pequeño de funcionarios nacionales reunidos a puerta cerrada en co-

mites de la OTAN. El apoyo popular, particularmente el representado por los parlamentos nacionales de Europa y Canadá y por el Congreso en los Estados Unidos, es más importante que nunca. Siempre ha sido necesario para mantener la Alianza, un cierto grado de -- consenso público. El Congreso norteamericano ha sido un importante participante en la negociación trasatlántica desde un principio y continuará desempeñando un papel activo en el futuro. Los -- públicos europeos y los parlamentos, quizás menos implicados en -- las tomas de decisión de la Alianza que en el pasado, probablemente lo estén más en el futuro. Debido a la naturaleza peculiar del sistema político americano, comparado con las formas parlamentarias de otras naciones de la Alianza, el Congreso norteamericano desempeñará un papel más directo que el del parlamento de cualquier otro aliado. Pero en toda la Alianza, la viabilidad de las políticas de la OTAN dependerá del nivel de apoyo que reciban entre los públicos expectantes y en las legislaturas nacionales.

GUIA PARA LA NUEVA NEGOCIACION.

La nueva negociación debe comprender políticas que -- respondan a las actuales condiciones políticas, económicas y militares, al tiempo que aporten una fórmula para poner al día las relaciones entre los Estados Unidos y sus aliados de Europa Occidental. La Fórmula Harmel para las políticas de la OTAN sigue siendo un núcleo válido para el futuro, pero necesita claramente ser ampliada y revitalizada.

Una nueva política de "compromiso activo" expresaría la intención de los aliados de empeñarse totalmente con las naciones del Pacto de Varsovia en un intento de evitar la guerra en -- Europa, a la vez que se defendían los intereses vitales de Occidente --en Europa y en todas partes. (El término "compromiso" se -- emplea ocasionalmente en un estrecho contexto militar, como en un conflicto entre dos unidades militares opuestas, pero aquí se usa en su sentido más amplio, implicando interacción, no necesariamente conflicto). Bajo el estandarte del compromiso activo, los aliados seguirían desplegando las fuerzas y las armas necesarias para responder a la amenaza que representan los esfuerzos militares -- del Pacto de Varsovia a la vez que se buscan activamente soluciones para, el control de armamentos, estimular la estabilidad en -- Europa, en todo el mundo y en áreas de interés común para el Este y el Oeste, incluyendo la economía, el comercio, la cultura y -- otras formas de comunicación e intercambio entre las naciones de los dos sistemas de alianzas.

Mientras se fórmula una nueva propuesta para las políticas de la Alianza, los Estados Unidos y los aliados europeos occidentales deben comenzar a estructurar las nuevas relaciones. Europa Occidental debe asumir una mayor tasa de participación en las responsabilidades de dirección de la Alianza y de las cargas de defensa. Para levantar el pilar europeo de la Alianza en la costa oriental del Atlántico se requiere que no se produzcan roturas bruscas con el pasado. Antes bien, las nuevas políticas de la Alianza y la evolución de las relaciones americano-europeas tienen que estar de acuerdo con los requisitos de continuidad y cambio -la doble clave cuyos requisitos, frecuentemente conflictivos, no son siempre fáciles de compaginar.

CAPITULO 8

UNA POLITICA DE COMPROMISO ACTIVO.

En el apreciado cuento americano sobre el Mago de Oz, un fuerte tornado arrastra a Dorothy, una chica de Kansas, en un peligroso viaje a la imaginaria tierra de Oz. Cuando la casa de Dorothy se posa en esta extraña tierra de brujas y enanos, Dorothy sale por el camino de adoquines amarillos en busca del Mago de Oz, quien según le han dicho, tiene poderes para hacerla volver a su Kansas. Por el camino en busca del Mago, se le junta un insólito trío de compañeros: un espantapájaros, un leñador de hojalata, y un león cobarde. Los tres nuevos amigos de Dorothy creen que la vida les ha engañado; el amable espantapájaros no tiene cerebro, el leñador de hojalata no tiene corazón, y el león cobarde, como es natural no tiene valor. El Mago finalmente les recompensa con una muestra de lo carecen. El espantapájaros recibe un diploma, certificando su gran inteligencia; el leñador de hojalata, un corazón con una cadenita dotándole de una gran compasión; y el león recibe una medalla, confirmando su valor.

De forma muy similar al espantapájaros, al leñador de hojalata y al león cobarde, la OTAN puede que no necesite realmente una "política". Las razones para que claramente la Alianza continúe son todavía lo suficientemente apremiantes para sus miembros como para evitar que se desmembre. Pero exactamente igual que esas criaturas imaginarias necesitaban la confirmación de los rasgos de sus caracteres que más apreciaban, la OTAN funciona más eficazmente cuando los miembros disponen de un marco que pueden usar para coordinar la política.

Desde que los Estados Unidos calificaron la "distensión" como en la mitad de la fórmula de defensa-distensión de --

Harmel, la OTAN ha estado sin una estructura de política convenida para dirigir la coordinación de la política entre los aliados. Hoy en día, el Informe Harmel (véase el apéndice D) sigue siendo notablemente relevante para los requisitos de cooperación de la Alianza. Bajo estas circunstancias, sin embargo, puede que no sea suficiente, ni posible políticamente, para que los aliados de la Alianza reafirmen simplemente los principios de Harmel. Para rehabilitar la Fórmula Harmel, puede ser necesario tomarla en un contexto político más amplio, con una nueva base para el consenso entre los aliados.

Una nueva estructura conceptual tiene que tener una perspectiva dinámica para extremar la eficacia y el flujo desde un concepto de intereses occidentales, más que desde una simple reacción hacia las capacidades y políticas orientales. Cualquiera nueva proposición tiene que reflejar la realidad del conflicto interno de las relaciones Este-Oeste así como las condiciones potenciales para la cooperación. Una nueva política occidental de compromiso activo con el Este -compromiso militar, compromiso político, y compromiso económico tiene que satisfacer estos requisitos. Un objetivo primordial de tal política sería el convencer a la Unión Soviética y a sus aliados que no pueden conseguir una ventaja en poderío, decisiva sobre Occidente e igualmente, asegurar a las naciones del Pacto de Varsovia que las naciones de la OTAN tampoco buscan esta ventaja.

Mediante el compromiso militar, Occidente mantendría suficiente capacidad militar, convencional y nuclear, para disuadir una agresión militar soviética contra Occidente, especialmente en Europa. La estrategia de la OTAN, de respuesta flexible, permanece viable dentro de esta estructura porque es suficientemente "flexible" para reconciliar los puntos de vista americanos y europeos sobre los requisitos de la disuasión y para permitir la evolución de la postura de fuerza de la OTAN hacia una menor dependencia en el uso precoz de las armas nucleares.

El compromiso activo también pondría claramente de manifiesto a los rusos que no pueden esperar amenazar los intereses occidentales fuera de Europa, ni a través de la intervención militar directa, ni de la subversión, ni del empleo de terceros. En caso de hacerlo, los aliados afrontarían tales desafíos de la forma adecuada, en el contexto de consultas con los otros aliados en cuanto al alcance de las implicaciones para la seguridad occidental. Las fronteras formales de la OTAN no necesitan ampliarse para que los países occidentales sepan afrontar las posibles amenazas a la seguridad occidental fuera del área de la OTAN. No existe ninguna razón para que las respuestas a los desafíos fuera del área necesiten limitarse a medidas militares. De hecho, la diplo-

macia y los instrumentos económicos del poder nacional probablemente producirían la cooperación de la Alianza, como primeras líneas de defensa, mientras que los medios militares se reservan para las ocasiones en que las propuestas no militares fracasasen en la protección de los intereses occidentales. Occidente podría continuar demostrando su voluntad de comprometerse con el Este en esfuerzos de control de armamentos concebidos para promover un equilibrio militar más estable entre el Este y el Oeste, desalentar la carrera de armamento, y reducir los riesgos de guerra. El objetivo a largo plazo sería trabajar hacia un sistema de seguridad Este-Oeste más cooperativo en Europa, en el cual los Estados Unidos y la Unión Soviética fueran colaboradores activos.

Una nueva política de compromiso activo sugeriría también las intenciones occidentales de entablar discusiones con el Este sobre asuntos políticos, tales como derechos humanos, a través de foros como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Aquí el objetivo sería convencer a los países del Este de que la evolución de sus sistemas políticos y sociales hacia estructuras democráticas más abiertas contribuiría grandemente a la paz y prosperidad en Europa. Y la política de compromiso activo ofrecería la posibilidad de un crecimiento futuro en las relaciones comerciales y de intercambios entre el Este y el Oeste sobre una base de reciprocidad y solamente en el contexto de un desarrollo favorable de las relaciones Este-Oeste en otras áreas. No necesitamos una política de "conexión" activa que ligue las relaciones económicas a las relaciones de seguridad y políticas sino simplemente una oferta que reconozca que unas relaciones políticas y militares más constructivas entre el Este y el Oeste facilitarían el desarrollo de los lazos económicos.

El compromiso activo podría ser una oferta occidental real y esclarecedora para las relaciones Este-Oeste, sirviendo lo mismo a los intereses americanos que a los europeos, preservando la seguridad occidental a la vez que estimularía el desarrollo al máximo de las relaciones de cooperación con el Este. Sin embargo, tal política tendría que ser lo suficientemente flexible para reconciliar los divergentes intereses nacionales de los países de la OTAN y, en particular, las diferentes influencias geográficas, históricas, económicas, etc., en las percepciones europeas y americanas de los requisitos de seguridad. El éxito dependería de la habilidad de los Estados Unidos, Canadá, y los aliados europeos para comprometer sus más estrechos puntos de mira nacionales para llegar a un acuerdo más amplio y, en caso necesario, su voluntad para tolerar las diferencias cuando no se puedan conciliar dentro de un consenso global de la alianza.

LA DOCTRINA MILITAR Y LA POSICION DE FUERZA DE LA OTAN.

A mitad de los años 1980, la OTAN está experimentando otro examen trasatlántico de su posición de fuerza y estrategia militar, un proceso que ha llevado a algunos analistas a la conclusión de que la doctrina de respuesta flexible de la OTAN ya no es viable. Samuel P. Huntington, por ejemplo, ha señalado que "en su formulación actual, la respuesta flexible se contempla por los estrategas como inadecuada, como insoportable por el público y, - uno debe suponer cada vez, es menos creíble para los soviéticos" (1).

Pero, ¿Es así?. ¿La respuesta flexible ha sobrevivido verdaderamente a su utilidad?. Si se mira de cerca, parece que la doctrina de respuesta flexible no tenga defectos, sino más bien - que los tengan las fuerzas que la sustentan. Esto, en sí mismo, - no es nada nuevo. La OTAN nunca ha tenido las fuerzas no nucleares desplegadas en Europa Central para apoyar una postura disuasoria equilibrada en fuerzas nucleares estratégicas, nucleares de teatro, y convencionales. Sin embargo, no existe ninguna doctrina militar "ideal" para la Alianza, y las alternativas concebibles - para la respuesta flexible no parecen más viables hoy que en los años 1960 y 1970.

Parece que los aliados tendrán que contentarse viviendo con las ambigüedades y las imperfecciones de la doctrina de -- respuesta flexible por un futuro indefinido.

LA ESTRATEGIA DE RESPUESTA FLEXIBLE

La base de este concepto es que la OTAN deberá ser capaz de disuadir, y si es necesario, repeler la agresión militar a distintas escalas en cualquier parte del área de la -- OTAN; esto solamente puede garantizarse con una amplia gama de fuerzas dotadas de una mezcla bien equilibrada de armas - convencionales, nucleares tácticas y nucleares estratégicas. El objeto de ese equilibrio de fuerzas, manteniendo el principio de defensa avanzada, es permitir una gama de respues--tas flexibles que combine dos aptitudes principales: afron--tar cualquier agresión con la defensa directa a un nivel que se juzgue adecuado para rechazar el ataque, y estar preparado para subir de nivel deliberadamente, manteniendo un firme control político, si la defensa al nivel primeramente seleccionado no es eficaz. El agresor debe estar convencido de -

la disposición de la OTAN a usar armas nucleares si es necesario, pero debe estar dudoso en cuanto al momento o las circunstancias en que se usarán. Sin embargo, el uso selectivo de las armas nucleares podría no retrasarse hasta que las defensas convencionales de la OTAN hubieran sido completamente derrotadas, puesto que entonces podría ser imposible mantener una defensa cohesiva y explotar la ventaja conseguida con el uso de las armas. En las zonas avanzadas se deben desplegar importantes fuerzas convencionales y nucleares tácticas, dispuestas para una respuesta adecuada, y capaces de ser empleadas en el momento oportuno. La posición de alistamiento de la OTAN, y su capacidad de movilización, de refuerzo y de despliegue en momentos de tensión y crisis, son los fundamentos de esta política.

Fuente: NATO Facts and figures, Servicio de Información de la OTAN.

Esto no es una mala suerte, tal vez la mayor fuerza de la respuesta flexible sea que reconcilia eficazmente una variedad de actitudes distintas hacia los requisitos de la disuasión y defensa. La eficacia de la doctrina se predica en un amplio espectro de posibles combinaciones de fuerzas y de tácticas, e integra conceptualmente toda la gama de fuerzas militares, desde el soldado de a pie hasta las armas nucleares estratégicas de los Estados Unidos, dentro del marco de la estrategia de disuasión de la OTAN. La respuesta flexible no necesita que se "perfeccione" en teoría para que sea eficaz en la práctica.

La vida con la respuesta flexible. Desde que la doctrina de respuesta flexible fue aceptada como Biblia de la OTAN en 1967, la OTAN no ha conseguido poner en servicio las fuerzas no nucleares que la mayoría de los expertos pensaban que serían necesarias para evitar el uso precoz de las armas nucleares tácticas. Los análisis de la capacidad actual de la OTAN para defenderse de un ataque del Pacto de Varsovia van desde la sombría, pero muy común, evaluación de que las fuerzas del Pacto podrían alcanzar el Rin en cuestión de días hasta las más optimistas, y menos comunes opiniones, de que la OTAN podría, en determinadas circunstancias, rechazar una ofensiva del Pacto. El "sentido común convencional", ponderando la variedad de medios, dicta que las fuerzas de la OTAN son lo suficientemente fuertes para disuadir al Pacto de Varsovia de iniciar un ataque al Oeste pero que, si estallara la guerra, la OTAN probablemente se vería forzada a emplear las armas nucleares a principios de la batalla para evitar la derrota.

La fuerte dependencia implícita de la OTAN de las armas nucleares ha preocupado durante cierto tiempo a los expertos militares. En el contexto de las discusiones FNI de los primeros años 1980, la dependencia nuclear de la OTAN se convirtió también en una fuente de preocupación pública. Los intentos para tratar el problema se convirtieron en la principal preocupación de los expertos en seguridad europeos y de los entendidos de ambos lados del Atlántico.

En un artículo muy difundido del ejemplar de primavera de 1982 de Foreign Affairs, cuatro antiguos funcionarios norteamericanos -Mc George Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara, y Gerard C. Smith- propugnaban que la OTAN considerase la renuncia a la opción de ser la primera en emplear armas nucleares en una potencial confrontación OTAN-Pacto de Varsovia (2). Los autores basaban su posición en la creencia de que la guerra nuclear no es una opción, ni práctica, ni moralmente aceptable para la consecución de los objetivos internacionales; en los que ya existe un aproximado equilibrio nuclear americano-soviético, que garantiza la disuasión; y que en Europa se puede conseguir un equilibrio convencional estable dentro de las posibilidades económicas de los países de la OTAN. Esta propuesta fue recibida con una tormenta de oposición oficial, que incluía a los gobiernos de los Estados Unidos y de Alemania Occidental y a un gran número de analistas europeos occidentales y americanos. La "banda de los cuatro" alemana -Karl Kaiser, George Leber, Alois Mertes, y Franz Josef Schulze- representando un amplio espectro de la opinión oficial y privada de Alemania Occidental, respondió con su propio artículo en Foreign Affairs, criticando "la banda de los cuatro" americana, que hizo la propuesta (3). Los críticos alemanes occidentales alegaban: que para producir una adecuada disuasión convencional sería necesario efectuar importantes y costosas mejoras en las defensas occidentales, que la amenaza del empleo de armas nucleares refuerza la disuasión, y que una promesa de "no ser los primeros en usarlas" sería un gesto político carente de significado.

El Comandante Supremo Aliado de la OTAN, el General Bernard Rogers, expresó su propia preocupación por las deficiencias de la actual posición de fuerza de la OTAN, solicitando una "mayor flexibilidad" de la respuesta flexible (4). Rogers afirmó que la OTAN podía pasar a una posición de "no ser los primeros en usar las armas nucleares prematuramente" aprovechando las ventajas de las nuevas tecnologías para mejorar las defensas no nucleares. Rogers mantuvo que los países de la OTAN tendrían que incrementar sus gastos de defensa en una media del 4 por ciento en términos reales (sobre la inflación) durante la próxima década y sugirió que los problemas de la fuerza convencional de la OTAN no eran desesperados. Los países de la OTAN, sin embargo, ni siquiera

han sido capaces de mantener un incremento medio del 3 por ciento anual en terminos reales durante la recesión de los primeros años 1980, y el 4 por ciento parece estar fuera de cuestión lo mismo - política que económicamente, a menos que el crecimiento económico alcance una altura imprevista a finales de esta década.

Las evidentes restricciones en la mejora de la defensa convencional no han disuadido a los investigadores, sin embargo, y algunos analistas incluso han sugerido que, dentro de unos límites menores que el 4 por ciento de la solución de Rogers, se podrían hacer una serie de mejoras a la posición de fuerza nuclear y no nuclear de la OTAN. Un estudio hecho por un grupo de expertos internacionales y publicado por la Institución Brookings señalaba, "El principal defecto de las fuerzas convencionales de la OTAN es su cuestionable capacidad de soportar una movilización general, altamente premeditada del Pacto de Varsovia (5). El análisis argumentaba que dentro de una directriz de la OTAN pidiendo un 3 por ciento de crecimiento real en gastos de defensa, la OTAN podría realizar una serie de mejoras en la fuerza que "reducirían la probabilidad calculada de éxito de la invasión de Europa Occidental por el Pacto de Varsovia a menos de un 10 por ciento incluso tras la movilización general" (6).

El estudio de la Institución Brookings, aunque no pregonaba una posición de "no ser los primeros en usarlas", criticaba duramente el actual despliegue de sistemas nucleares de corto alcance de la OTAN. El informe encontraba los despliegues altamente vulnerables ante ataques prioritarios realizados por fuerzas no nucleares y argumentaba también que la integración de sistemas de corto alcance dentro de unidades de combate de la OTAN reducía la capacidad de estas unidades para actuar eficazmente sin el empleo de las armas nucleares. El informe juzgaba que "una retirada total de las armas nucleares tácticas norteamericanas del continente europeo ofrecería una solución más decisiva a los problemas de vulnerabilidad e interferencia con la defensa convencional". - Reconociendo, sin embargo, que las armas tácticas se habían convertido en un símbolo de la garantía nuclear americana, y que "la retirada total de Europa de las armas nucleares de corto alcance dependería de la reciprocidad por parte de la Unión Soviética", - el informe señalaba que "existe una poderosa razón para iniciar reducciones parciales en los arsenales americanos existentes" a fin de racionalizar la posición de fuerza nuclear de la OTAN, incluso si no es posible en un plazo próximo negociar reducciones mutuas con la Unión Soviética (7).

El estudio Brookings confirma que las armas nucleares de corto alcance tienen muy pocos amigos; son igualmente impopulares entre expertos que entre el público. En realidad, la OTAN, --

desde 1979 ha estado reduciendo su inventario de armas nucleares en Europa de unas 7.000 a cerca de 6.000. Según estadísticas no clasificadas, en 1982 el inventario incluía 2.250 granadas de artillería de 155 y 203 mm., 1.850 bombas de gravedad, 300 cargas de demolición atómicas (minas), 500 misiles superficie-superficie, 700 misiles superficie-aire, y 400 armas marítimas (8). A medida que se vayan desplegando los nuevos misiles de crucero de alcance intermedio y Pershing II, se irán retirando las armas de menor alcance, de forma que no se incrementará el número total de armas nucleares americanas desplegadas en Europa.

Ni las recientes ni las futuras reducciones en el número de tales armas desplegadas en Europa resolverán el "problema" básico de la posición de fuerza de la OTAN. La reducción y reestructuración de la posición nuclear de la OTAN puede disminuir el riesgo de que los aliados tengan que afrontar la decisión de "usarlas o perderlas" en los primeros días de combate, pero por sí sola no garantizará una mayor oportunidad de éxito en la detención de una ofensiva del Pacto de Varsovia.

La mejora de la defensa convencional. La mayoría de los analistas de los problemas de defensa de la OTAN han perdido la esperanza en incrementos importantes en los presupuestos de defensa europeos para un futuro próximo. También reconocen que prácticamente no existe ninguna posibilidad de que Alemania Occidental pueda incrementar los efectivos activos de sus fuerzas armadas, ya que el declive en la tasa de nacimientos, iniciado a finales de la década de 1960, se refleja en una disminución del personal a reclutar.

Los otros aliados principales tienen que afrontar sus propias prioridades en conflicto. Gran Bretaña, todavía esforzándose económicamente, afronta la perspectiva de una presencia militar continuada en las lejanas Malvinas y está proyectando modernizar sus fuerzas nucleares estratégicas. Bajo tales circunstancias la Alianza tendrá suerte si el gobierno británico es capaz de mantener su Ejército del Rin en los actuales niveles de capacidades. La estrategia francesa ahora complementa más íntimamente la doctrina de respuesta flexible de la OTAN, contemplando la precoz participación de las fuerzas francesas en respuesta a un ataque del Pacto de Varsovia a Europa Occidental. Para este fin, París está creando una fuerza de asistencia rápida (FAR) de cinco divisiones. Pero el gobierno socialista del Presidente Mitterrand ha proyectado una reducción general de las fuerzas no nucleares francesas con objeto de obtener fondos para la modernización y ampliación de sus fuerzas nucleares estratégicas. Mientras tanto, el Congreso norteamericano, al haberse coronado el nivel de las fuerzas americanas en Europa, no parece dispuesto a tolerar ninguna ampliación importante de tropas americanas en Europa.

Bajo estas circunstancias de crecimiento lento, de apoyo público a unos gastos de defensa más o menos estables con respecto a los presupuestos nacionales, y de restringidos recursos humanos, ¿Cómo puede la OTAN mejorar el equilibrio de fuerza en Europa Central para disminuir su dependencia de las armas nucleares?. Una serie de contestaciones típicas a esta pregunta, a pesar de que hasta ahora no han producido un progreso sustancial, siguen siendo metas valiosas para los aliados. Una mayor normalización e interoperabilidad en los sistemas de armas de la OTAN produciría eventualmente economías y reforzaría la eficacia de las fuerzas aliadas, pero esta teoría siempre ha tropezado con obstáculos prácticos interpuestos, por intereses económicos nacionales, por las estrechas miras de los servicios militares, y por los diferentes papeles mundiales y requisitos militares de los aliados de la OTAN.

Tal vez un obstáculo igualmente importante para progresar en este campo sea el miedo europeo actual a que los esquemas cooperativistas presentados por los Estados Unidos representen una desventaja económica para Europa y que, si una administración americana propusiera un verdadero arreglo de participación equitativa con Europa en un sistema de armas importante, el Congreso norteamericano procuraría abortarlo. Desgraciadamente, la historia tiende a documentar los fundamentos para esta preocupación.

Además, los intentos de cooperación más ambiciosos pueden, bajo ciertas circunstancias, finalizar en un mayor derroche, y no en ahorro, de los recursos de defensa, como sucedió con el desarrollo y producción por una multinacional europea del avión de combate polivalente Tornado. El producto final fué un sistema de armas altamente sofisticado y capaz, pero el coste unitario del Tornado, hinchado por los cambios en el diseño y los retrasos en la producción, excedió en mucho lo normal para esta clase de aviones producidos a escala nacional. Desde luego, el proceso del aprendizaje cooperativista puede resultar muy caro.

Exactamente igual que la normalización e interoperabilidad de los sistemas de armas de la OTAN siguen teniendo un valor positivo, también lo tiene el concepto de "estrategia de coalición", desarrollado y promovido por el funcionario del Departamento de Defensa de la administración Carter, Robert Komer. La OTAN es una Alianza entre naciones soberanas e independientes (a veces muy independientes), de modo que siempre será necesario que los aliados dediquen una considerable atención a la capacidad de sus ejércitos, armadas, y fuerzas aéreas para actuar conjuntamente, en vez de hacerlo como una variedad de fuerzas armadas aliadas pero descoordinadas.

El que tales ideas no hayan producido un cambio importante sin embargo, ha conducido a la búsqueda de nuevas soluciones. Algunas viejas ideas reaparecen en las nuevas propuestas. - Bajo las condiciones impuestas por los limitados recursos, hecho normal en la Alianza, la especialización en las tareas de defensa entre los aliados de la OTAN, siempre se ha aceptado en teoría pero en la práctica siempre ha tenido una aplicación limitada. - Dos analistas de los problemas de defensa de la OTAN, un americano, Steven Canby, y un noruego, Ingemar Dorfer, han desarrollado un nuevo esquema de especialización. Canby y Dorfer sugieren que los aliados de la región central de la OTAN reduzcan sus fuerzas aéreas e inviertan el dinero ahorrado en reforzar sus fuerzas terrestres. Bajo este esquema, los Estados Unidos asumirían las misiones aéreas abandonadas por los europeos empleando parte de su fuerza aérea no programada para misiones europeas. Canby y Dorfer -- alegan:

Alemania Occidental podría crear seis Cuerpos de Ejército con 12 divisiones mecanizadas de las mismas características que sus fuerzas activas actuales, y 12 divisiones de infantería motorizadas con un incremento de sólo el 15 por ciento en sus gastos totales de defensa. Una disminución de 450 aviones de combate europeos, incluyendo los reactores de Alemania Occidental, reduciría las fuerzas aéreas europeas en un 40 por ciento y los presupuestos totales de defensa en un 12 por ciento. El gran incremento resultante en las divisiones continentales de la OTAN desplegadas eliminaría la necesidad de refuerzos precoces por mar procedentes de los Estados Unidos (9).

Este esquema de especialización describe la idea generalmente aceptada de que la OTAN dispone de un potencial sin explotar en las cuantiosas fuerzas pero inadecuadamente organizadas y equipadas de reserva de Alemania Occidental. ¿Pero se aceptará este plan?. Probablemente no. Es bastante difícil imaginar que Alemania Occidental reduzca su fuerza aérea bajo cualquier circunstancia, y especialmente ahora que el Ministro de Defensa alemán resulta ser piloto de la reserva aérea. Además, dado el normal sentimiento aliado acerca del dominio americano de la "calle de doble circulación" en el comercio de armas y la preocupación de Europa por quedarse muy retrasada con respecto a Estados Unidos y Japón en la carrera para desarrollar y comercializar nuevas tecnologías, ¿Porqué iba a querer ningún país europeo con industria armamentista desacelerar un sector como el de la industria aeronáutica, puntero en alta tecnología y en el que se manejan grandes capitales?.

La "nueva" esperanza para las defensas de la OTAN - proviene principalmente de un intento de combinar las nacientes tecnologías de defensa con cambio en las tácticas de las fuerzas

de la OTAN. Las nuevas capacidades unen los sofisticados sensores para localizar los blancos enemigos con las municiones "intelligentes" capaces de alcanzar y destruir las armas y fuerzas o impedir su movimiento antes de que se conviertan en un factor en la batalla. Desde hace una década, el anticipado nacimiento de nuevos sistemas de defensa, posibilitados principalmente por los progresos tecnológicos en microelectrónica y en la tecnología de los ordenadores, se ha combinado conceptualmente con ideas para una defensa OTAN más "ofensiva" en tiempos de guerra. La combinación de la tecnología con las tácticas militares en los planes del Ejército americano ha dado lugar a un "concepto de batalla aeroterrestre" que emplearía las nuevas tecnologías para atacar la retaguardia del Pacto de Varsovia en las primeras etapas de la batalla. Incluso antes de que el Ejército intentara convencer a la Fuerza Aérea norteamericana (cuya estrecha colaboración y apoyo requiere el nuevo concepto) de que aceptara sus planes para el teatro de operaciones europeo futuro, se desató la controversia política en Alemania, donde en la práctica, se aplicaría con más probabilidad la nueva concepción, acerca de su orientación ofensiva.

El concepto de batalla aeroterrestre de prohibición se puede llevar a la práctica con una gran variedad de municiones, lo mismo nucleares que no nucleares, aportando una fuente de esperanza para disminuir la dependencia en las armas nucleares. Pero también se puede interpretar como un contexto más amenazador para el empleo de estas armas. Las sospechas generadas por la controversia de las FNI condujeron a muchos europeos a creer que el plan, en vez de reducir las posibilidades de guerra y de dependencia en las armas nucleares, todavía desestabilizaría más la seguridad en Europa Central al colocar las armas nucleares en un contexto de combate más ofensivo (opuesto a la disuasión).

La estrategia ofensiva frente a la estrategia defensiva. Un estratega americano, Samuel P. Huntington, ofrece un proyecto orientado todavía más ofensivamente para la estrategia de la OTAN. Huntington argumenta que el desequilibrio nuclear Este-Oeste ha invalidado cualquier amenaza de la OTAN de tomar represalias contra el Pacto de Varsovia con armas nucleares si el Pacto atacara a Europa Occidental. Propone que la OTAN desarrolle una opción represiva no nuclear:

Políticamente, un incremento sustancial en las fuerzas convencionales de la OTAN es inviable. Conseguir no compensaría la disminución de la credibilidad en la represalia nuclear como disuasorio. Para ser eficaz, la disuasión tiene que ir más allá de la posibilidad de defensa e incluir la posibilidad de represalia. La disuasión convencional no

solamente requiere un incremento de las fuerzas convencionales; también requiere la reforma de la estrategia convencional... El nuevo elemento que requiere la estrategia de la OTAN es la represalia convencional (10).

Huntington afirma que la OTAN debería amenazar con ataques ofensivos en Europa Oriental en represalia a un ataque a Europa Occidental, con la esperanza de que los aliados orientales pudieran abstenerse de una participación activa en una ofensiva para escapar a la represalia o que el asalto occidental diera valor a las fuerzas antisoviéticas de los países de Europa Oriental. La disuasión se vería reforzada, continúa Huntington, porque:

La Unión Soviética tiene más que perder si los aliados invaden Europa Oriental que la OTAN si los ejércitos soviéticos invaden Europa Occidental. Por consiguiente, la Unión Soviética debería dar una mayor prioridad a evitar una ofensiva aliada en Europa Oriental que a impulsar una ofensiva soviética en Europa Occidental (11).

Indudablemente Huntington tiene razón cuando dice que la Unión Soviética valora más su zona de amortiguación defensiva en Europa Oriental que la arriesgada posibilidad de conquistar Europa Occidental. Sin embargo, existen pocas posibilidades de que los gobiernos de la OTAN quieran adoptar un cambio tan sustancial apartado de las políticas declaradas de la OTAN. Incluso si la nueva propuesta estuviera concebida simplemente como una opción de represalia, los preparativos para su ejecución crearían una opción de prioridad ofensiva para la alianza. La existencia de tal opción sería tan contraria a los fines defensivos establecidos de la OTAN que un impulso serio para su adopción crearía profundas divisiones políticas entre los aliados. E incluso si la OTAN adoptara esta política declaratoria, a pesar de que la disuasión pudiera verse reforzada, la opción forzaría probablemente los regímenes de Europa Oriental a abrazar con más fuerza su alianza con la Unión Soviética, inhibiendo con ello las perspectivas para una liberalización gradual en Europa Oriental y bloqueando los futuros intentos para reforzar la cooperación Este-Oeste.

El que las realidades políticas sugieran que la OTAN no debería adoptar una estrategia tan escandalosamente ofensiva como la propuesta por Huntington no significa que la OTAN tenga que negarse a sí misma opciones militares que amenacen el territorio del Pacto de Varsovia. La OTAN siempre ha proyectado la interdicción de los abastecimientos y comunicaciones del Pacto en tiempo

de guerra, y muchos de los conceptos de la batalla aeroterrestre buscan simplemente aplicar las nuevas tecnologías a las viejas - prioridades. Como dijo Richard Burt ante un comité del Congreso a principios de 1984, "La Alianza es una alianza defensiva, pero nunca ha desechado del todo tácticas ofensivas para conseguir -- una estrategia defensiva. Desde hace tiempo hemos tenido misio-- nes para ataques aéreos en profundidad en los segundos y terce-- ros escalones" (12).

La OTAN sería necia si permitiese que el Este creyera que - la próxima guerra tendrá lugar únicamente en territorio de Alemania Occidental. La doctrina de la OTAN de "defensa avanzada" no puede limitar a los aliados a una estrecha franja de posiciones defensivas a lo largo de las fronteras orientales de Alemania Occidental. Sería ilusorio para cualquier gobierno de Europa Oriental esperar que su territorio sería un santuario en tiempo de -- guerra (fig. 2).

Pero la OTAN, para demostrar a la Unión Soviética y a sus aliados que la guerra en Europa Central se desarrollaría a ambos lados de la línea que actualmente divide al continente, - no necesita adoptar una estrategia ofensiva. Moscú podría no disfrutar del apoyo total y entusiasta de sus aliados en una ofensiva contra el Oeste, lo cual, indudablemente ya produce suficientes dudas en las mentes de los líderes soviéticos como para servir de desincentivo tranquilo pero eficaz para el ataque a Occidente.

En cuanto a los milagros de la moderna tecnología, probablemente, se deberían tener unas expectativas mesuradas acerca de la magnitud con que las nuevas tecnologías podrían revolucionar la posición de defensa de la OTAN. Indudablemente estos - sistemas serán muy caros, y la economía en los gastos de defensa hará necesario que los aliados elijan con mucho cuidado entre -- las tecnologías y sistemas disponibles. Y, la historia sugiere - que las nuevas posibilidades desarrolladas por la OTAN serán recibidas con mejoras equivalentes por parte del Pacto de Varsovia. Si el Pacto se enfrenta a mejoras en la OTAN que amenacen los intereses vitales soviéticos, entonces Moscú podría considerar -- otras medidas, que incluirían tal vez acciones militares preventivas. La posibilidad de que las mismas pudieran ser provocadas por la inminente llegada de una ventaja unilateral es particularmente siniestra en la era nuclear. Esta puede ser la consecuencia potencial más inquietante del objetivo del Presidente Reagan de conseguir un sistema invulnerable de defensa estratégica con base en el espacio para los Estados Unidos y sus aliados.



MIEMBROS EUROPEOS DE LA OTAN



MIEMBROS DEL PACTO DE VARSOVIA

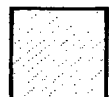


Figura 2. Miembros europeos de la OTAN y miembros del Pacto de Varsovia.

Incluso si este sistema fuera técnicamente viable - y "sin grietas" (lo que muchos expertos de fuera de la administración dudan), entonces existe el peligro de que la Unión Soviética decidiera hacer un ataque nuclear preventivo sobre los Estados Unidos antes de que tal sistema fuera operativo y se viera forzada a "ceder" en la competencia Este-Oeste en las condiciones impuestas por Occidente. Ante tal panorama, la perspectiva de invulnerabilidad irónicamente se podría convertir en la mayor amenaza para nuestra propia seguridad.

Algunas directrices generales. La OTAN seguramente pueda reforzar el efecto disuasorio de sus fuerzas mediante una política de compromiso activo, pero no existe ninguna solución técnica ideal para la defensa occidental que sea también políticamente aceptable y económicamente viable. Los esfuerzos de la OTAN podrían, no obstante, estructurarse siguiendo ciertas directrices generales:

- Racionalizar la postura nuclear de la OTAN mediante la disminución de la dependencia de las armas de corto alcance y mejorar la supervivencia de los sistemas restantes. La alianza necesita estar en una posición en que la decisión de emplear armas nucleares sea producto de la deliberación, no de la desesperación.

- Reforzar la capacidad de la Alianza para anular un ataque no nuclear del Pacto de Varsovia con el ejemplo de medios no nucleares. Tal mejora se puede llevar a cabo dentro de la estrategia protectora de respuesta flexible y de defensa avanzada.

- Mantener el carácter defensivo de la OTAN pero desarrollar tácticas ofensivas con las que responder a un ataque del Pacto de Varsovia.

- Procurar convencer a la Unión Soviética y a sus aliados que en caso de hostilidades, su territorio no disfrutaría del status de santuario.

- Desarrollar nuevas tecnologías de defensa útiles para la represalia sobre los territorios del Pacto de Varsovia y para la interdicción de la capacidad de suministros y refuerzos del mismo.

- Dar la máxima prioridad a las medidas prácticas de cooperación de toda la Alianza, incluyendo la idoneidad de los sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia, adquisición de objetivos, vigilancia del campo de batalla, guerra electrónica, munición inteligente, y el sostenimiento general de las fuerzas de la OTAN.

- Compartir equitativamente entre los aliados los beneficios económicos resultantes de la aplicación de las tecnologías emergentes de defensa.

Incluso si la OTAN siguiera religiosamente estas directrices, la seguridad occidental no estaría asegurada. No existe ninguna solución garantizada para el problema de defensa de la OTAN. Primero, fuera del área de la OTAN surgen una serie de retos potenciales a los intereses occidentales, y los aliados tienen que buscar la mejor forma de solucionar estos problemas. Segundo, la OTAN no puede garantizar unilateralmente la paz. Solamente con una política de la Alianza que persiga activamente la ampliación del campo de la gestión colaboradora Este-Oeste se podrá encontrar una garantía más segura para la paz y seguridad futuras en Europa.

LA SEGURIDAD OCCIDENTAL MAS ALLA DE EUROPA.

El principal objetivo militar de la OTAN es garantizar la seguridad occidental en Europa. La Alianza nunca ha tenido una misión en el Tercer Mundo, inicialmente porque los Estados Unidos prefirieron que los compromisos de la OTAN se definieran dentro de parámetros geográficos más estrechos y, en los años más recientes, porque los aliados europeos no deseaban ampliar los compromisos de defensa de la OTAN más allá de sus propios recursos o de su base política interna para la Alianza.

Contrariamente a la creencia común, sin embargo, la Alianza nunca se ha hecho la ciega ante los problemas exteriores al área de la OTAN. Los acontecimientos de la última década han recalcado la magnitud en que la seguridad occidental es vulnerable a los acontecimientos exteriores al área de la OTAN. Ha seguido siendo difícil coordinar las propuestas occidentales para esos problemas. No obstante, los aliados históricamente han empleado una serie de oportunidades consultivas, proporcionadas por los comités y reuniones de la OTAN, para continuar el diálogo sobre amenazas a la seguridad occidental fuera del área de la OTAN. Estos esfuerzos se han intensificado como reacción a la inestabilidad en el Golfo Pérsico, a la invasión soviética de Afganistán, y a la crisis en el Líbano. En el futuro, ¿Serán suficientes las consultas?. ¿Se necesitarán esfuerzos occidentales más coordinados para garantizar los intereses de seguridad occidentales?.

Los Estados Unidos comparten con sus principales aliados europeos un cierto número de objetivos e intereses comu-

nes en el Tercer Mundo. Todos los países occidentales se sentirían más seguros con gobiernos pro-occidentales y democráticos en el Tercer Mundo. Ni los Estados Unidos ni sus principales aliados estarían seguros en un mundo en que la Unión Soviética se subyugue progresivamente a las naciones del Tercer Mundo o se alía con --- ellas --especialmente aquéllas que abastecen al Oeste de recursos naturales vitales, tales como el petróleo. Pero a pesar de estos intereses ampliamente compartidos, siguen existiendo serias diferencias entre los Estados Unidos y sus aliados occidentales, en cuanto a la mejor forma de fomentar estos intereses. Los Estados Unidos están mucho más preocupados que los aliados europeos por la amenaza soviética en el Tercer Mundo, ya que éstos tienden a contemplar las amenazas del Tercer Mundo a la seguridad occidental como procedentes de dentro de esos países y regiones. Los Estados Unidos también tienden a responder a los desafíos del Tercer Mundo con instrumentos militares del poder nacional, mientras que los aliados europeos están inclinados a responder con sus principales activos --instrumentos de estado, económicos y diplomáticos.

Las diferencias entre los puntos de vista americanos y europeos, con sus profundas raíces en la historia, la ideología, la tradición, y las realidades económicas en ambos lados del Atlántico, no desaparecerán como resultado de iniciativas políticas. Son más básicas y permanentes, y solamente cambiarán con el tiempo, y lo harán por medios tales que quizás sólo sean obvios para los más predictores de entre nosotros. El reto práctico para el político, por lo tanto, es trabajar eficazmente dentro de estas restricciones y permanecer al corriente de los imperativos a largo plazo de las tendencias políticas generales.

Bajo estas circunstancias, ¿Cuáles son las vías más ventajosas a seguir dentro de la Alianza Atlántica para disminuir las zonas de fricción resultantes de las diferentes perspectivas políticas y para incrementar las áreas de posible cooperación? -- Podría ser de utilidad centrarse inicialmente en dos puntos importantes: si son necesarias nuevas instituciones para facilitar la cooperación americano-europea en el Tercer Mundo y la necesidad futura de una consideración de las cuestiones existentes más precisa y pragmática.

Nuevas disposiciones institucionales. Hace unos años, expertos -- del Consejo Americano de Relaciones Exteriores y sus homólogos de Francia, Alemania Occidental y Gran Bretaña emitieron un informe titulado La seguridad occidental: ¿Qué ha cambiado? ¿Qué se debe hacer?(13). Las principales conclusiones del informe se referían a los llamados problemas de fuera del área, y más concretamente a las amenazas a la seguridad occidental en la región del Golfo --

Pérsico. Tras recalcar la importancia de las consultas occidentales sobre asuntos del Tercer Mundo, el informe sacaba la conclusión de que las actitudes discrepantes entre Estados Unidos y Europa habían bloqueado la cooperación eficaz de la OTAN en el tratamiento de las amenazas a la seguridad occidental que se originan fuera del área de la OTAN. Por consiguiente, los autores recomendaban que se establecieran grupos de trabajo ad hoc para coordinar las respuestas occidentales a los problemas de seguridad globales, empezando por el Golfo Pérsico.

Sin embargo, incluso mientras se hacía el informe se estaba desarrollando entre los aliados occidentales una cooperación informal más sustancial de lo que el público apreciaba. Las consultas de la OTAN ya habían dado una mayor prominencia a los asuntos de seguridad en el Tercer Mundo, una tendencia que ha continuado lenta pero firme a lo largo de la última década. Y unidades navales aliadas, particularmente francesas, en el Océano Índico estaban prestando una importante contribución a la presencia naval occidental en la región, coordinando extraoficialmente sus actividades con la armada norteamericana.

La idea de estructurar más formalmente tal cooperación tiene varios riesgos. Y lo que es más importante, tal formalización podría socavar los procedimientos consultivos existentes en la OTAN, debilitar todavía más los compromisos de los países más pequeños con la Alianza y, por este motivo, proporcionar a estos últimos países una excusa más para no preocuparse por los acontecimientos exteriores a la región europea. Además, la creación de grupos ad hoc no añadiría un solo buque, avión de combate o soldado a las fuerzas militares occidentales en el Golfo Pérsico o en cualquier otro lugar del mundo.

Las nuevas instituciones no resolverían ninguno de los problemas del Tercer Mundo que afectan al Oeste y verdaderamente no apartarían las diferencias perceptivas existentes entre los Estados Unidos y sus aliados en lo concerniente a la forma de afrontar estos problemas. La cooperación informal militar o no militar fuera del área de la OTAN podría ser posible o no, según las razones políticas aportadas por los aliados y sus posibilidades.

Occidente debería intentar hacer que los marcos institucionales actuales funcionaran con más eficacia, en vez de inventar otros nuevos. La OTAN puede seguir siendo un foro para el intercambio de puntos de vista sobre asuntos de fuera del área, incluso si tales discusiones no tienen como finalidad conducir a la acción conjunta. La Cooperación Política Europea entre los miembros de la Comunidad Europea indudablemente podría prestar una ayuda adicional a los asuntos del Tercer Mundo, y en ciertos

casos tal vez los Estados Unidos deberían estimular a la Comunidad Europea para que asumiera un papel todavía más activo en algunas parcelas de los asuntos del Tercer Mundo. A través de la participación en operaciones de pacificación, sean o no bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, los pequeños aliados de la OTAN, lo mismo que los grandes pueden demostrar su preocupación por la seguridad del Tercer Mundo y su buena voluntad para actuar.

La mejora de la calidad del debate. Tal vez se pueda hacer más en interés de la cooperación americano-europea en el Tercer Mundo con la mejora de la calidad del debate sobre los asuntos del Tercer Mundo que con cualquier otro medio particular. Las declaraciones sonoras, emotivas, tales como las que los Estados Unidos han escuchado en ocasiones procedentes de París, Bonn, y otras capitales europeas, no sirven para fomentar la cooperación. Tales declaraciones sólo crean barreras psicológicas a la comprensión. Lo mismo, desde luego, se puede decir acerca de los Estados Unidos. Si los Estados Unidos quieren que los aliados europeos apoyen los objetivos americanos en el Tercer Mundo, sus posiciones tienen que adecuarse para atraer tal cooperación. Las fuertes declaraciones ideológicas destinadas a izar banderas de tormenta en Europa hacen más difícil la cooperación, incluso para los gobiernos europeos que pudieran ver con agrado los objetivos generales norteamericanos.

También podría mejorar la calidad del debate el evitar descripciones excesivamente simplificadas de la naturaleza de los problemas del Tercer Mundo. Tal es la acusación americana escuchada con frecuencia de que los aliados europeos y Japón deberían preocuparse más por la seguridad en el Golfo Pérsico porque "dependen más que nosotros del petróleo importado". Aunque esta declaración a simple vista parece lógica, en realidad no es más que una simplificación engañosa. Un importante informe del Servicio de Investigación del Congreso analizó el impacto económico sobre las economías occidentales de dos hipotéticas interrupciones de un año de duración de los suministros de petróleo procedentes del Golfo Pérsico y llegó a la conclusión de que, a corto plazo, los Estados Unidos se resentirían económicamente por estas interrupciones aproximadamente en la misma proporción que lo harían los aliados europeos y Japón (14).

Muchos observadores siguen opinando que, puesto que los Estados Unidos dependen sensiblemente menos del petróleo importado que Europa Occidental y Japón, las consecuencias a corto plazo de la interrupción de los suministros sería consecuentemente menos grave para la economía americana que para los aliados. Pero el impacto más inmediato y dramático de tal interrupción sería un fuerte incremento en todos los suministros de petróleo, --

que produciría el efecto de un "impuesto" a los usuarios de energía cargado lo mismo por los productores extranjeros que por los internos. Las consecuencias a corto plazo del "impuesto" a causa de los precios más elevados del petróleo, para los Estados Unidos lo mismo que para sus aliados, sería la subida general de los precios y una disminución en la demanda de todos los bienes y servicios, y del empleo. Los beneficios que pudieran obtener los Estados Unidos con la disminución de los niveles de dependencia importadora solamente aparecerían con el tiempo, y probablemente serían moderados debido a una gran variedad de recortes en los flujos financieros y comerciales (15).

Por lo tanto, las perspectivas de una interrupción en los suministros de petróleo del Golfo Pérsico colocan a los Estados Unidos y a los aliados europeos en el mismo caso. El desastre económico de tal interrupción sería compartido más o menos -- igualmente por lo menos durante un año, y ni los Estados Unidos -- ni los aliados pueden esperar beneficiarse discutiendo sobre quién depende más del petróleo importado. Todos tienen mucho que ganar cooperando para disminuir la vulnerabilidad ante un corte de suministros y para mitigar los efectos si la interrupción llegara a producirse. El problema no se puede resolver necesariamente con la simple creación de Fuerzas de Despliegue Rápido o con posturas diplomáticas y engaños económicas ofrecidas a los productores de petróleo. Una respuesta occidental coherente requerirá una combinación compleja y flexible de políticas y esfuerzos nacionales, que incluyan, tal vez para las circunstancias extremas, la amenaza del empleo de la fuerza militar --aunque no sin haber agotado -- antes otras ofertas para proteger los intereses occidentales.

Opciones políticas. Las diferencias americanas y europeas en la forma de abordar los asuntos del Tercer Mundo tienen raíces profundas; por consiguiente, existen pocas probabilidades de que las percepciones trasatlánticas de los problemas del Tercer Mundo converjan de forma importante en un futuro próximo. Existe una perspectiva de mejora, al menos en algunas discrepancias americano-europeas de casi todos los asuntos del Tercer Mundo.

Todo político americano debe intentar primero comprender qué es lo que motiva las políticas europeas en el Tercer Mundo. Una vez cumplido este requisito, existen una serie de cuestiones que pueden ayudar a establecer una matriz decisoria relativamente libre de consideraciones emocionales e ideológicas. Primero, el político podría evaluar la importancia de una proposición de cooperación americano-europea. En algunos casos, los Estados Unidos puede que no necesiten la cooperación europea para conseguir sus objetivos políticos. (El intentar forzar a la colaboración a un aliado desgastado podría dar lugar a efectos negativos --

importantes sobre otros aspectos más esenciales de las relaciones. ¿Vale la pena arriesgarse?

Segundo, si la cooperación no es necesaria, ¿Sería importante, no obstante, estimular el apoyo retórico europeo o, por lo menos, reducir la probabilidad de que los países europeos tomaran acciones que hicieran más difícil la instrumentación de la política americana?. Por ejemplo, ¿Podrían los Estados Unidos, mediante esfuerzos consultivos más eficaces, haber reducido la reacción europea, generalmente negativa, ante la invasión americana de Granada en octubre de 1983?.

Tercero, si la cooperación aliada es necesaria para asegurar el éxito, ¿Qué es lo que produciría una aproximación para la colaboración?. ¿Qué intereses europeos se podrían anteponer para la cooperación con los Estados Unidos en esta cuestión y hasta qué punto desean ceder los Estados Unidos en sus preferencias para acoplar las perspectivas y requisitos políticos europeos?.

Los órganos decisorios europeos se enfrentan a opciones comparables. Los gobiernos europeos pueden verse tentados a optar por no intervenir en los problemas de seguridad del Tercer Mundo pensando que podría ser una mejor política interna "dejar que lo hiciera el Tío Sam". Por otro lado, los aliados europeos, al demostrar un interés activo podrían adquirir un cierto grado de influencia sobre las políticas americanas.

Por último, el potencial para una acción militar europea en el Tercer Mundo sigue estando severamente limitada para todos los países excepto Francia y, en menor grado, el Reino Unido. Pero los países europeos actuando conjuntamente en los terrenos económico y político podrían constituir una fuente de influencia decisiva. La principal cuestión es si los aliados europeos -- están preparados para mejorar la coordinación de sus soluciones a los problemas del Tercer Mundo y convertir su importante potencial en influencia real.

Por último, dadas las propuestas divergentes americanas y europeas y, en esta cuestión, las diferencias entre las propias naciones europeas, la clave para el éxito occidental en cuanto a los problemas exteriores al área de la OTAN será la buena voluntad de los aliados para comprometer las perspectivas nacionales en aras de la cooperación internacional. Sin una consistente voluntad de compromiso, la prospectiva de cooperación seguirá estando severamente limitada.

LAS RELACIONES ESTE-OESTE.

El objetivo básico de la "política" de una alianza es proporcionar una estructura para reaccionar ante los nuevos retos y desarrollar nuevas iniciativas. Una "política" tiene poca utilidad a menos que facilite la formación del consenso en la gama de asuntos más amplia posible. Si los aliados desistieran de su propósito de alcanzar el consenso, entonces apenas sería necesaria una política de la Alianza; tal vez ya no necesitaran una alianza.

Irónicamente, uno de los maestros de la diplomacia de la Alianza del pasado ha propuesto una división de las responsabilidades diplomáticas entre los miembros de la misma lo que, en esencia, representaría abandonar el propósito de conseguir el consenso trasatlántico e iniciar el proceso de aclarar solamente lo que desearían los oponentes de la OTAN. Henry Kissinger, en su ensayo de marzo de 1984 sobre la OTAN y publicado en la revista Time, incluía en su lista de propuestas para el futuro de la OTAN que "Europa debería asumir las negociaciones sobre control de armamentos que se refieran a armas estacionadas en suelo europeo. Las negociaciones FNI con los soviéticos (para misiles de alcance medio) y las negociaciones sobre MBFR (sobre fuerzas convencionales), hasta ahora han estado dirigidas por delegaciones americanas" (16).

Lo mismo la aseveración de Kissinger que su propuesta son cuestionables. Kissinger, desde luego, está en lo cierto al decir que las negociaciones FNI han estado dirigidas por los Estados Unidos; la posición inicial y las subsiguientes modificaciones estuvieron coordinadas totalmente con los aliados de la OTAN. Sin embargo, las negociaciones sobre MBFR desde un principio fueron llevadas a cabo conjuntamente por todos los aliados con fuerzas y /o con territorio en Europa Central que desearon participar. Solamente Francia prefirió no querer. El equipo negociador occidental ha tenido una responsabilidad compartida.

¿Cómo podrían los europeos asumir la responsabilidad última en negociaciones que afectan a misiles americanos (FNI) y a fuerzas convencionales americanas y europeas (MBFR)? Alois Mertes, Ministro de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania Occidental, rechazando formalmente las propuestas de Kissinger, preguntó: "¿Cómo podemos nosotros disponer sobre las armas que ni siquiera nos pertenecen?" (17).

Más importante que los problemas creados por la descripción de la situación hecha por Kissinger, y los problemas técnicos de la propuesta negociadora que sugirió, son las cuestiones

sobre su concepto básico. Kissinger quería, en realidad, decir a los europeos que los Estados Unidos ya no estaban particularmente interesados en el desarrollo de un régimen de seguridad cooperativo en Europa Central, y si los europeos occidentales querían hacerlo por su cuenta (con Moscú como oponente negociador), podían hacerlo y los Estados Unidos permanecerían a la expectativa. Un acuerdo entre "Europa" y la Unión Soviética sería un acuerdo desequilibrado, dado el actual reparto de fuerzas entre la monolítica superpotencia y los unidos -sólo parcialmente- europeos occidentales. Inevitablemente, un tratado en el cual los Estados Unidos no fueran una parte activa y garantes del mismo lo sería en los términos más ventajosos para Moscú. La propuesta, por lo tanto, amenaza dos condiciones vitales para la continuación de la negociación trasatlántica: el requisito de que los americanos sigan comprometidos en la dirección de los asuntos de seguridad europeos, como la única nación capaz de equilibrar el poderío soviético a corto plazo; y la necesidad de la participación de todos los aliados, los Estados Unidos, Canadá, y los aliados europeos, en el desarrollo e instrumentación de las políticas de la alianza.

Si se tienen que mejorar las relaciones Este-Oeste, los aliados deben reafirmar su compromiso al control de armamentos. El éxito de tal esfuerzo dependerá del liderazgo que aporten los Estados Unidos. Lo mismo que la seguridad de los miembros de la Alianza es esencialmente indivisible, la búsqueda de la paz también debe ser un objetivo común. Una nueva política de compromiso activo tiene que convocar a todos los aliados para la búsqueda de propuestas para estabilizar el control de armamentos; estimular progresos dentro del Pacto de Varsovia que pudieran crear un mejor ambiente para las relaciones Este-Oeste; y promover relaciones económicas y comerciales como canales para la influencia occidental en el Este así como una red para fortalecer los desincentivos contra un comportamiento hostil en Europa o más allá.

El control de armamentos. En 1984, el panorama para el control de armamentos en Europa estaba desierto. La filosofía del control de armamentos de la administración Reagan, basada en el razonamiento de que un refuerzo en las defensas de los Estados Unidos llevaría a los soviéticos a un compromiso en la mesa negociadora, fracasó en cuanto a dar resultados e incluso progresos moderados. ¿Por qué no tuvo éxito la política?. Seguramente, una parte de la contestación sean las circunstancias. El constante torbellino de liderazgos en la Unión Soviética durante esta década ha inducido a las cabezas decisorias soviéticas a una precaución mayor de lo normal, llegando al punto de la intransigencia. Moscú se ha visto incapaz de dar pasos decisivos hacia un compromiso, incluso cuando parecía que el propio interés soviético pedía la flexibilidad. La fal

ta de buena voluntad de Moscú para considerar seriamente la propuesta del "paseo por los bosques" sobre FNI, desarrollado por el negociador americano Paul Nitze, por ejemplo, da testimonio de esta parálisis política. En su lugar, la Unión Soviética eligió el camino más cauto de remodelar su posición básica sobre misiles de alcance medio en Europa para mejorar la apariencia del paquete -- ante la opinión pública occidental.

Para romper la parálisis decisoria soviética, los Estados Unidos y sus aliados habrían tenido que dar por su propia cuenta, ciertos pasos arriesgados. La desgana de Washington para adoptar la fórmula del "paseo-por-los-bosques", sugiere que la administración Reagan era incapaz de desarrollar propuestas negociadoras que pudieran ser contempladas como ofertas serias por el líder soviético.

Por razones que, en parte, pudieron quedar fuera de su control, la primera administración Reagan no realizó ningún -- progreso importante hacia el control de armamentos; tampoco convenció a la mayoría de sus propios aliados de la sensatez de su propuesta. Los gobiernos europeos, incluso los más pro-occidentales y pro-americanos, eran escépticos en cuanto a la filosofía básica subyacente en las políticas de control de armamentos de la administración. Según esta percepción europea, compartida por muchos en los Estados Unidos, el pre-requisito para la seguridad occidental es una política occidental de fuerza. Pero esta fuerza debe ir acompañada de una voluntad sincera de compromiso con el Este al objeto de controlar la carrera de armamentos y estabilizar las relaciones Este-Oeste. La segunda administración Reagan tiene ahora la oportunidad de averiguar si una propuesta más equilibrada produciría resultados negociadores con los rusos.

Una nueva política OTAN de compromiso activo requeriría que los Estados Unidos adoptaran una forma más persuasiva de abordar el control de armamentos que la adoptada por la administración Reagan en su primer mandato. El control de armamentos debe situarse junto a los esfuerzos de defensa como pilares gemelos de una política de seguridad occidental si tiene que renacer un verdadero consenso en la Alianza. Ni los esfuerzos de defensa ni el control de armamentos son un fin por sí mismos; la paz y la seguridad son los fines pretendidos por estos medios. La paz y la seguridad pueden verse amenazadas por el desequilibrio entre estos instrumentos de la política de seguridad occidental. Ni la política de defensa ni la política del control de armamentos deben adelantarse la una a la otra. Ambas tienen que servir como llaves -- maestras más importantes.

¿Cómo pueden demostrar los Estados Unidos su sinceridad sobre la política de control de armamentos sin sacrificar intereses vitales americanos y occidentales?. La administración -- Reagan halló parte de la respuesta a esta pregunta suavizando la intensa retórica que a menudo usó en sus dos primeros años. Esta retórica, que llevaba consigo lo que parecía ser una profecía destinada a cumplirse de inevitable conflicto en las relaciones americano-soviéticas, sugería poco campo de maniobra política y casi ninguna esperanza para un compromiso Este-Oeste. Incluso en 1984, la administración no fue capaz de reflejar su más moderada retórica en propuestas conciliadoras de control de armamentos. -- La buena voluntad de la administración para llegar a un compromiso se probará ahora en la nueva ronda de negociaciones para el control de las armas nucleares que dio comienzo en Ginebra a primeros de 1985.

Las propuestas americanas más creíbles para el control de armamentos, que por lo menos parecen despertar intereses legítimos en los soviéticos, puede que no garanticen el progreso de las negociaciones, pero tampoco lo bloquearán. Los Estados Unidos podrían exponer su voluntad de refundir las agendas negociadoras FNI y START (18). También podrían expresar claramente sus intenciones de desmantelar el sistema de misiles Pershing II a cambio de concesiones soviéticas, si es que Moscú encuentra que la precisión y corto tiempo de vuelo de estos misiles son especialmente amenazadores.

La fusión de las agendas FNI y START podría crear el campo de maniobra necesario para llegar a compromisos en el control de armamentos nucleares. La "complejidad" del marco negociador resultante de la fusión podría ser una ventaja, al aportar -- un campo más amplio para la negociación basado en la libertad por ambas partes de combinar los sistemas permitidos bajo acuerdo. -- Desde la perspectiva de la OTAN, la voluntad americana de fusionar las negociaciones simbolizaría qué era lo que se pretendía reforzar con esta decisión: la unión de fines entre las fuerzas americanas establecidas en Europa Occidental y el resto de las posibilidades disuasorias de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos podrían también presentar una propuesta más conciliadora para las negociaciones MBFR que las seguidas en Viena, Austria, desde 1973. Un acuerdo de MBFR, según el antiguo embajador americano en las MBFR, Jonathan Dean, "contribuiría a estabilizar la confrontación militar en Europa Central y a disminuir el riesgo de un ataque por sorpresa por ambas partes" (19). Según Dean, el acuerdo "podría significar una disminución en la capacidad de la Unión Soviética para traducir su poderío militar en una intimidación política mayor que la que se obtendría

umentando el número de las divisiones de la OTAN, sin un coste adicional para la Alianza".

En la década pasada, las negociaciones de Viena esbozaron el perfil general de un acuerdo, pero estuvieron bloqueadas por la discrepancia sobre la cuantía de las tropas del Pacto de Varsovia en la zona objeto de la reducción. La historia de esta discrepancia es larga y compleja, pero de ninguna forma es un asunto desesperado. El punto muerto posiblemente se pudiera romper con una nueva iniciativa occidental en la que se enfocara el acuerdo sobre niveles post-reducción acompañado de un completo paquete de medidas para su cumplimiento e inspección. La administración Reagan, junto con los aliados occidentales, en 1983 y a principios de 1984, casi llegaron a una decisión sobre tal propuesta, pero en última instancia se replegaron sobre una nueva y compleja iniciativa que ofrecía pocas esperanzas para el progreso.

Otras formas posibles de revigorar las perspectivas para la reducción de fuerzas y la limitación de armamentos en Europa Central podrían incluir el llevar la limitación de armas nucleares de corto alcance dentro de la esfera de las negociaciones de Viena con la Conferencia sobre el Desarme en Europa. La Conferencia sobre el Desarme en Europa (CDE), que tuvo su origen en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), incluye a todos los países europeos, a los Estados Unidos y Canadá. Este amplio marco, que incluye la OTAN, el Pacto de Varsovia y los países neutrales, es tan extenso que puede resultar difícil que en este foro se llegue a ningún acuerdo importante en el control de armamentos. Sin embargo, dentro del marco de la CDE puede ser posible ampliar y mejorar el alcance de las medidas creadoras de confianza militar autorizadas inicialmente en el Acta Final de la CSCE de 1975.

El compromiso activo diplomático y económico. Una política de compromiso activo señalaría también el propósito de Occidente de tentar a los regímenes del Pacto de Varsovia y de influir sobre ellos para que se dirigieran hacia sistemas políticos, económicos y sociales más abiertos. La naturaleza cerrada de los sistemas gubernamentales del Este europeo, y en particular el de la Unión Soviética, es un factor básico de contribución a las tensiones en las relaciones Este-Oeste.

El progreso gradual en estas relaciones a través de los años precisará la evolución en la naturaleza de los sistemas sociales y políticos del Este europeo hacia regímenes más liberales.

Sin embargo, sería contraproducente para Occidente -- lanzar una ofensiva a fondo para la liberalización de Europa Oriental porque los países del Pacto de Varsovia, con tal política, se verían forzados a adoptar posturas defensivas, pudiendo llegar incluso a evitar las posiciones más neutrales, políticamente, para la innovación.

La propuesta política que con más probabilidad tendría éxito en este campo sería la que se basara en el empleo de promesas explícitas y palos implícitos. Las promesas consistirían principalmente en beneficios económicos --el comercio, con condiciones favorables y créditos para los regímenes del Este europeo, dentro de los límites de su capacidad de devolución y concedidos más libremente a los regímenes que intentaran, aunque fuera gradualmente, hacer sus sistemas más abiertos. Sin embargo, todas las formas de contacto Este-Oeste podrían estimularse como medios para abrir las puertas a la liberalización política y social. Tal política podría copiarse fácilmente de la Deutschlandpolitik de la República Federal de Alemania. El intento de Bonn de construir una trama de nudos que enlacen cada vez más las dos Alemanias en una serie de aventuras cooperativistas se desarrolla en un ambiente -- muy especial, motivado como lo está por el deseo de Alemania Occidental de superar la división de Alemania de todas las formas posibles y aceptables políticamente. Sin embargo, la propuesta no -- necesita el enlace de nacionalidades para ser empleada sobre una base menos intensa pero más amplia que conecte las relaciones del Oeste con el Este.

En esta variación sobre el tema del compromiso activo con el Este, los aliados europeos occidentales podrían estar más íntimamente implicados que los Estados Unidos, debido en gran parte a la geografía. Sin embargo, el apoyo y participación de los Estados Unidos en la propuesta sería esencial. Para empezar, los Estados Unidos podrían buscar más activamente la reconstrucción de los numerosos intercambios científicos y de estudiantes que se habían desarrollado antes de la invasión de Afganistán por los -- soviéticos.

Uno de los objetivos de esta propuesta sería procurar un mayor campo de maniobra a los regímenes de Europa Oriental para sus relaciones con Moscú. A la larga, sin embargo, la seguridad occidental se beneficiaría más si la evolución se produjera en la misma Unión Soviética. Una Unión Soviética menos paranoica acerca de su seguridad y más preocupada en mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos sería un miembro de la comunidad internacional mucho más agradable. Occidente no puede ser el motor de -- tal cambio; este tiene que venir desde dentro de la misma Unión Soviética. Aunque las políticas occidentales por lo menos puedan estimular esta clase de evolución.

En el actual ambiente internacional de confrontación Este-Oeste, la reapertura del diálogo y de los contactos por donde empezaron a suprimirse, a partir de mediados los años 1970, será lenta y difícil. Las actuales profundidades en que han caído las relaciones Este-Oeste se pusieron de manifiesto gráficamente con el boicot oriental dirigido por los soviéticos a los juegos olímpicos del verano de 1984. Una política de compromiso activo no evitaría necesariamente tales boicots en el futuro, pero una política occidental que buscara activamente estimular una gran variedad de contactos Este-Oeste contribuiría a formar una atmósfera en la cual tales boicots serían menos probables, lo mismo por el Este que por el Oeste.

Al ampliar el comercio y los contactos con el Este, la Alianza tendrá que proteger las tecnologías sensibles occidentales para que no caigan en manos soviéticas. Occidente debe cuidar se de asegurar que los productos de sus dinámicas comunidades científicas e industriales no se conviertan fácilmente en ventajas militares para la Unión Soviética. La tecnología, al igual que las ideas, encuentra la forma de deslizarse incluso a través de los mejores controles, y quizás un objetivo realista occidental fuera retrasar suficientemente la adquisición de la tecnología occidental por los soviéticos para asegurar una continua ventaja occidental en su aplicación militar. En este campo, la Unión Soviética tal vez sea su propio peor enemigo. Puesto que el sistema soviético depende de un elaborado control central de la información, la Unión Soviética probablemente todavía se retrasará más con respecto a Occidente en la posibilidad de emplear las nuevas tecnologías de los ordenadores en aplicaciones industriales y militares.

En no mucho tiempo, un porcentaje muy elevado de jóvenes americanos, europeos y japoneses saldrán de las universidades con amplios conocimientos y experiencia en el uso de los ordenadores, incluyendo un número creciente de los que habrán tenido uno o más en su casa. Como consecuencia, la mayoría de los jóvenes en edad militar del Oeste habrán tenido ciertas experiencias con ellos, y los que entren en el servicio militar ya tendrán cierta competencia técnica en su tecnología. En la Unión Soviética, mientras el sistema requiera que la información sea manipulada totalmente para garantizar la obediencia política, muy pocos hogares dispondrán de terminales de ordenadores, debido a su poderosa capacidad de acceder a la información y de manipularla. A pesar de que los estudiantes de la Unión Soviética puedan aprender la tecnología de los ordenadores en algunas de las mejores escuelas soviéticas, el soldado ruso medio, ya menos competente técnicamente que el occidental, irá muy por detrás de las cohortes occidentales en su habilidad para manejar las tecnolo-

gías basadas en los ordenadores. Con la creciente computerización de los nuevos sistemas de armas, se obtiene una futura ventaja - cualitativa de importantes proporciones para Occidente. Interesadamente, el régimen de Alemania Oriental, mentalizado comercialmente, ha decidido arriesgarse a las consecuencias sociales y políticas de un amplio acceso a los ordenadores con objeto de que sus ciudadanos puedan ser más competentes en el manejo de su tecnología. La Unión Soviética, sin embargo, parece estar muy lejos de dar un paso semejante.

Las tecnologías de defensa sensibles son un caso especial en las que Occidente debe ejercer una vigilancia extraordinaria. Por otro lado, sin embargo, un programa más ambicioso de contactos Este-Oeste es mucho más "peligroso" para la Unión Soviética que para los Estados Unidos o los otros aliados occidentales. Si algo es "contagioso", es encontrarse en la dinámica de Occidente, no en el atraso del Este. Esta es una indudable ventaja para Occidente en las relaciones Este-Oeste, y se podría emplear con mucha más eficacia como instrumento para estimular una evolución positiva en los países del Pacto de Varsovia.

Tapiar para los de dentro o tapiar para los de fuera. El escritor y poeta americano Carl Sandburg advirtió, "Ama a tu vecino, pero mantén alta tu tapia". Otro famoso poeta americano, Robert Frost, sugirió, "Las buenas cercas hacen buenos vecinos". Pero la advertencia de Frost iba acompañada de una sabiduría adicional:

Antes de construir una tapia quisiera saber.
Qué es lo que voy a dejar dentro de la tapia o fuera de ella.
Y a quién es probable que ofenda...

Con estas palabras, Frost captó lo que podría ser una importante realidad de nuestro tiempo. Las tapias y las cercas - pueden muy bien ser necesarias, y si una nación libre y democrática ignora este requisito está corriendo un riesgo. No obstante, el mantenimiento de defensas creíbles no significa que las relaciones entre vecinos sean imposibles; en realidad, las defensas, en lo que se refiere a incrementar la seguridad nacional, - pueden hacer que las relaciones entre vecinos sean más cómodas.

Pero, como advierte Frost, cuando construimos una tapia, tenemos que preguntarnos hasta qué punto nos emparedamos a nosotros mismos. Y también debemos preguntarnos si la tapia -sus proporciones y contornos- aumentan nuestra seguridad o la disminuyen como consecuencia de "ofender" a los demás.

Mediante una nueva política de compromiso activo, los países de la OTAN podrían establecer defensas que disuadan la -- agresión soviética y nieguen a Moscú una ventaja política especial al tiempo que estimulan las buenas relaciones de vecindad. Pero - sigue abierto el interrogante de si los Estados Unidos y sus alia dos pueden renovar el consenso acerca de lo alta o gruesa que tie ne que ser la tapia protectora y dónde se debe construir la puer- ta para la cooperación Este-Oeste y el control de armamentos.

CAPITULO 9

A LA BUSQUEDA DE UNA NUEVA NEGOCIACION.

Volvamos a los vistosos salones del Instituto Superior Técnico, Lisboa, Portugal, el 22 de febrero de 1952. Los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN se han reunido en una sesión vepertina para discutir la futura organización de los esfuerzos de defensa occidentales. Llenan el salón los Ministros de Defensa, - de Economía y de Finanzas y una multitud de ayudantes y asesores. El Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman informa del progreso alcanzado para un acuerdo sobre la Comunidad Europea de Defensa -el siguiente paso crucial para completar la negociación trasatlántica. Varios ministros europeos expresan su apoyo a la -naciente estructura de la Alianza. Después, sube al estrado el Secretario de Estado americano Dean Acheson. Acheson felicita a los aliados europeos -alabando particularmente a Francia- por su proyecto "imaginativo, valeroso, y con visión de futuro" para formar una comunidad de defensa. En sus reflexiones sobre la Alianza a -la que él ha servido de instrumento para darle forma, el Secretario Acheson manifiesta su firme convicción de que "la Comunidad - Europea de Defensa y la OTAN están totalmente interconectadas. - Ninguna está completa sin la otra" (1).

Las palabras de Acheson suenan tan reales ahora como en 1952. La Alianza OTAN sigue estando incompleta sin una contribución europea más coherente con la defensa occidental. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa institucionalizó un desequilibrio político en la Alianza trasatlántica -un defecto estructural que hoy en día presenta un serio reto a la viabilidad política de la permanencia de la OTAN.

Por otra parte, la convicción de Acheson de que la cooperación en la defensa europea no estaría "completa" a menos que se desarrollara dentro del amplio contexto de la negociación trasatlántica, sigue siendo igualmente válida. La nueva Comunidad Europea de Defensa, si tuviera como finalidad sustituir a la Alianza occidental, no serviría ni a los intereses de los Estados Unidos ni a los de Europa Occidental. Como señalaban los borradores de un mensaje del Departamento de Estado, de septiembre de 1952, la cooperación europea occidental requiere la "evolución concomitante" de un "agrupamiento de estados atlánticos mayor y bien unido" dentro del cual se pueda desarrollar el agrupamiento europeo, "asegurando así la unidad de objetivos de todo el grupo" y evitando la posibilidad de que la unión europea pudiera convertirse en una "tercera fuerza o en una fuerza oponente" (2).

El camino hacia una nueva negociación trasatlántica - conduce, de hecho, hacia atrás, hacia unos objetivos avalados en la reunión de Lisboa -objetivos que se fueron a la cuneta en 1954. La meta de una participación igualitaria entre los Estados Unidos y Europa era demasiado ambiciosa para las circunstancias políticas de los primeros años de la década de 1950. Y, desde entonces, este objetivo ha permanecido fuera del consenso político aliado. - ¿Existe alguna razón para creer que la situación ha cambiado lo suficiente para que sea posible lo que hace 30 años parecía imposible?

EL AMBIENTE POLITICO.

Las perspectivas para la cooperación europea en defensa dependen de un cierto número de variables clave, políticas, económicas y militares, cuya influencia combinada ha sido insuficiente en los últimos 30 años para producir un progreso importante hacia tal cooperación. En realidad, el efecto neto de estos factores ha servido para desalentar el progreso en esa dirección. Hoy, sin embargo, parece que la ecuación esté cambiando de signo, no de forma revolucionaria, sino mediante incrementos que pueden estar creando un ambiente político nuevo para la cooperación europea en defensa.

La política francesa. Tal vez el cambio más importante sea la evolución de las actitudes francesas hacia los Estados Unidos, la Unión Soviética, y sus vecinos europeos occidentales, principalmente Alemania Occidental. La política independentista de De Gaulle en la competencia entre las superpotencias dió a Francia un

importante papel en la política global y reforzó su sensación de seguridad nacional. Sin embargo, esta política no aportó una vía políticamente aceptable hacia una mayor cooperación con los aliados europeos de Francia. El empeño de De Gaulle en la independencia soberana de Francia rechazaba explícitamente el liderazgo --americano, algo que Alemania Occidental, por lo menos, no estaba en condiciones de hacer. Mientras que la política francesa sugería el rechazo del liderazgo americano, como prerrequisito para la cooperación europea en defensa, los alemanes occidentales se encontraban en el medio de un dilema. La aceptación por parte de Bonn de la garantía nuclear americana requería una cierta tolerancia de las preferencias americanas en política de seguridad, que a su vez era incompatible con los términos de cooperación franceses. Sin embargo, la aquiescencia de Bonn a los términos de cooperación franceses habría implicado el rechazo del liderazgo americano y la invitación a los Estados a plegar la sombrilla nuclear --un riesgo que ningún gobierno alemán de la post-guerra había -- juzgado aceptable.

Sin embargo, la política francesa de los últimos años de 1970 y primeros de 1980 ha suavizado este dilema para Alemania Occidental. Las raíces del cambio francés se encuentran, tal vez, en la presidencia de Georges Pompidou en la que, sin la presencia dominante de su creador, el gaullismo poco a poco empezó a ceder paso al pragmatismo. El cambio emergió con más claridad bajo la presidencia de Giscard d'Estaing y ha sido absorbido firmemente en las políticas del Presidente François Mitterrand --estimulado en parte por lo que los franceses interpretaron como --tendencias neutralistas peligrosas en otras partes de Europa Occidental, particularmente en Alemania Occidental. El apoyo público de Mitterrand al despliegue de nuevos misiles de alcance intermedio americanos en Alemania simbolizó la aceptación por parte de Francia, e incluso su aprobación, del papel director americano en la Alianza occidental.

El cambio de actitud francés no debería interpretarse como una negación de sus creencias, todavía firmes, en la soberanía e independencia nacionales. El cambio debería, sin embargo, contemplarse como la reinterpretación gradual francesa de las políticas necesarias para garantizar estos valiosos objetivos. Actualmente, París actúa bajo la premisa de que la independencia francesa puede protegerse mejor con una combinación de alianza --con los Estados Unidos y una más intensa cooperación con Alemania Occidental y los otros aliados europeos. Como señala Robbin Laird en su discusión de la política nuclear francesa; "Para disuadir a los soviéticos, los franceses se encuentran cada vez más en la posición de tener que ligar directa y públicamente su "independencia" a la eficacia y capacidad total de la defensa occidental"

(3). La política francesa ya no postula que la cooperación europea en defensa y la alianza con los Estados Unidos sean mutuamente incompatibles, con lo que libera a Alemania Occidental de una opción imposible entre su vocación europea y su aliado americano.

La política de Alemania Occidental. Desde 1954 los gobiernos de Alemania Occidental han contemplado generalmente la cooperación europea en defensa como un elemento lógico y potencialmente crucial para la construcción de una comunidad europea. La capacidad de Bonn para actuar en esta cuestión, sin embargo, se ha visto limitada por dos poderosas restricciones políticas. La restricción más difícil era el dilema que anteriormente presentaba la política de seguridad francesa. Pero la evolución de la política francesa ha suavizado esta difícil situación para Bonn, y ensancha sustancialmente el panorama para la cooperación europea en defensa.

Un segundo factor limitó también el que Alemania Occidental propugnara la cooperación europea en defensa. Al igual que al gobierno francés de Pierre Mendes France le preocupaba en 1954, que la aprobación de la Comunidad Europea de Defensa fuera una excusa para la retirada americana de Europa, los gobiernos de Alemania Occidental de los últimos 30 años han actuado con mucha cautela para no provocar un pretexto similar. Las políticas y esfuerzos en defensa de Alemania Occidental se han concebido para alcanzar un afinado equilibrio entre "el hacer demasiado" y "el hacer demasiado poco". Bonn ha creído que cualquier alternativa podría provocar la retirada de los compromisos americanos para la defensa de Europa.

Esta difícil opción no ha sido resuelta, pero los alemanes y otros aliados ponderan el equilibrio entre estos dos peligros de forma algo diferente a cómo lo hacían hace unos años. Las administraciones demócrata y republicana de los Estados Unidos han reafirmado consecuentemente el compromiso americano a la defensa europea, mitigando así la preocupación de que los americanos se retiren de Europa como reacción a un incremento de los esfuerzos de defensa europeos. Al mismo tiempo, la persistente preocupación en el Congreso por lo que la mayoría de los congresistas contemplan como una insuficiencia en los esfuerzos de defensa europeos, ha convencido a muchos alemanes occidentales de que el mayor peligro es una retirada americana por su disgusto ante el fracaso europeo en el cumplimiento de su parte en la negociación.

Por lo tanto, Alemania ahora tiene una mayor libertad política y mayores incentivos para perseguir la cooperación euro

pea en defensa a la vez que se preserva el compromiso americano en la defensa europea y se mantiene la garantía nuclear norteamericana. La política alemana también está impulsada sustancialmente por el deseo de Bonn de expresar más dogmáticamente los intereses de seguridad de Alemania Occidental. La articulación unilateral de estos intereses expone a Alemania a las críticas por parte de los Estados Unidos y a un posible deterioro en las relaciones bilaterales. Sin embargo, el desarrollo de estos intereses en un marco europeo, hace menos probable que Alemania Occidental sea el blanco único de las críticas del otro lado del Atlántico.

Dado el firme deseo político de Alemania de tener una mayor influencia sobre su propia situación de seguridad, la cooperación europea en defensa actualmente parece no solamente más posible como parte de la Alianza Atlántica sino también muy atractiva como forma de expresar las preferencias alemanas bajo la --sombra más segura políticamente, de un consenso de seguridad europeo occidental.

La política británica. Si el Reino Unido hubiera estado preparado para asumir un papel continental más activo en los primeros años de la década de 1950, quizás Francia habría estado más confiada sobre sus futuras relaciones con Alemania Occidental. Gran Bretaña aceptó en el Tratado de Bruselas de 1949 estacionar fuerzas terrestres en el Continente pero se opuso firmemente a participar en una comunidad de defensa que habría integrado totalmente las fuerzas británicas dentro de un marco europeo. El rechazo británico a un compromiso político más firme para la construcción de la comunidad europea fué un importante factor que contribuyó al fracaso de la iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa.

Actualmente Inglaterra ha aceptado una parte en el futuro de Europa continental, pero sus lazos con el pasado no se han deshecho del todo. La guerra de 1982 contra Argentina por el control de las Islas Malvinas hizo recordar al mundo que Gran --Bretaña no ha renunciado totalmente a un papel militar más allá de Europa. Las relaciones especiales con los Estados Unidos todavía requieren una respuesta emocional en Gran Bretaña a pesar de que esas relaciones puedan ser menos "especiales" que antaño. --Gran Bretaña mantiene obstinadamente su disuasorio nuclear nacional independiente, quizás con menos fervor que Francia pero muy poco menos comprometido. La continua dependencia británica en --los misiles americanos para lanzar las cabezas de guerra del Reino Unido significa que las relaciones especiales con los Estados Unidos y el disuasorio nuclear británico siguen estando íntimamente ligados.

Pero las corrientes del cambio están erosionando gradualmente los fundamentos de un papel unilateral británico fuera de Europa. Como actor independiente en la política global, Gran Bretaña tiene poco poder. Como participante en el consenso europeo, el Reino Unido puede participar y contribuir a la potencial influencia global de Europa. Desde este punto de vista, la mejor opción británica es seguir siendo miembro de la Comunidad Europea y hacer lo posible por dirigir la Comunidad en una dirección favorable para los intereses británicos.

Las dificultades económicas británicas ya han planteado serias preguntas acerca de cómo puede el Reino Unido cumplir sus amplios compromisos de defensa. Michael Clarke, un analista de defensa británico, resume las opciones británicas en los siguientes términos:

No sorprendería que un futuro gobierno británico se enfrentara, más bien pronto que tarde, a tener que elegir entre tres desagradables posibilidades, con muy poco margen para los errores usuales: 1) hacer unos gastos considerablemente mayores en defensa en unos tiempos en que el crecimiento económico es despreciable; 2) recortar drásticamente los compromisos británicos con la OTAN -en la práctica la opción sería entre el papel de defensa marítima y el papel básico de defensa europea; 3) buscar nuevas vías para desembarazarse en forma eficaz de la actual gama de compromisos (4).

La mayoría de los expertos creen, como Clarke, que el Reino Unido no podrá mantener inalterables, en la década de 1990, sus actuales compromisos de defensa. Desde la posición de los actuales requisitos de la OTAN, Gran Bretaña debería lógicamente de sechar su disuasorio nuclear independiente o cambiar el misil Trident por un sistema portador menos costoso y concentrar sus recursos en la mejora de las defensas no nucleares de la OTAN. Sin embargo, el disuasorio independiente tiene firmes amigos en Gran Bretaña, los cuales contemplan la capacidad nuclear como una ventaja en reserva para su política internacional. A la izquierda, algunos británicos que no están de acuerdo con la política de seguridad americana contemplan la fuerza británica como una garantía de la independencia británica frente a los dictados americanos (aunque la fuerza dependa de los sistemas portadores americanos y en caso de guerra se asigne a la OTAN).

Políticamente, esta combinación sugiere que la fuerza nuclear independiente será mantenida y modernizada, y que el Reino Unido se verá forzado a racionalizar sus esfuerzos de defensa para hacer que los extremos se junten. En términos prácticos, la

racionalización se puede llevar mejor a cabo en un marco de cooperación con los aliados europeos, dentro del amplio contexto de la Alianza Atlántica.

A pesar de que los británicos todavía se aferran a -- ciertos residuos de su antiguo status como potencia global, las fuerzas políticas y económicas empujarán al Reino Unido hacia Europa. La actitud británica hacia la cooperación en defensa, por lo tanto, es probable que se haga más permisiva a medida que la lógica de la colaboración británica con sus aliados europeos se haga más persuasiva. Esta tendencia, no solamente es muy probable, sino que también es altamente deseable desde el punto de vista americano. El papel activo británico en la cooperación europea en defensa puede ser esencial para asegurar un adecuado equilibrio entre los puntos de vista atlánticos y continentales, y para ayudar a moderar el conflicto potencial entre los Estados Unidos y Europa a medida que vaya madurando el esfuerzo.

Los otros aliados europeos. La participación francesa y alemana -- está en el centro de la cooperación europea en defensa; la implicación británica es esencial para el equilibrio político, lo mismo que las posibilidades militares todavía importantes del Reino Unido. Ningún otro aliado es tan importante para la cooperación en defensa ni está en condiciones de bloquear el proyecto rechazando su participación. Es decir, casi todos los miembros europeos de la OTAN y de la Comunidad Europea probablemente participarían de una u otra forma. Cuanto más amplia sea la participación, más importante es probable que sea el esfuerzo.

Tras la guerra, Italia fue uno de los principales defensores del proceso para la unidad europea. Roma será un participante activo en la cooperación de defensa, aportando al proceso importantes capacidades de producción de defensa, una perspectiva única para los asuntos de seguridad mediterráneos, y un talento para combinar eficazmente la política europea de Italia -- con una orientación firmemente atlántista y pro-americana.

Bélgica, Holanda y Luxemburgo estaban entre los primeros participantes en el proceso de construcción de la comunidad europea y sin duda intervendrán activamente en el desarrollo de la cooperación europea en defensa.

Al apartarse del centro geográfico de Europa, el panorama se hace más complejo. Las actitudes hacia la cooperación en defensa varían desde el entusiasmo hasta la indiferencia; la historia y las opciones políticas han dado lugar a una maraña de participaciones nacionales en los distintos foros existentes para la cooperación, como revela la tabla 3.

En Escandinavia, ni Dinamarca ni Noruega son miembros de la Unión Europea Occidental. Dinamarca ha sido un participante desganado en la dilatada discusión de política de seguridad en la Cooperación Política Europea y fué responsable en parte del fracaso del borrador de la iniciativa de Acta Europea de 1983. Noruega ha estado implicada en los esfuerzos de cooperación europea en defensa dentro del marco de la OTAN pero optó por no unirse a la Comunidad Europea y por lo tanto no participa directamente en la Cooperación Política Europea. Políticamente, cada una de ellas podría aportar puntos de vista importantes a la cooperación europea en defensa; militarmente, su contribución a la vigilancia marítima en tiempos de guerra podría ser vital para la defensa occidental. No obstante sigue siendo un interrogante abierto el que encuentren un papel aceptable en el proceso y cuándo lo encontrarán.

Irlanda, dado su status neutral, es un interrogante todavía mayor. Dublín participa en la Cooperación Política Europea, pero Irlanda no es miembro ni de la Unión Europea Occidental ni de la OTAN. Sin embargo, la neutralidad de Irlanda se debe en gran parte a la situación inestable de Irlanda del Norte y no está basada esencialmente en factores Este-Oeste. Por lo tanto, no debe descartarse cierta participación eventual irlandesa en el proceso.

Tabla 3. Matriz de los miembros trasatlánticos (*)

PAIS	OTAN	CE	UEO	Euro-Grupo	GPEI	Cumbre de los 7
Alemania	X	X	X	X	X	X
Bélgica	X	X	X	X	X	-
Canadá	X	-	-	-	-	X
Dinamarca	X	X	-	X	X	-
España	3)	2)	-	X	X	-
Estados Unidos	X	-	-	-	-	X
Francia	1)	X	X	-	X	X
Grecia	X	X	-	X	X	-
Holanda	X	X	X	X	X	-
Irlanda	-	X	-	-	-	-
Islandia	X	-	-	-	-	-
Italia	X	X	X	X	X	X
Luxemburgo	X	X	X	X	X	-
Noruega	X	-	-	X	X	-
Portugal	X	2)	-	X	X	-
Reino Unido	X	X	X	X	X	X
Turquía	X	-	-	X	X	-

(*) En el momento de traducir este trabajo, España y Portugal ya son miembros de la CEE. España ha decidido no participar en la estructura militar integrada de la OTAN (N. del T.).

- 1). Francia es miembro de la OTAN pero no participa en los mandos militares integrados de la OTAN.
- 2). Está previsto que España y Portugal se conviertan en miembros de la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986.
- 3). España se ha unido a la OTAN pero no ha decidido si participará en los mandos militares integrados de la OTAN.

España y Portugal (*) -previsto que se convierta en -- miembros de la Comunidad Europea en 1986- pertenecen a la OTAN. -- Ninguno de los dos pertenecen a la Unión Europea Occidental. En -- España, la pertenencia a la OTAN ha sido motivo de controversia. El gobierno socialista de Madrid está comprometido a efectuar un referéndum sobre la decisión de entrar en la Alianza del anterior gobierno conservador, pero el Presidente Felipe González ha convencido a su partido de que apoye la continuación como miembro de la OTAN. En todo caso la cooperación europea en defensa podría -- ser menos controvertida en Madrid, contemplada como parte del largo proceso de la readmisión de España al club europeo. Portugal -- no debería crear problemas puesto que sus lazos con los Estados -- Unidos no se ven amenazados -una condición que, de hecho, es aplicable a la mayoría de los aliados europeos.

También es de esperar que Grecia y Turquía quieran participar en el proceso. Ninguno de los dos es miembro de la Unión Europea Occidental, y Turquía no es miembro de la Comunidad Europea, lo que sugiere que en este caso, al igual que en otros, puedan ser necesarios arreglos institucionales especiales, o se establezcan distintas categorías de participación.

Todos los participantes potenciales en la cooperación europea de defensa disponen de valiosos activos y puntos de vista que aportar al esfuerzo. El éxito requerirá -como mínimo- la participación de Francia, Alemania Occidental, y el Reino Unido. Como es lógico, la participación de todos los países europeos de la OTAN y de la Comunidad Europea aumentaría al máximo el potencial del esfuerzo. Algunos países, sin embargo, pueden encontrar difícil ir tan lejos o con tanto entusiasmo como otros. Los aliados europeos tendrán que tomar importantes decisiones para elegir entre dejar algunos países atrás o moverse al compás que les permitan los participantes más desganados.

(*) Véase la anterior N. del T.

La política norteamericana. La magnitud del esfuerzo europeo por mejorar la cooperación en defensa es suficiente a mitad de la década de los 1980 para sugerir que un cierto grado de progreso es casi inevitable. En 1983, un distinguido grupo de institutos de investigación situados en Bonn, París, Roma, La Haya, y Londres publicaron un informe evaluando el futuro de la Comunidad Europea (5). El informe reflejaba el creciente sentimiento entre los expertos y políticos europeos de que Europa Occidental debía empezar a coordinar las políticas de seguridad y defensa:

La identidad europea en política de seguridad dentro del marco de una propuesta occidental coordinada es más necesaria que nunca. Para Europa esto comprende la contribución a ambas dimensiones de la política de seguridad: la defensa y el control de armamentos, y la política de distensión. La Comunidad Europea debe realizar un esfuerzo voluntario para convertirse en el pilar europeo de la política de seguridad occidental(6).

Si las tendencias políticas y perceptivas ya marchan en la dirección sugerida por este informe, ¿Cómo deberían los Estados Unidos afrontar el fenómeno?. Desde la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos han declarado insistentemente su apoyo al proceso de la integración europea y al objetivo último de la unidad europea. Sin embargo, el apoyo americano a la integración europea no ha escondido la profunda decepción americana porque la Comunidad no pasó rápidamente de la integración económica a la política. El salto desde las alturas de la esperanza en las perspectivas de una Europa Occidental unida a las profundidades de la decepción despertó el cinismo de muchos americanos acerca de la integración europea occidental y lo que quizás sea más importante desde el punto de vista americano, Europa era incapaz de proveer lo suficiente a su defensa para permitir a los Estados Unidos retirar sus fuerzas estacionadas en Europa. Los esfuerzos del Senador Mike Mansfield realizados a finales de los años 1960 y primeros de los 1970 para reducir las fuerzas americanas en Europa se fundaban en parte en la creencia de que los europeos solamente se unirían cuando terminara el protectorado americano. Este sentimiento, aunque apagado durante muchos años, nunca ha desaparecido por completo de la conciencia política americana.

Sin embargo, en los últimos 30 años los Estados Unidos nunca se han visto forzados a plantearse directamente la cuestión de si, en la práctica, apoyarían el desarrollo de un pilar europeo dentro de la Alianza Atlántica. Algunos observadores dudan que los Estados Unidos estén actualmente preparados para permitir que Europa asuma el grado de influencia en la alianza que implicaría el que Europa se arrogara una mayor participación en las cargas.

Baard Bredrup Knudsen, un erudito que ha examinado -- esta cuestión en detalle, deduce que los Estados Unidos puede -- que no estén ni psicológicamente ni políticamente preparados para apoyar con mucho entusiasmo el desarrollo de la cooperación europea en defensa. Tras largas entrevistas con políticos norteamericanos y "élites" políticas extranjeras, Knudsen juzga que -- "... los requisitos para una participación igualitaria (con Europa Occidental) requieren un cambio en la forma en que los políticos americanos se contemplan a sí mismos, en el papel de los Estados Unidos, y en el precio implícito de la cooperación con --- otros países" (7). Knudsen continúa diciendo,

Sería necesaria una política mucho más amplia que la que los Estados Unidos han alentado en los últimos años para hacer una transformación constructiva de la política norteamericana hacia Europa, viable y que respondiera al "desafío europeo"... Si se demuestra que esto es verdadero, es seguro que la Alianza Atlántica se erosionará todavía más y, posiblemente, se marchitará por irrelevante ante las realidades políticas (8).

La imagen de Knudsen puede que sea compartida hoy por muchos europeos que consideran a los Estados Unidos incapaces de ajustar su papel de líder de forma que refleje la influencia global relativamente reducida de América y la falta de voluntad para subordinar las políticas independientes americanas a las restricciones de la cooperación entre socios más "iguales". Según esta percepción, la actual tendencia americana es a escapar del dilema, prefiriendo una posición de "unilateralismo global".

Con este análisis los americanos se pueden ofender y responder que si los europeos quieren compartir el liderazgo también tienen que compartir las responsabilidades. Tales reacciones, sin embargo, no ayudan a responder a la pregunta formulada: ¿Están dispuestos los Estados Unidos a compartir el liderazgo occidental, así como las cargas, con sus aliados europeos occidentales?

Dos perspectivas divergentes sobre el papel de América en el mundo sugieren alternativas políticas a los Estados Unidos. Una perspectiva juzga que el declive relativo del poder e influencia de los Estados Unidos es un fenómeno temporal que se puede invertir. La segunda perspectiva contempla la relativa pérdida de poder e influencia como un cambio permanente que requiere un ajuste en el papel global de América.

Primero, ¿Cómo abordarían los Estados Unidos la posibilidad de cooperación europea en defensa si actúan bajo el supuesto de que su posición preeminente en el equilibrio de poder

global puede ser restablecida?. Desde este punto de vista, las normales vacilaciones de nuestros aliados se deben en gran medida a su falta de fe en nuestra capacidad rectora. Con un claro sentido de determinación, inteligencia y resolución emanando de Washington, respaldado por un firme rendimiento económico y una posición militar revitalizada, esta perspectiva contempla a nuestros aliados rezagándose a nuestro liderazgo, reforzando, por lo tanto todavía más, nuestra posición internacional.

En esta propuesta, los aliados no necesitan establecer un centro europeo decisivo independiente en política exterior y de seguridad. En realidad, tal centro sería un serio obstáculo para la reafirmación del liderazgo americano. Si los Estados Unidos, en un cambio radical de su política establecida se opusieran al proceso, la cooperación europea en defensa probablemente continuaría, pero estaría gobernada en parte por el resentimiento hacia los Estados Unidos. Por lo tanto, los Estados Unidos tendrían que adoptar una propuesta muy sutil de divide -y- vencerás para la colaboración en política exterior y de defensa entre los aliados. Esta propuesta de política dependería por consiguiente de propuestas bilaterales a los aliados europeos, concebidas para conseguir que el consenso europeo fuera difícil o innecesario. Aunque podría no ser posible detener el desarrollo de la colaboración europea, la propuesta podría lograr retrasar su desarrollo y reducir su impacto.

Por otro lado, si los Estados Unidos no pueden restablecer su posición de preeminencia en este mundo, se dispone de otra serie de opciones. En este caso, los Estados Unidos presumiblemente deberían estar dispuestos a compartir el liderazgo con Europa Occidental - suponiendo que Europa estuviera dispuesta a aceptar el reto y las cargas, así como los beneficios, que pudieran acompañar a un papel de liderazgo más importante. Desde distintos puntos de vista, esta orientación general parece ser la que con más probabilidad serviría a los intereses nacionales norteamericanos. Es dudoso que los Estados Unidos puedan reafirmar efectivamente su preeminencia global, incluso si ésta fuera la meta deseada. Las características evolutivas del sistema internacional contemporáneo crean importantes obstáculos a las políticas que persigan la restauración del status algo idealizado del que disfrutaron los Estados Unidos en los años 1950. Por lo tanto, puede que a los Estados Unidos no les quede otra opción que aceptar el ímpetu europeo hacia una más intensa cooperación en defensa. En este caso, deberíamos estimular el proceso a desarrollar, de una forma congruente con los intereses norteamericanos e intentar asegurar que el segundo pilar de la Alianza se levante dentro, no fuera, de la Alianza Atlántica. La cuestión es saber cuáles son las formas de cooperación posibles entre los euro

peos en el contexto político de los años 1980, que son congruentes con el objetivo de reforzar, no socavar, la Alianza Atlántica.

LA BASE INSTITUCIONAL.

Los últimos 30 años no han producido cambios dramáticos hacia la cooperación europea en defensa. En estas tres décadas sin embargo, los aliados europeos han creado varias instituciones concebidas o desarrolladas para fomentar la cooperación en política de seguridad o de defensa, entre los miembros de la Comunidad Europea, que se inician con la Unión Europea Occidental y continúan con el Eurogrupo de la OTAN, el Grupo Independiente de Programas Europeos, y la Cooperación Política Europea. Cada uno de estos marcos tiene sus ventajas y limitaciones peculiares. Algunas de estas instituciones podría desempeñar un importante papel en el futuro. En todo caso, ninguno de los logros hasta ahora registrados en estos foros debiera desecharse en la futura evolución de la cooperación en defensa.

La Unión Europea Occidental. La Unión Europea Occidental se convirtió en un elemento importante de los arreglos para la defensa occidental cuando los aliados se vieron forzados a recoger los trozos de sus planes de Lisboa tras el fracaso del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa de 1954. La Unión asumió las obligaciones legales establecidas originalmente en el Tratado de Bruselas de 1948 por Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Las obligaciones de defensa mutua plasmadas en el Tratado de Bruselas eran más exigentes que las incluidas después en el Tratado del Atlántico Norte. Pero en 1950, las potencias del Tratado de Bruselas acordaron que "todas las cuestiones relacionadas con el mantenimiento y la defensa de la paz en Europa Occidental, son, y en las actuales circunstancias deben seguir siendo responsabilidad de la OTAN" (9). Por consiguiente, disolvieron la "Organización para la Defensa de la Unión Occidental" y transfirieron sus funciones a la OTAN.

Con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y la creación de la Unión Europea Occidental, las potencias del Tratado de Bruselas asumieron nuevas responsabilidades. La Unión, con la admisión de Alemania Occidental e Italia, asumió como tarea principal el control del rearme alemán. Para satisfacer los requisitos políticos alemanes, los miembros de la UEO acordaron establecer controles de armamento recíprocos y cualitativos para todos los miembros continentales de la UEO. Aunque la UEO estaba

dotada también de un consejo para consultas entre los gobiernos de sus miembros y de una asamblea para incluir parlamentarios en el proceso consultivo, la principal función de la UEO era el control de armamentos.

Con los años, el consejo de la UEO ha liberalizado las restricciones impuestas a la producción alemana de armamento convencional mediante una serie de enmiendas al Protocolo III del Tratado de Bruselas. (Las últimas restricciones que quedaban sobre misiles superficie-superficie y bombarderos estratégicos fueron anuladas en junio de 1984). Los controles restantes más importantes prohíben a Alemania Occidental la producción de armas químicas, biológicas y nucleares (10). Hoy, nadie cree que la función de control de la UEO tenga ya mucho significado práctico, en parte porque no existe ningún indicio de que Alemania Occidental codicie las armas que siguen estándole prohibidas.

A pesar de que la función de control de armamentos disminuyera como razón de ser de la UEO, ésta no asumió nuevas funciones ni admitió nuevos miembros. La UEO continuó organizada alrededor del núcleo de los signatarios del original Tratado de Bruselas más Italia y Alemania Occidental, a pesar del crecimiento geográfico de "Europa" con la ampliación del número de miembros de la Comunidad Europea.

Puesto que la UEO sirvió, a través de la mayor parte de su historia, como una organización para controlar los armamentos de Alemania Occidental, muchos analistas, sensibles a los intereses alemanes occidentales, la consideraban inadecuada como centro potencial de la organización europea de defensa. (Al menos un analista, yo mismo, juzgaba a la UEO lo suficientemente moribunda como para proclamarla "todo-menos-muerta" en una estimación hecha para el gobierno norteamericano en los primeros años 1970. Pero como me dijo un analista francés, el fuego de la UEO nunca se apagó a pesar de que quedara reducida a rescoldos).

A pesar de sus limitaciones y de la carencia de una misión manifiesta, la UEO se ha mantenido no obstante "en reserva". El rechazo de la UEO a desvanecerse en la obsolescencia se debe casi totalmente a la tenacidad del gobierno francés en conservarla como una opción para la futura organización europea de defensa. En noviembre de 1973, el Ministro gaullista de Asuntos Exteriores Michel Jobert, dirigiéndose a la asamblea de la UEO propuso que el Comité Permanente de Armamentos de la organización "aportara el marco privilegiado para la cooperación europea en la fabricación de armamentos" y sugirió que la UEO "podría constituir un foro válido de opinión y conversaciones sobre la defensa europea" (11). Esta propuesta nunca fue admitida por los otros miembros de

la UEO, que podrían haber sospechado los motivos franceses y, en todo caso, no consideraron aceptable en aquel momento a la UEO como marco para la futura cooperación en defensa.

Francia ha mantenido su interés en la UEO a lo largo de las transiciones de la última década desde gobiernos gaullistas a centristas y a socialistas. En diciembre de 1981, el Ministro de Asuntos Exteriores Francés, Claude Cheysson, hablando en nombre del nuevo gobierno socialista, dijo en una entrevista que "para tratar de estrategia... puesto que los europeos quieren hablar de seguridad, a la UEO se la tiene que volver a despertar" (12). Durante la presidencia de Mitterrand, esta preferencia francesa ha tenido eco en numerosas declaraciones y propuestas. En septiembre de 1983, el Primer Ministro francés Pierre Mauroy hizo un llamamiento a los europeos "para desarrollar en sus países un espíritu de defensa verdadero" y para ponerse de acuerdo en una política conjunta de producción de armamentos en la Unión Europea Occidental (13).

En octubre de 1984, reunidos en Roma los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los países de la UEO, acordaron revitalizar la UEO. Decidieron mantener reuniones combinadas dos veces al año con los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa para tratar una amplia gama de asuntos de defensa y de seguridad. También se comprometieron a desarrollar una industria armamentística europea eficaz y competitiva como "aspecto fundamental de la contribución europea a la Alianza Atlántica".

El paso del tiempo, y la anulación de las últimas restricciones a la producción de armas convencionales por Alemania, ha borrado algunos de los defectos políticos que Alemania Occidental anteriormente atribuía al marco de la UEO. Aunque la política francesa ha mantenido a la UEO viva políticamente, es la reciente buena voluntad alemana, para discutir los asuntos de defensa dentro del marco de la UEO, la que ha hecho que la UEO sea una vez más relevante.

El Eurogrupo. Los orígenes del Eurogrupo se remontan a 1968 en -- que, siguiendo el estímulo activo de los Estados Unidos, varios aliados europeos aceptaron la propuesta del Secretario de Defensa británico Denis Healey de iniciar discusiones informales entre -- sus Ministros de Defensa relativas a la contribución europea a la OTAN. La iniciativa de Healey se vio estimulada, en parte, por la invasión soviética de Checoslovaquia, pero estaba inspirada principalmente por la creciente presión en el Congreso norteamericano para la reducción unilateral de tropas americanas en Europa. Como señalaba William Cromwell en su análisis de 1974, la "raison --

d'être" del Eurogrupo era principalmente "demostrar el significado y la magnitud de la contribución europea a la OTAN y así oponerse a los argumentos de que las cargas de la OTAN recaían desproporcionadamente en los Estados Unidos y que Europa estaba insuficientemente comprometida con su propia defensa" (14). El desarrollo del Eurogrupo de los años sucesivos reflejaba en gran parte este propósito.

El Eurogrupo ha servido también como un foro informal para que los Ministros de Defensa europeos compartan sus puntos de vista en ausencia del Secretario de Defensa americano. Aunque las reuniones del Eurogrupo han proporcionado a los aliados europeos la oportunidad de conformar algunas actitudes comunes hacia los problemas de seguridad de la Alianza -inicialmente durante -- las comidas previas a las reuniones de los Ministros de Defensa -- de la OTAN- la tarea actual del Eurogrupo se ha centrado en el -- propósito descrito por Cromwell. El grupo todavía describe sus misiones de esta forma:

El objetivo básico del Eurogrupo es ayudar a reforzar toda la Alianza, asegurando que la contribución europea a la defensa común sea lo más firme, coherente y eficaz posible (15).

A través de reuniones regulares de los Ministros de Defensa, de grupos de trabajo sobre la cooperación armamentística, de informes sobre los esfuerzos de defensa europeos, y de misiones llevadas a cabo en los Estados Unidos para asuntos de defensa europea, el Eurogrupo ha cumplido bien su objetivo principal. A muchos miembros del Eurogrupo les hubiera gustado que los esfuerzos del grupo se hubieran prolongado hacia la coordinación de la producción y gestión de armamento europeo, pero en este campo el Eurogrupo tuvo que enfrentarse a severos impedimentos políticos.

El defecto persistente del Eurogrupo ha sido la ausencia de Francia. París, desde el principio, rechazó tomar asiento. Michel Debré, Ministro de Defensa gaullista en 1.968, -- creía que la iniciativa británica para el Eurogrupo era una "puerta trasera" para que los británicos pudieran entrar en la Comunidad Europea en unos momentos en que Francia bloqueaba la solicitud británica para ser miembro. También podría haber considerado que su asociación al Eurogrupo perjudicaría la independencia francesa de la estructura del mando integrado de la OTAN. Los franceses dejaron el mando integrado porque París consideró que institucionalizaba el dominio de Europa por los Estados Unidos, y no estaba dispuesto a someterse a este "dominio" por la vía del Eurogrupo.

Los otros aliados europeos generalmente estaban de acuerdo en que una más amplia cooperación europea en defensa requere

riría finalmente la participación francesa, particularmente en el campo de la producción y gestión de armas. No se mostraban partidarios de que los franceses comieran a la carta en la fuente del Eurogrupo al participar en los esfuerzos armamentísticos del grupo pero no en el resto de sus labores. Reconociendo la importancia de la participación francesa, permitieron a Francia, no obstante, unirse por lo menos a un grupo de trabajo y siempre dejaron claro que la puerta estaba abierta para una más amplia participación francesa. Los miembros del Eurogrupo esperaban que si eran capaces de progresar hacia la selección de algunos sistemas de defensa comunes (no construidos en Francia), los franceses se apresurarían a unírseles. La táctica podía explicar en parte la iniciativa de Jobert de 1973 a favor del papel de la Unión Europea Occidental en producción de defensa, pero no era suficiente para llevar a Francia a la mesa de comedor del Eurogrupo.

El Grupo sigue siendo un vehículo eficaz para demostrar la magnitud de los esfuerzos de defensa europeos ante la escéptica audiencia americana, especialmente la del Capitolio. Pero la negativa de Francia a unirse totalmente al Eurogrupo presenta serias limitaciones acerca de su potencial para aportar el núcleo central para la futura organización de la cooperación europea en defensa.

El Grupo Independiente de Programas Europeos. A mitad de los años 1970, los miembros del Eurogrupo dejaron de acentuar sus intentos para convencer a Francia que se uniera al grupo. Sin embargo, no abandonaron sus deseos de involucrar a Francia más íntimamente en la cooperación europea en defensa. A finales de 1975, Francia aceptó una propuesta presentada por los miembros del Eurogrupo para formar un nuevo grupo, independiente de todas las organizaciones existentes europeas o atlánticas, para trabajar hacia la cooperación europea en armamentos. En febrero de 1976, se reunieron en Roma representantes del gobierno francés y del Eurogrupo y acordaron formar el Grupo Independiente de Programas Europeos (GIPE), concebido principalmente para estimular la cooperación europea en la producción y gestión de armamentos.

Los miembros del GIPE se pusieron de acuerdo en cuatro objetivos generales: lograr un uso más eficaz de los fondos para la producción de equipo militar, incrementar la normalización e interoperabilidad del equipo militar, reforzar el lado europeo de la Alianza Atlántica en relación con los Estados Unidos, y mantener una industria europea de defensa y una base tecnológica viable para poner a Europa en una posición competitiva con los Estados Unidos en la fabricación de armamentos.

El nacimiento del GIPE podría haber alterado fundamentalmente el marco para la cooperación en armamentos dentro de la OTAN. Todos los miembros europeos de la OTAN se asociaron a este grupo. Ni la Comunidad Europea, ni el Eurogrupo, ni la Unión Europea Occidental tenían tan amplia participación europea. Pero -- los esfuerzos del GIPE estaban limitados por otros factores que -- bloqueaban los progresos importantes en el balance comercial transatlántico de armamentos.

El GIPE confecciona listas de planes de adquisiciones y necesidades y las somete a la Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos de la OTAN. Esta actividad aporta una información importante para la toma de decisiones de los aliados sobre las compras de armas nuevas. Sin embargo, este ejercicio técnico no ha alterado fundamentalmente el desequilibrio de la vía de doble dirección en el comercio de armamentos a través del Atlántico.

El GIPE asumió nueva vida política en 1984, bajo la presidencia holandesa, y todavía podría desempeñar un papel importante ayudando a gestionar el futuro comercio de armas entre los Estados Unidos y Europa. No obstante, a diferencia de la Unión Europea Occidental y de la Comunidad Europea, el GIPE no tiene tratado o fundamentos institucionales y, por lo tanto, no es probable que se convierta en el centro de proyectos cooperativos más ambiciosos. Si la cooperación en defensa coge impulso en otros foros europeos, la labor del GIPE podría muy bien ser asumida por aquella.

La Cooperación Política Europea. En el capítulo 3, identificábamos la Cooperación Política Europea (CPE) como uno de los desarrollos que en los últimos 30 años han alterado la negociación transatlántica. En años recientes, la cooperación política entre los miembros de la Comunidad Europea ha entrado en una fase de desarrollo especialmente importante.(16). La CPE se ha visto forzada a afrontar situaciones de "crisis", por ejemplo, en apoyo de los británicos durante la guerra de las Malvinas, y los dirigentes europeos se interesan cada vez más en ampliar el alcance y contenido del proceso. Explican esta intensa actividad una serie de sugerencias.

Algunos observadores llegan a la conclusión de que, puesto que las condiciones económicas han detenido el progreso hacia una mayor integración en la principal esfera de responsabilidad de la CE, los miembros han buscado simplemente otros campos en los que su progreso pueda sostener la credibilidad del proceso de unificación europea. Otros observadores han deducido que las crecientes divergencias con los Estados Unidos sobre asuntos de --

comercio, de relaciones Este-Oeste, y de seguridad han inspirado la intensa colaboración política entre los europeos occidentales. La han impulsado el liderazgo personal del antiguo Secretario de Relaciones Exteriores británico (actual Secretario General de la OTAN) Lord Carrington, el Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania Occidental Hans-Dietrich Genscher, el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores italiano Emilio Colombo, el antiguo Presidente del Parlamento Europeo Pieter Dankert, y otros.

Las recientes iniciativas políticas han llevado a la Cooperación Política Europea a entrar más de lleno en el campo de los asuntos de seguridad de lo que podía imaginarse como posible hace una década. Lord Carrington, en un discurso ante el Uebersee Club en Hamburgo, Alemania Occidental, el 17 de noviembre de 1980, argumentó que los miembros de la CE debían hacer mayores esfuerzos nacionales en pro de los objetivos comunes "europeos" (17). - En particular, sugirió que la CE debería instrumentar un procedimiento para convocar una reunión de la CPE si tres de sus miembros consideraban que existía una crisis que justificara consultas previas. También propuso que la CPE estuviera asistida por un pequeño estado mayor de expertos en política exterior para dar un mayor apoyo y continuidad al proceso de la CPE.

Las propuestas de Carrington reflejaban, en parte, su desacuerdo con la respuesta europea a la invasión soviética de Afganistán. (Transcurrieron tres semanas antes de que los miembros de la CE se reunieran para considerar reacciones conjuntas ante la invasión, y después, una vez que los miembros hubieron adoptado posiciones nacionales públicas, encontraron difícil formular una posición "europea"). Pero Carrington también percibía visiblemente que, en general, entre los miembros de la CE no se realizaba todo lo posible para consultas bajo los arreglos existentes -- institucionales y de procedimiento. La llamada iniciativa Genscher-Colombo estuvo estimulada por similares motivaciones.

El Ministro de Asuntos Exteriores alemán Genscher, en un discurso en Stuttgart el 6 de enero de 1981, fué el primero en ofrecer las propuestas para reforzar la CPE (18). Genscher pidió a los miembros de la CE que volvieran a dedicarse al objetivo de la unidad europea y sugirió específicamente que la agenda de la CPE incluyera asuntos de seguridad así como diplomáticos, políticos y económicos. La propuesta de Genscher tomó un aspecto más formal en noviembre de 1981 en que, en una iniciativa conjunta -- italo-germana, él y Emilio Colombo remitieron a los demás gobiernos de la CE, para su consideración, un borrador de "Acta Europea". El borrador proponía que los miembros de la CE buscaran "una política exterior común" basada en posiciones y acciones conjuntas, "de forma que Europa incrementara su capacidad de asumir el papel

internacional que le correspondía en virtud de su importancia -- económica y política". Consecuente con la petición de Genscher -- de añadir una dimensión de seguridad a la CPE, el borrador proponía "la coordinación de la política de seguridad y la adopción de posiciones europeas comunes en esta esfera, con objeto de salvaguardar la independencia europea, proteger sus intereses vitales y reforzar su seguridad". El borrador sugería también perfeccionar estas metas fusionando los procesos decisorios de CPE y las estructuras institucionales de la Comunidad Europea, normalmente separados (19).

La propuesta contenía varios aspectos interesantes, pero lo más intrigante era la sugerencia de que la Cooperación -- Política Europea asuma un papel más importante en la coordinación de las políticas de seguridad europeas. La seguridad militar nunca se ha reconocido oficialmente que esté dentro de las competencias de la CPE, pero, en la práctica, asuntos que claramente caen dentro de una amplia definición de la política de seguridad han estado entre las principales prioridades de la CPE: propuestas -- coordinadas a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, asuntos de control de armamentos, iniciativas para Oriente Medio, posiciones conjuntas sobre el mantenimiento de la paz y -- otras cuestiones en las Naciones Unidas, por nombrar sólo unas -- cuantas. Todas estas actividades podrían justificarse como iniciativas "diplomáticas" o "políticas", pero su relevancia para la política de seguridad es clara. Sin embargo, los miembros de la Comunidad Europea se han mostrado reticentes en reconocer formalmente el papel de la CPE en la política de seguridad. En el llamado informe de Londres de noviembre de 1981, los miembros de la CE se aproximaron más a este reconocimiento al aceptar oficialmente la necesidad de 10 Ministros de Asuntos Exteriores para discutir "aspectos políticos de la seguridad". La anterior desgana de los -- miembros de la CE a incluir tópicos de "seguridad" en la -- agenda de la CPE provenía principalmente del deseo de no parecer que se penetraba en territorio perteneciente a la OTAN. Sin embargo, independientemente de las delicadezas diplomáticas, el hecho es que las discusiones de la CPE se han ido solapando cada vez -- más, y en algunos casos anteponiendo a las consultas de la OTAN -- no referentes a asuntos "militares", pero concernientes a toda -- clase de asuntos de seguridad no militares.

Al considerar la iniciativa italo-germana, los miembros de la Comunidad Europea tuvieron la prudencia de no usurpar las responsabilidades consultivas de la OTAN. En vez de adoptar el Acta Europea, emitieron una "Declaración Solemne sobre la Unión Europea" en Stuttgart, Alemania Occidental, en junio de 1983. La declaración se abstenía de aprobar un papel en seguridad para la CPE, pero reafirmaba su intención:

Reforzar y desarrollar la Cooperación Política Europea mediante la elaboración y adopción de posiciones y acciones conjuntas, sobre la base de intensas consultas, en el campo de la política exterior, incluyendo la coordinación de las posiciones de los Estados Miembros en los aspectos de seguridad políticos y económicos, para fomentar y facilitar el desarrollo progresivo de tales posiciones y acciones en un número creciente de campos de la política exterior (20).

El rechazo del borrador del Acta Europea sugiere que, aunque existan fuertes intereses europeos en reforzar el consenso europeo en seguridad, algunos obstáculos importantes hacen que el progreso en esta dirección sea cuanto menos difícil. La necesidad natural de un gobierno de preservar su libertad de manobra supone una tremenda limitación. De una forma u otra, los gobiernos de la CE tienen la posibilidad de preservar el derecho a objetar cuando el consenso de la CE se oponga a sus intereses nacionales. Los países grandes -Francia, Gran Bretaña, y Alemania Occidental- cuando sea necesario, pueden imponer el veto de facto. Sin embargo, con frecuencia, cuando un consenso no cuenta con la aprobación de uno o dos miembros, los demás pueden seguir la pauta establecida en los últimos años y continuar sin los disconformes.

Incluso los países grandes de la CE pueden ser reacios a intentar bloquear un acuerdo cuando se encuentran solos. En el pasado, Francia ha sido más propensa que otros miembros a bloquear unilateralmente los acuerdos. Pero un alto funcionario del Quai d'Orsay, en una entrevista personal, me dijo que la política de "silla vacía" empleada por De Gaulle para presionar a los otros miembros "ya no era posible". Argumentaba que ya no es factible emplear la votación por mayoría sobre problemas políticos, pero alegaba que se podían encontrar propuestas "pragmáticas".

No solamente los países grandes de la CE crean problemas a la CPE. Irlanda, miembro de la Comunidad Europea, y por lo tanto participante en la CPE, no pertenece a la OTAN y podría no estar dispuesta a participar si las consultas profundizan demasiado en asuntos de política de seguridad militar. Dinamarca ha demostrado su aversión oponiéndose al borrador del Acta Europea. Grecia, a pesar de manifestar su apoyo al proceso, crea sus propios obstáculos con posiciones políticas que con frecuencia se apartan sustancialmente de las de sus consocios en la CE.

Si persisten las actuales tendencias, parece probable, no obstante, que el proceso de la Cooperación Política Europea continúe ampliándose lo mismo en los tópicos encubiertos que en la influencia que es capaz de ejercer. El impulso en esta dirección se lo dan varios factores, entre los que se encuentran

- la creciente conciencia de que el compromiso norteamericano a la defensa de Europa no es ficticio y la preocupación latente de que Europa pueda tener que prepararse para efectuar -- ajustes en el papel de los Estados Unidos en la defensa europea;

- la dificultad que cada uno de los países europeos -- tiene para influir en los acontecimientos internacionales si no -- se pone de acuerdo con otros;

- la percepción entre los europeos de que existe un -- creciente conjunto de intereses "europeos" que se pueden identifi-- car y sobre los que se puede actuar;

- la acumulación de asuntos sobre los cuales los miem-- bros de la CE han actuado conjuntamente, estableciendo preceden-- tes y la base para futuras acciones;

- y el creciente número de consultas intra-europeas -- que llevan a los jefes de estado, a los ministros de asuntos exte-- riores, a los directores políticos, y a los funcionarios redacto-- res de los ministerios de asuntos exteriores de la CE, a mantener entre sí contactos regulares y permanentes.

El fracaso de la iniciativa del Acta Europea de Gens. cher-Colombo quitó cierto impulso político a la CPE, y explica en parte los nuevos deseos de Alemania de ampliar la cooperación en defensa dentro de la Unión Europea Occidental. Pero aunque la UEO gane impulso, la CPE seguirá siendo el foro central para la coordinación de las políticas exteriores y de seguridad de Europa Occidental. Sin embargo, la forma en que se desarrolle este proceso puede depender parcialmente de la política norteamericana. A menos que los Estados Unidos muestren su buena voluntad para tole-- rar el creciente papel de la CPE en la política de seguridad, al-- gunos aliados europeos se mostrarán reacios a permitir que el pro-- ceso crezca. Una rotunda oposición americana al proceso tal vez -- estimulara su crecimiento como alternativa --aunque inadecuada-- al sistema de coordinación de la política de seguridad atlántica. -- Irónicamente, si por otro lado los Estados Unidos respaldaran el proceso con mayor fervor, otros aliados podrían sospechar que los americanos estaban esperando emplear la tendencia como excusa pa-- ra reducir su participación en la defensa de Europa. El que los -- Estados Unidos consigan el correcto equilibrio político para afron-- tar este proceso puede determinar si la Alianza será capaz o no -- de configurar una nueva negociación trasatlántica.

EL CAMINO HACIA UNA NUEVA NEGOCIACION.

Si los Estados Unidos y sus aliados europeos decidieran que la Alianza debía moverse con firmeza hacia un reajuste de las cargas y responsabilidades, ¿Cuál sería la mejor forma de llevar a cabo la transición?. Durante los últimos 30 años se han examinado constantemente las posibilidades alternativas sin encontrar ninguna vía aceptable políticamente. Los análisis se han enfocado principalmente sobre tres formas de cooperación: la colaboración europea en armas nucleares, la producción y adquisición conjunta de armas, y la formulación de una política de seguridad.

La colaboración en armas nucleares. Desde hace más de 30 años el Reino Unido es una potencia nuclear, Francia lo es desde hace más de 20, pero la naturaleza y misión de sus fuerzas han diferido sustancialmente. Poco después de que el Reino Unido hiciera explotar su primer ingenio termonuclear en 1958, los Estados Unidos firmaron un acuerdo de cooperación nuclear con los británicos. Desde entonces, la fuerza británica se ha desarrollado con la cooperación con el apoyo de tecnologías y sistemas americanos. Su modernización depende actualmente de la adquisición de los misiles americanos Trident D5 para sustituir a los viejos Polaris. En caso de guerra, la fuerza nuclear estratégica británica pasaría a la OTAN y entraría a formar parte de las armas asignadas al Comandante Supremo Aliado de la OTAN en Europa (SACEUR). Francia ha desarrollado y mantenido sus fuerzas nucleares casi totalmente con tecnologías y recursos propios y no se ha comprometido ni con la OTAN, como colectividad, ni individualmente con ningún otro aliado en lo concerniente al posible papel de las fuerzas francesas en caso de guerra. Estos sistemas nucleares europeos han contribuido a la disuasión occidental, aunque han sido desplegados siguiendo criterios doctrinales sustancialmente diferentes.

Tal como está programada, la modernización de las fuerzas nucleares británicas y francesas en la década próxima, con el despliegue de nuevos sistemas y el empleo de MIRV (con varias cabezas de guerra apuntadas independientemente en cada vehículo portador), se incrementará sustancialmente el número de cabezas de guerra nucleares que estos aliados europeos podrán lanzar hacia mediados los años 1990. Sin embargo, incluso con este incremento exponencial, ni las fuerzas nucleares británicas ni las francesas serán suficientes para equilibrar a las soviéticas o para asumir el papel disuasorio desempeñado por las capacidades nucleares norteamericanas. En un estudio patrocinado por la Institución Brookings, realizado en 1983, Leon V. Sigal argumentaba, "Francia por lo menos dispone de capacidad residual para prolongar la disuasión hasta Alemania Occidental" y aunque las fuerzas francesas son --

"menos formidables" que las norteamericanas, "la contigüidad geográfica concede una cierta credibilidad a la garantía francesa" (21). Sigal continúa, "Gran Bretaña no puede ampliar de una forma creíble la disuasión hasta la de sus aliados continentales" y la adquisición de los misiles Trident D5 harán que la disuasión independiente británica sea "más factible sólo marginalmente" (22) Sigal deduce que para Gran Bretaña y Francia la prioridad no debe ser el ampliar sus fuerzas nucleares, sino mejorar sus capacidades convencionales con objeto de reforzar la credibilidad de las fuerzas nucleares (23).

La inferioridad de las fuerzas británicas y francesas con relación a las de los Estados Unidos y a la Unión Soviética ha inspirado un caudal de sugerencias para la racionalización de estas capacidades. A lo sumo, las armas británicas y francesas se podrían combinar para formar una "fuerza nuclear europea", dando a Alemania Occidental, por lo menos, un papel asesor en el empleo de la fuerza; los alemanes probablemente ayudarían a sufragar los costes. Podría asumir el control de las fuerzas nucleares británicas y francesas un estado federado europeo (24). Pero tal federación, y por lo tanto la fuerza nuclear europea, sigue siendo una remota posibilidad teórica.

Las ideas para racionalizar las fuerzas británicas y francesas, además de no combinarlas realmente, también han carecido del suficiente apoyo político. El señalar objetivos comunes a las armas británicas y francesas ayudaría a maximizar el valor militar teórico de las fuerzas, lo mismo que lo haría la coordinación de los planes de patrulla de los submarinos nucleares británicos y franceses para garantizar al máximo su actuación en un lugar y momento dados. Los planes para reforzar el significado militar de las capacidades nucleares británicas y francesas a través de tal cooperación han despertado poco entusiasmo, lo mismo en Londres que en París. Con tal coordinación, las fuerzas europeas podrían desempeñar un importante papel disuasorio. La "posibilidad" militar de uso de las armas parece altamente cuestionable, incluso combinadas, dada la capacidad de la Unión Soviética para arrasarse a ambos países. La función disuasoria de las armas es probable que fuera tan eficaz, o más, empleándolas a nivel nacional como empleándolas a nivel de combinación.

Incluso si las fuerzas no se combinan o racionalizan, existe la posibilidad de que ambos países compartan sus puntos de vista sobre doctrina y estrategia nuclear con otros aliados europeos, especialmente con Alemania Occidental. En 1984, varios funcionarios y políticos alemanes occidentales argumentaban que París debería mostrar una mejor voluntad para compartir sus planes

nucleares con su aliada Alemania Occidental. Después de todo, razonaban los alemanes, lo más probable es que las armas nucleares francesas se empleen porque las hostilidades se estén desarrollando ya en territorio alemán y podrían, bajo ciertas circunstancias caer en suelo alemán (del Este o del Oeste).

Un informe de 1983, publicado por el Instituto Real Británico de Asuntos Internacionales, en colaboración con sus homólogos de Alemania, Francia, Italia, y Holanda, llegaba a la conclusión de que en un futuro próximo Francia y Gran Bretaña podrían considerar seriamente el establecimiento de consultas nucleares a nivel europeo:

Francia y Gran Bretaña podrían reforzar las funciones europeas de ambos disuasores nucleares discutiendo el papel de sus elementos disuasorios nacionales en un organismo como el Grupo de Planes Nucleares de la OTAN, invitando a otros países europeos a que se les unieran en la planificación de los objetivos a batir, y posiblemente invitándoles a contribuir financieramente a la vez que conservaban la decisión nacional exclusiva sobre el empleo militar de estas armas nucleares (25).

Tal cooperación requeriría un cambio fundamental en la política francesa y giros sustanciales en las actitudes británicas y francesas hacia el proceso de integración europea. Existen pocos motivos para creer que Gran Bretaña y Francia serán capaces en los años 1980 de superar los obstáculos que en el pasado han bloqueado la cooperación nuclear. Para ambos países, las fuerzas nucleares independientes sirven a intereses que ninguno de ellos está dispuesto a sacrificar. Las relaciones entre ambos no están basadas en percepciones de intereses mutuos suficientes para apoyar tal cooperación. Los franceses todavía dudan del compromiso británico con el continente, y por buenas razones, puesto que los británicos permanecen divididos entre sí sobre sus futuras obligaciones para con Europa.

Además, un movimiento europeo prematuro hacia la cooperación nuclear podría inspirar el repliegue igualmente prematuro de la sombrilla nuclear americana. Incluso si el Gobierno norteamericano estuviese de acuerdo (bajo las condiciones actuales de la cooperación nuclear americano-británica, sería necesario el consentimiento de los Estados Unidos), mucha gente de los Estados Unidos podría deducir que para Europa la disuasión prolongada ya no era necesaria. Tal cambio en las percepciones americanas sacudiría los mismos cimientos de la Alianza. En el estado actual de las relaciones trasatlánticas y de la integración europea, ni los

Estados Unidos ni Europa probablemente ganaran mucho con los intentos de organizar la cooperación europea en armas nucleares.

La cooperación nuclear europea, por lo tanto, visiblemente sigue siendo un asunto para el futuro que, si se introduce en el desorden actual de las relaciones trasatlánticas, podría -- ser más perjudicial que beneficioso. Sería mucho más fructífero, y más juicioso, que los aliados europeos se concentraran en los sillares de una política europea de seguridad, en vez de esforzarse en rematar la cooperación nuclear.

La producción y adquisición de armas. La producción y adquisición cooperativa de sistemas de armas son piezas clave para una nueva negociación trasatlántica. Desde el punto de vista europeo, uno de los desequilibrios más irritantes de la Alianza es el tráfico predominantemente en una sola dirección, por la calle de doble -- circulación a través del Atlántico, del comercio de armamentos. Pero esta calle continuará soportando en su mayor parte el tráfico desde los Estados Unidos a Europa, a menos que Europa racionalice su fabricación de armamentos, mediante fusiones u otras formas de cooperación industrial, para eliminar la ruinosa duplicidad y concentrar la producción de defensa a una gama más estrecha de sistemas de armas.

Un importante defensor americano de la cooperación -- americano-europea en armamentos, Thomas A. Callaghan, describe la principal deficiencia en la producción europea de armas:

Las naciones-estado individuales de Europa ofrecen -- unos mercados demasiado pequeños para la correcta división -- del trabajo -- demasiado pequeños para mantener industrias de defensa florecientes. Pero esto no es todo. Las naciones-estado individuales de Europa son demasiado pequeñas para el -- comercio y la cooperación militar con los Estados Unidos... Estas deficiencias estructurales de mercado y balanza comercial, a su vez disminuyen la inversión europea en instalaciones, equipo e investigación. Como consecuencia, la industria de defensa europea es menos eficiente de lo que podría ser, y la base tecnológica europea es mucho más débil de lo que -- debería (26).

Callaghan hizo estas observaciones mediados los años 1970, pero el panorama básico no ha cambiado fundamentalmente. -- Los europeos han proseguido con proyectos individuales de armas -- generalmente sobre una base bilateral o trilateral. Algunos ejemplos son el avión Tornado (Alemania, Italia, Reino Unido), el -- avión Jaguar (Francia, Reino Unido), el avión Alpha Jet y los misiles Hot, Milan y Roland (Francia, Alemania). En mayo de 1984, --

Francia y Alemania Occidental anunciaron su decisión de fabricar más de 400 helicópteros. Funcionarios franceses y alemanes describieron la aventura conjunta como una contribución a un pilar europeo más importante dentro de la Alianza (27). Tales conciertos, aunque significantes a nivel individual, no alteran necesariamente las condiciones que hacen que la cooperación en armamentos sea la excepción más que la regla.

La propuesta europea ad hoc para la colaboración en armamentos es parte de un problema europeo más general - el fracaso de la Comunidad Europea en llegar a un acuerdo sobre una política industrial europea. Todos los fabricantes europeos, principales y secundarios, de armamentos de la OTAN (Francia, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Italia, Holanda, y Bélgica) también son miembros de la Comunidad Europea. El tratado de creación de la Comunidad Económica Europea especificaba que la Comunidad debía apartar los obstáculos al movimiento libre de mercancías, personas, servicios, y capitales entre los estados miembros. El tratado se centraba especialmente en la eliminación de tarifas aduaneras y otras barreras directas para el comercio; incluso aportaba la base legal para el derecho de sociedades entre los estados miembros pero no incluía la autorización legal para una gran variedad de medidas necesarias para crear una base industrial europea.

Cuando los miembros de la Comunidad proclamaron en 1972 que perseguirían la completa unión económica y monetaria para 1980, estaba claro que también tendrían que apartar las barreras que se oponían a una base industrial europea. Sin embargo, este objetivo sigue siendo un sueño que está lejos de la realidad.

Las barreras para desarrollar una base industrial europea comprenden las distintas políticas nacionales sobre impuestos, las prácticas conflictivas en el derecho de sociedades, y la protección del consumidor y del medio ambiente. Pero lo que más directamente afecta a la producción de armamentos es el sistema de adquisiciones de los gobiernos. Los esfuerzos duplicados y ruinosos en la producción de armamentos reflejan la desgana general de los miembros de la CE para apartar las barreras más significativas para una base industrial europea. La solución de los problemas del sector de armamentos dependerá en parte de que se realice un progreso más generalizado hacia una política industrial europea.

En la práctica, la racionalización del esfuerzo europeo en la producción de armamentos puede requerir la formación de compañías transnacionales a través de fusiones industriales. Sin embargo, tales fusiones no se efectuarán simplemente apartando obstáculos técnicos. Primero, los gobiernos europeos deben de

mostrar la voluntad política de racionalizar la producción y las adquisiciones de defensa. En ausencia de un mercado europeo de armamentos (que sólo los gobiernos pueden crear), los industriales europeos no se verán motivados para crear industrias de armamentos.

El acuerdo de los europeos para las adquisiciones comunes de sistemas de armas crearía la necesidad de la cooperación industrial a través de las fronteras europeas, y conduciría a la colaboración y fusiones para lograr la combinación de los recursos de investigación y desarrollo y de capacidad de producción para fabricar sistemas de armas rentables y tecnológicamente avanzados. Mientras el mercado de armas siga estando organizado a escala nacional, no existirán motivaciones suficientes para que los industriales emprendan la creación de industrias a escala europea. Si los gobiernos logran ponerse de acuerdo en propuestas para adquisiciones comunes -y tienen la voluntad de continuar en este empeño haciendo los cambios necesarios en sus sistemas de adquisiciones y en la legislación nacional- las industrias europeas se adaptarán para satisfacer el mercado. Pero, ¿Cuál es la mejor forma de estimular y organizar tales iniciativas?

Lo mismo el Eurogrupo que el Grupo Independiente de Programas Europeos carecen de la base política necesaria para servir de órgano coordinador de los esfuerzos europeos en armamentos. La tarea, por lo tanto, institucionalmente queda para la Unión Europea Occidental y para la Comunidad Europea.

La propuesta francesa de emplear la UEO para coordinar la producción de armamentos tiene un valor considerable. La UEO tiene establecida una estructura consultiva que descansa sobre la base firme de un tratado entre los principales productores de armas europeos. La Unión es una organización en busca de un papel que desempeñar -la cooperación europea en armamentos es una tarea que necesita un promotor institucional. El limitado número de miembros de la UEO podría hacer que la toma de decisiones fuera más fácil que en el marco más amplio de la Comunidad Europea, pero también podría crear un sistema con dos categorías dentro de la Comunidad que diera lugar a resentimientos y a la división entre los miembros. Además, aunque la Unión Europea Occidental pudiera aportar un foro viable para crear un consenso político para la cooperación en armamentos, un cierto número de los pasos prácticos necesarios para llevar a cabo esta cooperación caerían dentro de las competencias de la Comunidad.

El estudio sobre el futuro de la Comunidad Europea - publicado por el Instituto Real de Asuntos Internacionales y sus homólogos europeos, argumentaba que debería crearse un organismo

europ^o para la adquisici^on de armamentos que formara parte de las competencias de la Comunidad Europea. El informe propona que el asunto de la adquisici^on de armamentos

se pusiera en la agenda de la Comunidad, para mancomunar sectores de las burocracias nacionales, incluyendo la investigaci^on y desarrollo, y elaborar y llevar a cabo una polⁱtica de normalizaci^on de armamentos en Europa en colaboraci^on con Norteam^erica (28).

Esta propuesta est^a adecuadamente basada en la premisa de que tiene que crearse un mercado europeo de armamentos para estimular el desarrollo de una industria europea de armas. Pero los autores tambi^en identifican el principal prerrequisito polⁱtico para tal paso al observar que "una polⁱtica eficaz de adquisiciones de armamentos presupone, adem^as, un acuerdo previo sobre los fines estrat^egicos y t^acticos asignados a los sistemas de armas en cuesti^on" (29).

Si Francia persiste en su preferencia por la Uni^on Europa Occidental, tal vez los otros miembros de la UEO acepten la proposici^on siempre que el esfuerzo de la Uni^on est^e totalmente coordinado con el progreso hacia una polⁱtica industrial europea en la Comunidad Europea y con el proceso de la Cooperaci^on Polⁱtica Europea. Con la UEO y la Comunidad Europea trabajando hacia un objetivo com^un, se podrⁱan contemplar algunos resultados.

Sin embargo, el progreso hacia la cooperaci^on en armamentos no puede ni debe tener lugar en un vaci^o polⁱtico. Si los paⁱses europeos no desarrollan una mejor interpretaci^on de cu^ales son sus inter^eses com^unes de seguridad, y la forma de defender mejor estos inter^eses, existen muy pocas posibilidades de que puedan desarrollar una cooperaci^on importante en la producci^on de las armas que no son sino instrumentos destinados a servir aquellos inter^eses. Por lo tanto, de conformidad con los esfuerzos para coordinar su producci^on de armamentos, deben avanzar hacia una polⁱtica europea de seguridad.

Una polⁱtica de seguridad para Europa. Numerosos expertos y polⁱticos europeos instan a "Europa" a que desarrolle su propia identidad en seguridad. El impetu polⁱtico proviene de la izquierda y derecha polⁱticas; se observa en ambos lados del Canal de la Mancha, a trav^es de la frontera franco-alemana y en todos los paⁱses europeos m^as peque^oos. Sin embargo los gobiernos parecen reacios o incapaces, a contraer los compromisos que ello implica mediante documentos, como el borrador del Acta Europea, que reconocerⁱan m^as formalmente el mandato de la Comunidad Europea en el ^área de la polⁱtica de seguridad.

Si de momento los gobiernos europeos no desean suscribir compromisos legales para ampliar formalmente las responsabilidades de la Comunidad Europea al área de la política de seguridad, tal vez deberían considerarse otras propuestas experimentales. El ex-Presidente del Parlamento Europeo Pieter Dankert ha resumido - algunas de las razones para una propuesta común de seguridad:

Una propuesta común permitiría a los europeos occidentales desempeñar un papel más eficaz y más dogmático dentro de la Alianza Atlántica. Podría ayudar a convencer al Congreso de los Estados Unidos y al pueblo americano de que los europeos occidentales se toman en serio su propia defensa. - Y podría atraerse el apoyo público de las gentes europeas occidentales al demostrar que la política de seguridad de sus gobiernos emana principalmente de las preocupaciones y valoraciones de Europa Occidental (30).

Encuentro el argumento convincente desde todos los puntos de vista sugeridos por Dankert. Sus objetivos aportan una importante guía de medidas prácticas para mover a los aliados europeos en dirección a un consenso en política de seguridad. La política de seguridad es fundamentalmente un concepto que combina las amenazas a la seguridad con las pretendidas respuestas a esas amenazas. En un contexto nacional, la política de seguridad comprende también las respuestas detalladas, incluyendo las estrategias, las fuerzas, los fondos para los componentes y los programas para llevar a cabo la respuesta.

Europa Occidental está muy lejos del consenso político y de las estructuras institucionales necesarias para llevar a cabo una política de seguridad que comprenda a toda Europa en todo el sentido de la palabra. Pero esto ¿Impide necesariamente un acuerdo europeo occidental sobre los componentes analíticos de una política de seguridad, dejando su ejecución en manos de las autoridades nacionales?

Sin prejuzgar la futura organización de los esfuerzos europeos en defensa, los aliados europeos podrían empezar a generar en los próximos años una "evaluación de la seguridad europea". Tal evaluación identificaría las amenazas a los intereses europeos, incluyendo las inherentes a la inestabilidad y conflictos fuera de la región europea. Pero no debería ser solamente una evaluación de la amenaza.

La declaración debería señalar la forma en que los países europeos pretenden responder a estas amenazas. Las respuestas presumiblemente incluirían medidas diplomáticas y económicas y esfuerzos militares. Esta parte de la declaración podría, por -

ejemplo, aportar provisionalmente el foro para que los aliados - consideraran planes tales como la propuesta del ex-Canciller de Alemania Occidental Schmidt para que Francia y Alemania Occidental mancomunaran los recursos de defensa para reducir la dependencia de las armas nucleares y permitir ciertas reducciones en las fuerzas norteamericanas en Europa (31).

Tras declarar lo que pretenden hacer, individual y colectivamente, los europeos podrían especificar el papel que esperan que desempeñen los Estados Unidos frente a las amenazas a la seguridad occidental. Este mensaje a los Estados Unidos, junto a la declaración europea de los esfuerzos de defensa esperados, serían componentes esenciales para llevar al máximo su impacto político a Europa y a los Estados Unidos.

¿Quién dirigiría el ejercicio y cómo lo ejecutaría? Existen una gran variedad de formas por las que se podría iniciar el progreso de evaluación de la seguridad europea, y podría llevarse a cabo en la Unión Europea Occidental, en la Cooperación Política Europea, o en un foro completamente nuevo. La CPE sigue siendo mi favorito porque ofrece el marco más sólido y con más amplia base para la futura cooperación e integración europea, incluyendo la cooperación en defensa.

Si la evaluación de la seguridad europea fuera asumida por la iniciativa de Cooperación Política Europea, podría invitarse a participar en el esfuerzo a los miembros de la OTAN -- que no lo son de la Comunidad Europea (Noruega, Islandia y Turquía), mientras que a la neutral Irlanda se le daría opción a participar o mantenerse al margen. La CPE o un foro ad hoc de aliados europeos podría nombrar un grupo de trabajo formado por representantes de los ministros de asuntos exteriores y de defensa de cada uno de los países participantes. A este grupo se le encargaría confeccionar una evaluación con carácter anual que, después, se sometería a los gobiernos nacionales para su aprobación. A ningún país se le daría opción a vetar el informe, pero, cuando el grupo no pudiera alcanzar el consenso sobre cualquier punto particular, se les permitiría e incluso se les agradecería que hicieran observaciones nacionales.

Una vez terminada y aprobada la evaluación, simultáneamente se distribuiría al público y se sometería a la OTAN para su discusión con los Estados Unidos y Canadá. La discusión en la OTAN no estaría concebida necesariamente para llegar a un acuerdo para un documento posterior, sino simplemente para difundir y discutir la evaluación y sus implicaciones. La evaluación europea no tendría como finalidad producir una nueva información

positiva para la Alianza. La OTAN ya produce una gran variedad de informes que tratan de las amenazas a la seguridad occidental y de las respuestas de los aliados. Pero desde el punto de vista de la opinión pública, y en gran medida como hecho real, la mayoría de los informes y declaraciones están fuertemente dominados por información, percepciones, y juicios americanos. La finalidad de este ejercicio sería desarrollar una apreciación europea independiente de su situación en cuanto a seguridad e identificar las respuestas europeas a los desafíos percibidos.

El ejercicio serviría de nuevo e importante vehículo para el diálogo a niveles diversos. La preparación de una evaluación de la seguridad europea daría a los aliados europeos una oportunidad para tratar los asuntos de seguridad a nivel intergubernamental europeo, sin sacrificar su soberanía nacional. El proceso aportaría también una vía nueva para que los gobiernos europeos transmitieran sus preocupaciones sobre seguridad a un público que actualmente tiende a contemplar la evaluación de la amenaza a la OTAN como dirigida en gran medida por las percepciones y preferencias americanas. Entonces podríamos poner sobre la mesa diferencias importantes entre las percepciones sobre seguridad europeas y americanas, y discutir las de forma responsable, abierta y honradamente. Finalmente, el proceso transmitiría directamente al pueblo y al Congreso americano la preocupación de los aliados europeos por los asuntos de seguridad y su disposición para asumir mayores responsabilidades de liderazgo dentro de la Alianza. La evaluación ofrecería también una oportunidad a los europeos para expresar su aprecio a las contribuciones hechas por los Estados Unidos a la seguridad y estabilidad de Europa Occidental.

Lo que sospecho es que tal evaluación, a pesar de estar aderezada en forma distinta con los intereses y percepciones europeas, no diferiría sustancialmente de los análisis actuales de la OTAN. Tal informe indudablemente se confeccionaría teniendo claramente en la mente la probable reacción americana. Y si el ejercicio tuviera que dar lugar a diferencias significativas, su consiguiente discusión en la OTAN ofrecería la oportunidad para que tales desavenencias se conciliaran, si es que no se resolviesen, a una escala trasatlántica.

El camino hacia una nueva negociación trasatlántica ya está atiborrado de planes bien intencionados que no fueron aceptados políticamente. No tengo motivos para predecir que la idea de una evaluación de la seguridad europea pueda disfrutar de mejor suerte. Sin embargo, confío en que la nueva negociación trasatlántica se base en los conceptos que han inspirado esta propuesta.

ta. La nueva negociación debe conducir a una mayor responsabilidad y liderazgo europeos en el trato; debe asegurar la continuidad de la intervención americana en la defensa de Europa al tiempo que se construya un nuevo "pilar" europeo dentro, no fuera, del amplio -- marco de la Alianza Occidental. La nueva negociación requiere un -- cambio evolutivo no revolucionario la OTAN debe seguir siendo ca-- paz de servir a los objetivos fundamentales para los que fue conce-- bida. Y, la negociación debe aglomerar todo el potencial de Europa, atrayendo la participación activa de Francia, Alemania Occidental, y Gran Bretaña, aprovechando a la vez los importantes valores combinados de los demás aliados europeos occidentales.

¿Tendrán los aliados europeos la sagacidad política -- y el coraje para asumir mayores responsabilidades? ¿Serán los Estados Unidos lo suficiente sensatos para aceptar un consocio europeo más independiente? ¿Tendremos nosotros la paciencia de dejar que -- se produzca el cambio evolutivo? Quizás no. Sin embargo, si los -- aliados no se mueven en esta dirección, el desequilibrio en las re-- laciones trasatlánticas probablemente lleven a la Alianza de una -- crisis de confianza a otra. La Alianza puede que soporte esta crisis permanente, principalmente porque la Unión Soviética probablemente lo haga necesario. Pero la única forma de que los beneficios de la Alianza sean máximos será el estimular un proceso de cambio evolutivo gradual en las relaciones americano-europeas hacia una -- nueva negociación trasatlántica.

APENDICE A

LA RESOLUCION VANDENBERG.

Resolución del Senado 239, 80º Congreso, 2ª Sesión,
11 de junio de 1948.

Considerando que la paz con la justicia y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales requieren la colaboración a través del empleo más eficaz de las Naciones Unidas: Por tanto, Dispóngase, Que el Senado reafirme la política de los Estados Unidos de conseguir la paz y la seguridad internacional a través de las Naciones Unidas para que las fuerzas armadas no se empleen excepto en los intereses comunes, y que se informe al Presidente del sentir del Senado de que este Gobierno, mediante un proceso constitucional, debe perseguir particularmente los siguientes objetivos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas:

1.- Acuerdo voluntario de quitar el veto a todas -- aquellas cuestiones que impliquen el arreglo pacífico de las disputas e incidentes internacionales, y a la admisión de nuevos -- miembros.

2.- Desarrollo progresivo de arreglos regionales y de otros grupos para la autodefensa individual y colectiva de acuerdo con los fines, principios, y disposiciones de la Carta.

3.- Adhesión de los Estados Unidos, mediante un proceso constitucional, a tales acuerdos regionales y de otros grupos que se basen en una continua y eficaz autoasistencia y ayuda mútua, y que afecten a su seguridad nacional.

4.- Contribución al mantenimiento de la paz dejando clara su determinación de ejercer el derecho de autodefensa individual o colectiva en virtud del Artículo 51 si se produce algún ataque armado que afecte a su seguridad nacional.

5.- Efectuar los máximos esfuerzos para conseguir -- acuerdos para dotar a las Naciones Unidas de unas fuerzas armadas como estipula la Carta, y para conseguir el acuerdo entre las naciones miembros sobre la reglamentación y reducción de armamentos bajo una garantía adecuada y formal contra su violación.

6.- Si es necesario, tras el adecuado esfuerzo para reforzar las Naciones Unidas, revisión de la Carta en el momento pertinente por la Conferencia General convocada bajo el Artículo 109 o por la Asamblea General.

APENDICE B

EL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE.

Washington D.C., 4 de abril de 1949.

Los Estados partes en este Tratado: Reafirmando su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los gobiernos;

Determinados a salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, basadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley;

Deseosos de promover en la región del Atlántico Norte, el bienestar y la estabilidad;

Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y para la conservación de la paz y la seguridad;

Han convenido en consecuencia el siguiente Tratado - del Atlántico Norte:

Artículo 1

Las partes se comprometen, tal y como está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos cualquier diferencia internacional en que pudieran verse envueltas, de tal modo que la paz y la seguridad internacionales, así como la justicia, no se pongan en peligro, y a abstenerse en sus relaciones internacionales del recurso a la amenaza o al em-

pleo de la fuerza de cualquier modo, que resulte incompatible - con los propósitos de las Naciones Unidas.

Artículo 2

Las partes contribuirán al desenvolvimiento de relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan estas instituciones y favoreciendo las -- condiciones propias para asegurar la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar toda oposición en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre -- cualquiera de las partes o entre todas.

Artículo 3

A fin de asegurar de la manera más eficaz la realización de los fines del presente Tratado, las partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante ese esfuerzo propio y la ayuda mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque -- armado.

Artículo 4

Las partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de una de las partes fuese amenazada.

Artículo 5

Las partes convienen que en un ataque armado contra una o varias de ellas, producido en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las -- partes y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes -- así atacadas, adoptando seguida e individualmente, de acuerdo -- con las otras partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.

Cualquier ataque armado de esta naturaleza y cualquier medida adoptada en consecuencia serán inmediatamente puestos en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesar

rán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 6

A efectos del Artículo 5, se considera ataque armado contra una o varias de las partes: un ataque armado contra el territorio de cualquiera de las partes en Europa (1), en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia (2), -- contra las islas colocadas bajo la jurisdicción de cualquiera de las partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las partes en la citada región.

Artículo 7

El presente Tratado no afecta, ni será interpretado que en modo alguno afecte a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las partes que son miembros de las Naciones Unidas, ni a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Artículo 8

Cada una de las partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquiera otra parte o cualquier otro Estado, está en contraposición con las disposiciones del presente Tratado y asume la obligación de no adquirir ningún compromiso internacional en contradicción con el Tratado.

Artículo 9

Las partes establecen por la presente disposición un Consejo, en el cual estará representada cada una de ellas, para conocer las cuestiones relativas a la aplicación del Tratado. -- El Consejo estará organizado de manera que pueda reunirse rápidamente y en cualquier momento. El Consejo constituirá los organismos subsidiarios que se estimen necesarios, y en especial establecerá un Comité de Defensa que recomendará las medidas a adoptar para la aplicación de los Artículos 3 y 5.

Artículo 10

Las partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a ingresar a cualquier otro Estado europeo en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte. Cualquier Estado así invitado puede ser parte en el Tratado, depositando el sistema de acceso ante el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Este informará a cada una de las partes del depósito de cada sistema de acceso.

Artículo 11

Este Tratado será ratificado y sus disposiciones aplicadas por las partes conforme a sus preceptos constitucionales respectivos. Los instrumentos de ratificación serán depositados, tan pronto como sea posible, ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, quien informará a los Gobiernos de las otras partes del depósito de cada sistema de ratificación. El Tratado entrará en vigor entre los Estados que lo hayan acordado cuando las ratificaciones de la mayoría de los signatarios, comprendidas las de Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y los Estados Unidos hayan sido depositadas, y entrará en vigor para los otros signatarios el día del depósito de sus ratificaciones.

Artículo 12

Pasados diez años de vigencia del Tratado, o en cualquier fecha posterior las partes se consultarán a petición de cualquiera de ellas, con el fin de revisar el Tratado, teniendo en cuenta los factores que afecten en aquel momento a la paz y la seguridad en la región del Atlántico Norte, incluyendo el desarrollo de acuerdos, tanto universales como regionales incluidos conforme a la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 13

Pasados veinte años de vigencia del Tratado, cualquier parte, puede poner fin al Tratado, un año después de haber notificado su denuncia al Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual informará a los gobiernos de las otras partes del depósito de cada instrumento de denuncia.

Artículo 14

Este Tratado, cuyos textos francés o inglés dan igualmente fe, será depositado en los archivos del Gobierno de los Estados Unidos de América. Este Gobierno transmitirá copias certificadas a los Gobiernos de los demás Estados signatarios.

(1).- La definición de los territorios a los cuales se aplica el Artículo 5 ha sido revisada por el Artículo 2 del Protocolo de -
accesión a Grecia y Turquía al Tratado del Atlántico Norte (véase Parte 10, Sección 3).

(2).- El 16 de enero de 1963, el Consejo del Atlántico Norte escuchó una declaración del representante de Francia, quien recordó que, por la votación de autodeterminación del 1 de julio de 1962, el pueblo argelino se había pronunciado a favor de la independencia de Argelia en cooperación con Francia. En consecuencia, el --
Presidente de la República Francesa reconoció formalmente la independencia de Argelia. El resultado fue que los "departamentos franceses de Argelia" ya no existían como tales y que simultáneamente quedaban sin efecto las consecuencias que implicaba la men
ción hecha en el Tratado.

Como consecuencia de esta declaración, el Consejo cons
tató que todas las disposiciones del Tratado del Atlántico Norte que concierne a los antiguos departamentos franceses de Argelia -
carecían de aplicación a partir del 3 de julio de 1962.

APENDICE C

EL TRATADO DE BRUSELAS.

Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y de Autodefensa Colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, enmendado por el "Protocolo Modificando y Completando el Tratado de Bruselas".

Firmado en París, el 23 de octubre de 1954.

Las Altas Partes Contratantes Resueltos a:

Reafirmar su fe en los derechos humanos fundamentales en la dignidad y valor de la persona humana y en los demás ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas;

Fortalecer y preservar los principios de democracia, libertad personal y libertad política, las tradiciones constitucionales y el imperio de la ley que son su herencia común;

Reforzar, teniendo en cuenta estos fines, los lazos económicos, sociales y culturales que ya les unen;

Cooperar lealmente y coordinar sus esfuerzos para crear en Europa Occidental una base firme para la recuperación económica europea;

Prestarse asistencia mútua, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y oponerse a cualquier política de agresión;

Promover la unidad y estimular la integración progresiva de Europa (1);

Asociar progresivamente, para la prosecución de estos fines, a otros Estados inspirados en los mismos ideales y animados de una determinación similar;

Deseosos, para llevar a cabo estos fines, de concluir un tratado para la colaboración en asuntos económicos, sociales y culturales y para la autodefensa colectiva;

Han acordado lo siguiente:

Artículo I (2)

Convencidos del estrecho lazo de sus intereses comunes y de la necesidad de unirse para estimular la recuperación económica de Europa, las Altas Partes Contratantes organizarán y coordinarán sus actividades económicas para obtener los mejores resultados posibles, con, la eliminación de disputas en sus políticas económicas, la coordinación de la producción y el desarrollo de intercambios comerciales.

La cooperación a que se refiere el párrafo precedente que se llevará a cabo a través del Consejo que se especifica en el Artículo VIII, así como también a través de otros organismos, no implicará la duplicidad ni irá en detrimento del funcionamiento de otras organizaciones económicas en las que las Altas Partes Contratantes estén o puedan estar representadas, sino que, por el contrario, prestará su apoyo al funcionamiento de aquellas organizaciones.

Artículo II

Las Altas Partes Contratantes se esforzarán en común, a través de consultas directas y a través de órganos especializados, para estimular la consecución de un nivel de vida más elevado para sus pueblos y para desarrollar los servicios sociales y demás servicios afines de sus países.

Las Altas Partes Contratantes se consultarán con objeto de conseguir lo antes posible la aplicación de las recomendaciones de interés práctico inmediato, en cuestión de materias sociales, adoptadas con su aprobación en los órganos especializados.

Procurarán concluir lo más pronto posible convenios mutuos en la esfera de la seguridad social.

Artículo III

Las Altas Partes Contratantes se esforzarán en común por dirigir a sus pueblos hacia una mejor comprensión de los principios que constituyen las bases de su civilización común y por fomentar los intercambios culturales mediante convenios concertados entre ellas o por otros procedimientos.

Artículo IV (3)

En el cumplimiento del Tratado, las Altas Partes Contratantes y todos los departamentos establecidos por ellas bajo el Tratado trabajarán en íntima cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Reconociendo que no es deseable la duplicidad de los estados mayores militares de la OTAN, el Consejo y sus departamentos dependerán de las autoridades militares idóneas de la OTAN en cuanto a información y asesoramiento en cuestiones militares.

Artículo V(4)

Si alguna de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa, las otras Altas Partes Contratantes, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, proporcionarán a la parte atacada toda la ayuda militar y de cualquier clase que les sea posible.

Artículo VI (5)

Todas las medidas tomadas como consecuencia de lo establecido en el Artículo precedente se pondrá inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

El presente Tratado no afecta en modo alguno a las obligaciones contraídas por las Altas Partes Contratantes bajo las provisiones de la Carta de las Naciones Unidas. No será interpretado que afecte en modo alguno a la autoridad y responsabilidad del Consejo de Seguridad para tomar en cualquier momento tal acción, si se considera necesaria para mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo VII (6)

Las Altas Partes Contratantes declaran, en lo que concierne a cada una de ellas, que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ellas y cualquiera otra de las Altas Partes Contratantes o cualquier otro estado, está en contradicción con las disposiciones del presente Tratado.

Ninguna de las Altas Partes Contratantes firmará alianzas o participará en coaliciones dirigidas contra cualquiera otra de las Altas Partes Contratantes.

Artículo VIII (7)

1. Con objeto de reforzar la paz y la seguridad, de fomentar la unidad, de estimular la progresiva integración de Europa y una más íntima cooperación entre ellas y las demás organizaciones europeas, las Altas Partes Contratantes del Pacto de Bruselas crearán un Consejo para estudiar las cuestiones relativas al cumplimiento de este Tratado y de sus Protocolos y anexos.

2. Este Consejo recibirá el nombre de "Consejo de la Unión Europea Occidental"; estará organizado de modo que pueda ejercer sus funciones de forma continuada; constituirá los órganos subsidiarios que se consideren necesarios: en particular, establecerá inmediatamente un Departamento para el control de armamento cuyas funciones se establecen en el Protocolo nº IV.

3. A petición de cualquiera de las Altas Partes Contratantes el Consejo se reunirá inmediatamente para que las partes puedan mantener consultas respecto de cualquier situación que pudiera constituir una amenaza para la paz, en cualquier región en que tal amenaza pueda surgir, o un peligro para la estabilidad económica.

4. El Consejo deberá decidir por unanimidad las cuestiones para las cuales no se haya acordado otro sistema de votación. En los casos previstos en los Protocolos II, III y IV se seguirán los distintos procedimientos de votación establecidos en los mismos, unanimidad, mayoría por dos tercios y mayoría simple. Decidirá por mayoría simple los asuntos que le sean sometidos por el Departamento para el Control de Armamentos.

Artículo IX (8)

El Consejo de la Unión Europea Occidental confeccionará anualmente un informe sobre sus actividades y en particular - sobre las relativas al control de armamentos y lo someterá a una Asamblea formada por representantes de las Potencias del Tratado de Bruselas ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa.

Artículo X (9)

Para el cumplimiento de su determinación a resolver - los conflictos solamente por medios pacíficos, las Altas Partes Contratantes aplicarán a los conflictos entre ellas las siguientes disposiciones:

Mientras esté en vigor el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes solucionarán sus conflictos que caigan dentro del campo de aplicación del Artículo 36, párrafo 2 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, sometiéndolos a este Tribunal, a excepción en lo que afecta a cada una de ellas, de cualquier reserva formulada ya por esa Parte al aceptar esta cláusula de jurisdicción obligatoria en cuanto que la Parte quiera mantener la reserva.

Además, las Altas Partes Contratantes someterán a conciliación todos los conflictos que no caigan dentro del campo de aplicación del Artículo 36, párrafo 2 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.

En el caso de un conflicto mezclado, que comprenda - cuestiones para las cuales sea adecuada la conciliación y otras para las que sean apropiadas las soluciones jurídicas, cualquiera de las Partes en el conflicto tendrá derecho a exigir que la solución jurídica de las cuestiones legales preceda a la conciliación.

Las disposiciones precedentes de este Artículo no -- afectarán en modo alguno a la aplicación de las disposiciones - pertinentes o acuerdos que prescriban otros métodos de solución pacífica.

Artículo XI (10)

Las Altas Partes Contratantes pueden, mediante acuerdo, invitar a cualquier otro Estado a acceder al presente Tratado bajo las condiciones que se acuerden entre ellas y el Estado así invitado.

Cualquier Estado así invitado puede constituirse en Parte en el Tratado depositando el instrumento de adhesión ante el Gobierno belga.

El Gobierno belga informará a cada una de las Altas Partes Contratantes del depósito de cada instrumento de acceso.

Artículo XII (11)

El presente Tratado será ratificado y los instrumentos de ratificación se depositarán tan pronto como sea posible ante el Gobierno belga.

Entrará en vigor en la fecha de depósito del último instrumento de ratificación y a partir de entonces permanecerá en vigor durante cincuenta años.

Tras expiración del período de cincuenta años, todas y cada una de las Altas Partes Contratantes tendrán derecho a cesar como partes siempre que con un año de anticipación hayan notificado su denuncia ante el Gobierno belga.

El Gobierno belga informará a los Gobiernos de las demás Altas Partes Contratantes del depósito de cada instrumento de ratificación y de cada notificación de denuncia.

-
- (1) Enmendado por el Artículo II del Protocolo
 - (2) Enmendado por el Artículo II del Protocolo
 - (3) Nuevo Artículo intercalado en el Artículo III del Protocolo
 - (4) Antes Artículo IV
 - (5) Antes Artículo V
 - (6) Antes Artículo VI
 - (7) Antes Artículo VII, enmendado por el Artículo IV del Protocolo.
 - (8) Nuevo Artículo intercalado bajo el Artículo V del Protocolo
 - (9) Antes Artículo VIII
 - (10) Antes Artículo IX
 - (11) Antes Artículo X

Protocolo modificando y completando el Tratado de Bruselas.

Firmado en París el 23 de octubre de 1954; entró en vigor el 6 de mayo de 1955.

Su Majestad el Rey de Bélgica, el Presidente de la República Francesa, Presidente de la Unión Francesa, Su Alteza Real la Gran Duquesa de Luxemburgo, Su Majestad la Reina de Holanda, y Su Majestad la Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda -- del Norte y de Sus otros Dominios y Territorios, Cabeza de la Commonwealth, Partes en el Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y de Autodefensa Colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, mencionado en lo sucesivo como el Tratado, por una parte,

y el Presidente de la República Federal de Alemania y el Presidente de la República Italiana, por la otra,

Inspirados por la voluntad común de reforzar la paz y la seguridad;

Deseosos para este fin de promover la unidad y estimular la integración progresiva de Europa;

Convencidos de que el acceso de la República Federal de Alemania y la República Italiana al Tratado representará un -- nuevo e importante progreso hacia estos fines;

Habiendo tomado en consideración las decisiones de la Conferencia de Londres tal como se expresan en el Acta Final del 3 de octubre de 1954, y sus anexos;

Han nombrado como sus Plenipotenciarios:

Su Majestad el Rey de Bélgica a

Su Excelencia el Sr. Paul-Henri Spaak, Ministro de - Asuntos Exteriores.

El Presidente de la República Francesa, Presidente de la Unión Francesa, a

Su Excelencia el Sr. Pierre Mendés-France, Primer Ministro, Ministro de Asuntos Exteriores.

El Presidente de la República Federal de Alemania a

Su Excelencia el Dr. Konrad Adenauer, Canciller Federal, Ministro Federal de Asuntos Exteriores.

El Presidente de la República Italiana a

Su Excelencia el Sr. Gaetano Martino, Ministro de Asuntos Exteriores.

Su Alteza Real la Gran Duquesa de Luxemburgo a

Su Excelencia el Sr. Joseph Bech, Primer Ministro, Ministro de Asuntos Exteriores.

Su Majestad la Reina de Holanda a

Su Excelencia el Sr. Johan Willem Beyen, Ministro de Asuntos Exteriores.

Su Majestad la Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de Sus otros Dominios y Territorios, Cabeza de la Commonwealth.

Por el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte a

El Honorabilísimo Sir Anthony Eden, K.G.*, M.C.**, -- Miembro del Parlamento, Primer Secretario de Estado para Asuntos Exteriores.

Los cuales, habiendo presentado en la debida forma -- sus plenos poderes,

Han acordado lo siguiente:

Artículo I

La República Federal de Alemania y la República Italiana acceden por este medio al Tratado, que se modifica y completa con el presente Protocolo.

Las Altas Partes Contratantes del Presente Protocolo consideran el Protocolo sobre Fuerzas de la Unión Europea Occi--

* Orden de la Jarretera (Caballero) (N. del T.).

** Miembro del Parlamento (N. del T.)

dental (en adelante denominado Protocolo nº II), el Protocolo sobre el Control de Armamentos y sus Anexos (en adelante denominado Protocolo nº 3), y el Protocolo sobre el Organismo de la Unión Europea Occidental para el Control de Armamentos (en adelante denominado Protocolo nº IV), como partes integrantes del Presente Protocolo.

Artículo II

El sub-párrafo del Preámbulo al Tratado que dice: "a tomar las medidas que puedan ser necesarias en el caso de que -- Alemania reemprenda una política de agresión" se modificará de forma que diga: "para fomentar la unidad y estimular la integración progresiva de Europa".

El inicio del 2º párrafo del Artículo I dirá: "La -- cooperación a que se refiere el párrafo precedente, que se llevará a cabo a través del Consejo que se especifica en el Artículo VIII...".

Artículo III

El Artículo nuevo que figura a continuación se intercalará en el Tratado como Artículo IV: "En el cumplimiento del -- Tratado, las Altas Partes Contratantes y todos los órganos establecidos por ellas bajo el Tratado trabajarán en íntima cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Reconociendo que no es deseable la duplicidad de los estados mayores militares de la OTAN, el Consejo y sus órganos -- dependerán de las autoridades militares idóneas de la OTAN en -- cuanto a información y asesoramiento en cuestiones militares".

Los Artículos IV, V, VI y VII pasarán a ser, respectivamente, los Artículos V, VI, VII y VIII.

Artículo IV

El Artículo VIII del Tratado (anteriormente Artículo VII) se modificará de forma que diga:

"1. Con objeto de reforzar la paz y la seguridad, de fomentar la unidad, de estimular la progresiva integración de Europa y una más íntima cooperación entre ellas y las demás organizaciones europeas, las Altas Partes Contratantes del Pacto de -- Bruselas crearán un Consejo para estudiar las cuestiones relativas al cumplimiento de este Tratado y de sus Protocolos y Anexos.

"2. Este Consejo recibirá el nombre de "Consejo de la Unión Europea Occidental"; estará organizado de modo que pueda ejercer sus funciones de forma continuada; constituirá los órganos subsidiarios que se consideren necesarios: en particular, establecerá inmediatamente un Departamento para el control de armamentos cuyas funciones se establecen en el Protocolo nº IV.

"3. A petición de cualquiera de las Altas Partes Contratantes el Consejo se reunirá inmediatamente para que las Partes puedan mantener consultas respecto de cualquier situación -- que pudiera constituir una amenaza para la paz, en cualquier región en la que tal amenaza pueda surgir, o un peligro para la estabilidad económica.

"4. El Consejo deberá decidir por unanimidad en cuestiones para las cuales no se haya acordado otro sistema de votación. En los casos previstos en los Protocolos II, III y IV se seguirán los distintos procedimientos de votación establecidos -- en los mismos, unanimidad, mayoría por dos tercios y mayoría simple. Decidirá por mayoría simple los asuntos que le sean sometidos por el Organismo para el Control de Armamentos".

Artículo V

Se intercalará en el Tratado un artículo nuevo, que figurará como Artículo IX: "El Consejo de la Unión Europea Occidental elaborarán anualmente un informe sobre sus actividades y en particular sobre las relativas al control de armamentos y lo someterá a una Asamblea formada por representantes de las Potencias del Tratado de Bruselas ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa".

Los Artículos VIII, IX y X del Tratado pasarán a ser, respectivamente, los Artículos X, XI y XII.

Artículo VI

Este Protocolo y los demás Protocolos relacionados -- en el Artículo I serán ratificados y los instrumentos de ratificación se depositarán lo antes posible ante el Gobierno belga*.

* RATIFICACIONES	Fecha de depósito
Italia.....	20 de abril 1955
Bélgica.....	22 de abril 1955
Holanda.....	1 de mayo 1955
Luxemburgo.....	4 de mayo 1955
Francia.....	5 de mayo 1955

Entrarán en vigor cuando todos los instrumentos de -
ratificación del Presente Protocolo hayan sido depositados ante -
el Gobierno belga y el instrumento de adhesión de la República Fe-
deral de Alemania se haya depositado ante el Gobierno de los Esta-
dos Unidos de América.**

El Gobierno belga informará a los Gobiernos de las de-
más Altas Partes Contratantes y al Gobierno de los Estados Unidos
de América del depósito de cada uno de los instrumentos de ratifi-
cación.

En fe de lo cual los Plenipotenciarios antes menciona-
dos han firmado el presente Protocolo y han estampado además sus
sellos.

Hecho en París el día veintitrés de octubre de 1954,
en dos textos, en lenguas inglesa y francesa, cada uno de los cua-
les será igualmente autoritario en una sola copia que permanecerá
depositada en los archivos del Gobierno belga y de los cuales es-
te Gobierno transmitirá copias certificadas a cada uno de los de-
más signatarios.

Por Bélgica:
(L.S.)* P.H. SPAAK

Por Francia:
(L.S.)* P. MENDES-FRANCE

Por la República Federal de Alemania:
(L.S.)* ADENAUER

Por Italia:
(L.S.)* G. MARTINO

Por Luxemburgo:
(L.S.)* JOS. BECH

República Federal de Alemania.....	5 de mayo 1955
Reino Unido.....	5 de mayo 1955

** 6 de mayo de 1955.

* Locus sigilli (Lugar del sello).

Por Holanda:

(L.S.) * J.W. BEYEN

Norte:

Por el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del -

(L.S.) * ANTHONY EDEN.

APENDICE D

LAS FUTURAS MISIONES DE LA ALIANZA (INFORME HARMEL)

Informe al Consejo

Anexo al Comunicado Final de la Reunión Ministerial

Diciembre de 1967

1. Hace un año, por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, los gobiernos de las quince naciones de la Alianza decidieron "estudiar las futuras misiones que afrontará la Alianza, y la forma de llevarlas a cabo para reforzar la Alianza como factor de una paz duradera". El presente informe expone las tendencias generales y los principios más importantes que se deducen de este estudio de las misiones futuras de la Alianza.

2. Los estudios fueron llevados a cabo por los Sres. Schütz, Watson, Spaak, Kohler y Patijn. El Consejo desea expresar su aprecio y gratitud a estas eminentes personalidades por los esfuerzos realizados y por los análisis que obtuvieron.

3. El estudio ha puesto de manifiesto que la Alianza es una organización dinámica y vigorosa que se está adaptando constantemente a las condiciones cambiantes. También ha puesto de manifiesto que sus futuras misiones se pueden desarrollar dentro de los términos del Tratado contando para ello con los métodos -

y procedimientos que ya han demostrado su validez a lo largo de muchos años.

4. Desde que se firmara el Tratado del Atlántico Norte en 1949, la situación internacional ha cambiado considerablemente y las misiones políticas de la Alianza han asumido una nueva dimensión. Entre otros logros, la Alianza ha desempeñado un importante papel en la detención de la expansión comunista en Europa; la URSS se ha convertido en una de las dos superpotencias mundiales pero el mundo comunista ha dejado de ser monolítico; la doctrina soviética de "coexistencia pacífica" ha cambiado la naturaleza de la confrontación con el Oeste pero no sus problemas básicos. Aunque sigue existiendo la desigualdad entre el potencial de los Estados Unidos y el de los estados europeos, Europa se ha recuperado y camina hacia la unidad. El proceso de descolonización ha transformado las relaciones europeas con el resto del mundo; al mismo tiempo han surgido importantes problemas en las relaciones entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

5. La Alianza Atlántica tiene dos funciones principales. La primera es mantener el potencial militar y la solidaridad política adecuadas para disuadir la agresión y demás formas de presión y defender el territorio de los países miembros en el caso de que tal agresión se produjera. Desde sus inicios la Alianza ha cumplido esta función con éxito. Pero no se puede descartar la posibilidad de una crisis mientras estén por resolver los asuntos políticos básicos de Europa, en especial la Cuestión Alemana. Además, la situación de inestabilidad e incertidumbre todavía impone una reducción equilibrada de las fuerzas militares. Bajo estas condiciones, los aliados mantendrán, mientras sea necesario, una capacidad militar adecuada para asegurar el equilibrio de fuerzas, creando así un clima de estabilidad, seguridad y confianza.

En este clima, la Alianza podrá llevar a cabo su segunda función, proseguir en la búsqueda del progreso hacia unas relaciones más estables en las cuales se puedan resolver los asuntos políticos fundamentales. La seguridad militar y la política de distensión no son contradictorias sino complementarias. La defensa colectiva es un factor estabilizador en la política mundial. Es la condición necesaria para que sean eficaces las políticas dirigidas hacia una mayor relajación de las tensiones. El camino hacia la paz y la estabilidad en Europa depende especialmente de que se haga un uso constructivo de la Alianza en interés de la distensión. Para conseguir solucionar los problemas políticos de Europa será precisa la participación de la URSS y de los Estados Unidos.

6. Desde un principio, la Alianza Atlántica ha sido una agrupación de estados cooperativos compartiendo los mismos -- ideales y con un alto grado de intereses comunes. Su cohesión y -- solidaridad aportan un elemento estabilizador dentro de la región atlántica.

7. Como estados soberanos, los aliados no están obli-- gados a subordinar sus políticas a la decisión colectiva. La Alian-- za aporta un foro eficaz y una cámara de compensación para el in-- tercambio de información y de puntos de vista; así, cada uno de -- los aliados puede decidir su política a la luz de un íntimo conoci-- miento de los problemas y objetivos de los demás. Con esta finali-- dad es necesario que se intensifique y mejore la práctica de con-- sultas sinceras y oportunas. Cada uno de los aliados debería poner todo su empeño en fomentar una mejora en las relaciones con la -- Unión Soviética y con los países de Europa Oriental, teniendo en -- cuenta que la búsqueda de la distensión no debe ser causa de que -- la Alianza se rompa. Las oportunidades de éxito serán claramente -- mayores si los aliados siguen cursos paralelos, especialmente en -- materias que afecten directamente a todos ellos; sus acciones se-- rán así más eficaces.

8. No es posible un orden pacífico en Europa sin un -- gran esfuerzo por parte de todos los afectados. La evolución de -- las políticas soviética y europea oriental es motivo de esperanza en que esos gobiernos lleguen a reconocer finalmente las ventajas que pueden obtener de la colaboración en la tarea hacia una solu-- ción pacífica. Pero no es posible una solución definitiva y esta-- ble en Europa sin que se resuelva el problema alemán, que subyace en el centro de las actuales tensiones en Europa. Cualquier solu-- ción debe acabar con las barreras artificiales entre la Europa --- Oriental y la Occidental, puestas de manifiesto más claramente con la división de Alemania.

9. Por consiguiente los aliados están resueltos a di-- rigir sus energías a la consecución de estos fines con medidas prác-- ticas concebidas para promover la distensión en las relaciones Es-- te-Oeste. La relajación de las tensiones no es la meta final sino que es parte de un proceso a largo plazo para fomentar unas mejo-- res relaciones y alentar una solución europea. El objetivo políti-- co último de la Alianza es conseguir un orden pacífico, justo y dú-- radero en Europa acompañado de las adecuadas garantías de seguri-- dad.

10. Normalmente, el desarrollo de los contactos entre los países de Europa Oriental y Occidental se lleva a cabo princi-- palmente a nivel bilateral. Desde luego, ciertos asuntos, por su -- propia naturaleza, requieren una solución multilateral.

11. El problema de la reunificación de Alemania y su relación con la solución europea se ha tratado normalmente en forma de intercambios entre la Unión Soviética y las tres potencias occidentales con responsabilidades en este campo. La República Federal de Alemania ha intervenido regularmente, junto a las tres Potencias, en la preparación de estos intercambios al objeto de mantener una posición común. A este respecto, en las oportunas discusiones entre los aliados sobre la política occidental, se seguirán teniendo en cuenta los puntos de vista de los demás aliados, sin perjudicar de forma alguna sus especiales responsabilidades.

12. Los aliados examinarán y revisarán las políticas adecuadas, concebidas para conseguir un orden justo y estable en Europa, para superar la división de Alemania y para fomentar la seguridad europea. Esto será parte de un proceso de preparación activa y constante para el momento en que sea posible la discusión fructífera de estas complejas cuestiones, bilateral o multilateralmente, entre las naciones orientales y occidentales.

13. Los aliados están estudiando el desarme y medidas prácticas para el control de armamentos, incluyendo la posibilidad de reducciones equilibradas de fuerzas. Estos estudios se intensificarán. Su búsqueda activa refleja la voluntad de los aliados de trabajar para una distensión eficaz con el Este.

14. Los aliados examinarán con especial atención los problemas de la defensa de regiones poco protegidas, por ejemplo, el flanco sur-oriental. A este respecto, la actual situación en el Mediterráneo presenta problemas especiales, teniendo en cuenta que la actual crisis en Oriente Medio cae dentro del campo de responsabilidades de las Naciones Unidas.

15. La región del Tratado del Atlántico Norte no se puede tratar como si estuviera aislada del resto del mundo. Las crisis y conflictos que surgen fuera de la región pueden perjudicar su seguridad ya sea directamente o afectando el equilibrio global. Los países aliados contribuyen individualmente, dentro de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y a solucionar otros importantes problemas internacionales. De acuerdo con las costumbres establecidas, los aliados, o los aliados que lo deseen, seguirán consultándose acerca de estos problemas, sin compromiso y según el caso lo requiera.

16. A la luz de estas decisiones, los Ministros dispondrán que el Consejo en sesión permanente lleve a cabo, en los años venideros, el seguimiento detallado resultante de este estudio.

Esto se efectuará bien intensificando el trabajo ya en curso o -- bien activando estudios altamente especializados, haciendo un uso más sistemático de expertos y funcionarios enviados por las capitales.

17. Los Ministros admitieron que el estudio realizado por el Grupo Especial confirmaba la importancia del papel que se solicita desempeñe la Alianza en los años venideros para la promoción de la distensión y el refuerzo de la paz. Puesto que problemas importantes todavía no han sido examinado en todos sus aspectos, y otros no menos importantes, que han surgido de los últimos acontecimientos políticos y estratégicos, no han llegado a examinarse, - los Ministros han pedido a los Representantes Permanentes que, sin retraso, inicien el estudio de estos problemas, siguiendo los procedimientos que el Consejo en sesión permanente considere más adecuados, con objeto de que los informes sucesivos puedan ser sometidos posteriormente al Consejo en Sesión Ministerial.

NOTAS

CAPITULO 1

1. Christopher S. Raj, "Militares americanos en Europa" (Nueva -- Delhi, India: ABC Publishing House, 1983), pág. 8.
2. Timothy P. Ireland, "La creación de la enmarañada Alianza, Los orígenes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte" -- (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981), pág. 119.
3. Ibid., pág. 177
4. Congreso y Senado de los Estados Unidos, Comité para Relaciones Exteriores, "Sesiones ejecutivas del Comité para Relaciones Exteriores del Senado", vol. 4, 82º Cong., 2ª Ses., 1952. Historical Series, 1976.
5. "Diario Oficial, 25 de julio de 1949, pág. 5277, citado por -- Michael M. Harrison en "El aliado reacio: Francia y la seguridad Atlántica" (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), -- pág. 14.
6. Ireland "La creación de la enmarañada Alianza", pág. 186. Este estudio de los acontecimientos de 1950-51 se benefició sustancialmente del informe de Ireland basado principalmente en la serie "Relaciones exteriores de los Estados Unidos", del Departamento de Estado norteamericano, que cubre este periodo.
7. "New York Times", 10 de septiembre de 1950, citado por Raj., op. cit., pág., 22 añadido énfasis.
8. Tales reacciones aparecen detalladas en los intercambios diplomáticos que aparecen en: "Relaciones exteriores de los Esta-

dos Unidos", 1950, vol. 3, "Europa Occidental", del Departamento de Estado norteamericano. Este y los demás volúmenes de esta serie en lo sucesivo se citarán como "FRUS".

9. FRUS, 1950, vol. 3, "Europa Occidental", pág. 480.

10. Ibid., pág. 498.

11. Ireland, "La creación de la enmarañada Alianza", pág. 207.

12. "New York Times", 21 de diciembre de 1950, citado por Raj., - op. cit., págs. 26-27.

13. "New York Times", 6 de enero de 1951, citado por Raj., op. cit. pág. 27.

14. "Sesiones ejecutivas del Comité para Relaciones Exteriores -- del Senado", Congreso y Senado de los Estados Unidos, Comité para Relaciones Exteriores, vol, 3, pt. I, 82º Cong., 1ª Ses., 1951, Historical Series, 1976, pág. 559.

15. FRUS, 1952-1954, vol, 5 "La seguridad en Europa Occidental", pág. 246.

CAPITULO 2

1. "Las relaciones exteriores de los Estados Unidos" (FRUS) 1952-1954, vol. 5, "La Seguridad en Europa Occidental", pág. 313.

2. Ibid., pág. 314.

3. Ibid., pág. 314.

4. "OTAN. Hechos y cifras", Servicio de Información OTAN, Bruselas, 1981, pág. 32.

5. "New York Times", 7 de enero de 1953, pág. 1.

6. FRUS, 1952-1954, vol. 5, "La seguridad en Europa Occidental", págs. 711-712.

7. Ibid., pág. 398.

8. Ibid., pág. 451.

9. Ibid.

10. Ibid., pág. 468.
11. Ibid., pág. 868.
12. Ibid., pág. 469.
13. Ibid., págs. 511-512
14. Ibid., pág. 1112.
15. Ibid.
16. Ibid., pág. 1113.
17. Ibid., pág. 1121.
18. Ibid., pág. 1221.
19. Ibid., págs. 534-535.
20. Ibid., pág. 561.
21. Ibid.

CAPITULO 3

1. Michel M. Harrison, "El aliado reacio: Francia y la seguridad atlántica" (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), -- pág. 48.
2. Harlan Cleveland, "OTAN: La negociación trasatlántica" (New - York: Harper and Row, 1970), pág. 106.
3. Diplomático anónimo de la OTAN, citado por Cleveland, op. cit. pág. 104.
4. El acuerdo de Nassau incluía la promesa británica de que su - fuerza de Polaris se asignaría a la Alianza y sólo se retiraría cuando "estuvieran en entredicho intereses nacionales supremos".
5. Congreso de los Estados Unidos, Cámara, "La modernización de las fuerzas nucleares tácticas de largo alcance de la OTAN", in forme preparado para el Comité sobre Asuntos Exteriores por el Servicio de Investigación del Congreso, Biblioteca del Congreso (por Simon Lunn), Washington D.C., 1981, pág. 11.

6. Cleveland, op. cit., pág. 114.
7. Informe del Comité de los Tres, "OTAN. Hechos y cifras" (Bruselas: Servicio de Información de la OTAN, 1981), pág. 274.
8. "OTAN. Hechos y cifras", op. cit., págs. 288-289.
9. "OTAN, Comunicados finales, 1949-1974" (Bruselas: Servicio de Información de la OTAN).
10. Luigi Barzini, "Los europeos" (Nueva York: Simon and Schuster, 1983), págs. 58-59.
11. Ibid., págs. 60-61.
12. Conferencia de Prensa del 14 de enero de 1963, Embajada de Francia, "Principales discursos, 1958-1964", pág. 214.
13. El Consejo Atlántico de los Estados Unidos, "El control de armamentos, las relaciones Este-Oeste y la Alianza Atlántica: cerrando las brechas", Washington, marzo de 1983, pág. 62.
14. Josef Joffe, "Las relaciones europeo-americanas: la perdurable crisis" Foreign Affairs 59 (Primavera de 1981): 840.
15. La reunión de Bruselas de septiembre de 1979 alcanzó su mayor notoriedad por la advertencia de Kissinger a los aliados europeos de que ya no podían contar con la garantía nuclear americana contra los soviéticos. Las observaciones de Kissinger, antes de su publicación fueron corregidas y revisadas a fondo, eliminando de las mismas parte de la retórica punzante de las declaraciones más espectaculares hechas durante la sesión (según notas tomadas por el autor durante la sesión). El discurso y otras declaraciones importantes de Kissinger en esta sesión se pueden encontrar en: Kenneth A. Myers, ed., "OTAN. Los próximos treinta años: El cambiante escenario político, económico y militar" (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980).
16. Barzini, op. cit., pág. 70
17. Gebhard Schweigler discute este interesante punto en "La política exterior de Alemania Occidental. El escenario interno, -- The Washington Papers, nº 106 (New York: Praeger Publishers, -- 1984), págs. 6-24.
18. República Federal de Alemania, Ministro Federal de Defensa, "Libro blanco 1983, La seguridad de la República Federal de Alemania", Bonn, 1983, pág. 126.

CAPITULO 4

1. Joseph Fitchett, "Kissinger menciona brechas en el papel nuclear de los Estados Unidos", "International Herald Tribune", 3 de septiembre de 1979, pág. 2.
2. Los miembros de la OTAN acordaron modernizar el arsenal nuclear norteamericano con base en Europa desplegando un total de 572 nuevos sistemas lanzados desde tierra y capaces de alcanzar el territorio soviético desde asentamientos de Europa Occidental. El despliegue constaría de 108 misiles balísticos Pershing II y 464 misiles de crucero lanzados desde tierra, todos ellos con una sola cabeza nuclear. Los misiles se desplegarían en cinco países europeos: en Alemania Occidental, P-II y misiles de crucero; en el -- Reino Unido, Italia, Holanda y Bélgica, sólo misiles de crucero. Los aliados acordaron también intentar negociar con la Unión Soviética las limitaciones Este-Oeste en armas nucleares de teatro en el contexto de las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT). Para un estudio detallado de la decisión, véase: Congreso de los Estados Unidos, Cámara, "La modernización de las fuerzas nucleares de teatro de gran alcance de la OTAN", informe preparado para el Comité sobre Relaciones Exteriores por el Servicio de Investigación del Congreso, Biblioteca del Congreso (por -- Simon Lunn) Washington D.C. 1981.
3. En un documento entregado a la Conferencia anual 1982 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Howard advertía, -- "Recordemos qué es lo que estamos intentando hacer. Estamos intentando disuadir a la Unión Soviética de emplear la fuerza militar para solucionar sus diferencias políticas con el Oeste; disuadirla de forma que sea creíble para sus líderes y aceptable --tranquilizadora-- para nuestros propios pueblos. Hacer ver claro a la -- Unión Soviética que en cualquier ataque al Oeste los costes sobre pasarían ampliamente a los beneficios, y a nuestro propio pueblo que los beneficios de tal defensa sobrepasarían a los costes". Michael Howard, "Promesas tranquilizadoras y disuasión: La defensa occidental en los años 1980". Foreign Affairs 61 (2) (Invierno -- 1982-83): 322.
4. Simon May, "Sobre los problemas y prerrequisitos del apoyo público a la defensa de Europa Occidental". Documento presentado a la conferencia anual del Centro para los Estudios Políticos Europeos, Bruselas, 23-26 de noviembre de 1983, pág. 2.
5. La observación fué hecha en una entrevista con un grupo de directores de prensa el 16 de octubre de 1981. Véase Stanley R.Sloan

"Las fuerzas nucleares de la OTAN: Modernización y control de armamentos", Informe 83-213 F, del 24 de octubre de 1983 del Servicio de Investigación del Congreso, pág. CRS-34.

6. Ibid., pág. CRS-35.

7. Ibid.

CAPITULO 5

1. Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial, y David Watt, "La seguridad occidental: ¿Qué ha cambiado? ¿Qué debe hacerse?" -- (New York: Council on Foreign Relations, Inc. 1981) pág. 11.
2. Flora Lewis, "Qué piensa Europa de la guerra", "New York Times", 8 de junio de 1981, pág. A15.
3. Fritz Stern, "Un cambio de talante en Europa", "New York Times", 2 de septiembre de 1981, pág. A27.
4. Aurora Fanti-Wood, "Un país 'adulto'", carta al director del "Washington Post", 15 de febrero de 1984, pág. A18.
5. Louis J. Halle, "La guerra fría como historia" ((New York: Harper and Row, 1967), págs. 12-13.
6. Stanley Hoffman, "La crisis en Occidente", "New York Review of Books", 17 de julio de 1980, pág. 44.
7. "Washington Post", 15 de febrero de 1984, pág. A27.
8. Véase la discusión de la opinión pública sobre la dicotomía de "rojo o muerto" en la pág. 84.
9. Hans Georg Wieck, "La seguridad occidental y las relaciones -- Este-Oeste", discurso presentado a la conferencia titulada "Hacia un nuevo equilibrio Este-Oeste", Khokke- Zoute, Bélgica, 9 de mayo de 1981.
10. Para una amplia discusión de los puntos de vista discrepantes sobre el comercio Este-Oeste, véase: Congreso de los Estados Unidos, Comité del Congreso y del Senado sobre Relaciones Exteriores, "Las premisas de las relaciones comerciales Este-Oeste", un grupo de trabajo patrocinado por el Comité sobre Relaciones Exteriores y el Servicio de Investigación del Congreso, 97º Congreso, 2ª Sesión, diciembre de 1982.

11. Véase los datos sobre el comercio de la tabla 1.
12. Joseph C. Harsch, "Yalta y el punto de vista desde Alemania", "Christian Science Monitor", 8 de enero de 1981, pág. 22.
13. Alfred Grosser, "Europa Occidental", en "Los Estados Unidos en los años 1980", Peter Duignan y Alvin Rabushka, eds. (Stanford, - Calif.: Hoover Institution Press), pág. 713.
14. Walter Laqueur, "Holanditis: Una nueva etapa en el neutralismo europeo", "Commentary", agosto de 1981, pág. 19.
15. Klaas de Vries, "La política de seguridad y el control de armamentos: Un punto de vista europeo". Documento preparado para la conferencia patrocinada por la Asociación para el Control de Armas, Washington, D.C., sobre "Armas nucleares en Europa: Modernización y limitaciones", celebrada en Bruselas los días 20-22 de septiembre de 1981.
16. Kenneth Adler y Douglas Wertman, "¿Está la OTAN en apuros?. - Un estudio de las actitudes europeas". "Public Opinion", agosto/septiembre de 1981, pág. 813.
17. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 30 de octubre de 1981, pag. 11. Divulgado por el Servicio de Información de Radiodifusión Exterior, "Daily Report, Western Europe", 2 de noviembre, pág. J3.
18. En algunos aspectos, el período actual se parece al de mediados los años 1970 en que era popular entre los periodistas e incluso entre antiguos altos funcionarios, como Henry Kissinger, -- proclamar que el Eurocomunismo se estaba extendiendo por Europa Occidental, siendo así que tales afirmaciones no estaban apoyadas por la mayoría de los indicativos políticos y sociológicos de Europa.
19. Gregory Flynn, "La opinión pública y la Defensa Atlántica" -- Revista de la OTAN, nº 5 (1983), pág. 10. El artículo resume los hallazgos del estudio titulado "El público y la Defensa Atlántica", editado por Gregory Flynn y Hanna Rattinger.
20. "Time Magazine", 1 de junio de 1981, pág. 12.
21. Jeffrey D. Alderman, encuesta del ABC News/Washington Post, - llevada a cabo del 18-20 de mayo de 1981, emitida el 8 de junio de 1981. (El hecho de que la respuesta a esta pregunta aparentemente esté en contradicción con el apoyo a la superioridad militar que daba la anterior encuesta, parece confirmar que la forma en que se hace la pregunta y la manera de sacar el muestreo pueden

afectar al resultado. Sin embargo esta respuesta no parece estar fuera de lugar si se toma en relación con la combinación de respuestas de la anterior encuesta en cuanto a la pregunta sobre la superioridad militar y el control de armamentos).

CAPITULO 6

1. Gregory Flynn, "La opinión pública y la defensa atlántica", "Revista de la OTAN", vol, 31, (1983), pág. 4.
2. Wolfgang Wagner, "La imagen que tienen de América los Europeos", en "América y Europa Occidental", ed. por Karl Kaiser y Hans Peter Schwartz (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977), págs. 26-27.
3. William Pfaff, "Reflexiones, Finlandización", New Yorker, 1 de septiembre de 1980, pág. 34.
4. Flynn, op. cit., pág. 7.
5. Ronald Steel, "Pobre pequeña Europa", Vanity Fair, marzo de -- 1984, pág. 44.
6. Pfaff, op. cit., pág. 34.
7. Ronald C. Nairn, "¿Deben salirse los Estados Unidos de la -- OTAN?", Wall Street Journal, 15 de diciembre de 1981, pág. 30.
8. Washington Post, 29 de Febrero de 1984. PA 16.
9. Ronald Reagan, Alocución al Club de Prensa Nacional, Washington D.C., 18 de noviembre de 1981.
10. Congreso de los Estados Unidos, Cámara, Comité para Asuntos Exteriores, Audiencia ante el Subcomité para Europa y Oriente Medio, "Progresos en Europa, septiembre 1983", 22 de septiembre de 1983, pág. 41.
11. Stephen F. Szabo, "La generación heredera: Perspectivas Internacionales de los Europeos de la post-guerra" (Londres: Butterworths, 1983), pág. 171.
12. Ibid., págs. 173-174.
13. Ibid., pág. 174.

14. Sylvia Ostry, "La economía mundial en 1983: Haciendo tiempo", *Foreign Affairs, America and the World*, 1983, vol. 62, no 3, -- (1984), pág. 560.
15. Benjamín J. Cohen, "¿Una explosión en la cocina? Relaciones económicas con otros estados industriales avanzados", en "El desafío del Aguila, la política exterior de los Estados Unidos en los años 1980", Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber, Donald Rothchild eds. (Boston: Little, Brown and Company 1983), pág. 109.
16. Robert D. Putnam y Nicholas Bayne, "Colgando juntos. Las conferencias cumbres de las siete potencias" (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984), pág. 211.
17. W.F. van Eekelen, "Vigas y motas en los ojos trasatlánticos: Un punto de vista holandés", *Discurso para el Consejo de Asuntos Mundiales*, Washington, D.C., 7 de septiembre de 1983, pág. 5.
18. Consejo de Asesores Económicos, "Informe anual, 1982", Washington, febrero de 1982, pág. 167.
19. Cohen, op. cit., pág. 116.
20. Robert J. Lieber, "La década del petróleo, Disputa y cooperación en Occidente" (New York: Praeger, 1983), pág. 1.
21. Consejo Atlántico de los Estados Unidos, "Control de armamentos, relaciones Este-Oeste y la Alianza Atlántica: Cerrando las brechas", Washington, D.C., marzo 1983, pág. 45.
22. Ostry, op. cit., pág. 544.
23. David Watt, "Cómo lo vio un europeo", "Foreign Affairs, América y el mundo, 1983", vol. 62, no 3 (1984), pág. 521.
24. Ibid.
25. Anton W. DePorte, "Europa y el equilibrio de las Superpotencias", *Headline Series 247*, publicado por Foreign Policy Association, New York, diciembre 1979, pág. 75.

CAPITULO 7

1. La teoría del Invierno Nuclear es un producto de casi 100 científicos, cuyas conclusiones se anunciaron públicamente en una -- conferencia celebrada en Washington, DC, el 31 de octubre y el -

1 de noviembre de 1983. Según uno de los líderes del Grupo, Carl Sagan, "... el frío, la oscura radiactividad, las pirotóxicas y la luz ultravioleta que acompañarían a una guerra nuclear - incluyendo escenarios que implicaran solamente una pequeña fracción de los arsenales estratégicos mundiales- pondrían en peligro a todos los supervivientes del planeta. Existe un umbral en el cual se podría disparar la catástrofe climática: aproximadamente alrededor de 500 a 2000 cabezas nucleares estratégicas. El primer ataque importante podría ser un acto de suicidio nacional, incluso si no existiera la represalia". Véase "La guerra nuclear y la catástrofe climática: Implicaciones políticas", de Carl Sagan, "Foreign - Affairs", vol. 62, nº 2, (Invierno 1983/84): 291-292.

2. Por ejemplo, los países de la CE. tienen una población total de 272 millones de habitantes (comparados con los 234 millones de los Estados Unidos), una producción industrial total de 2,3 billones de dólares anuales (comparados con los 3,1 de los Estados Unidos), unas exportaciones valoradas en 281.000 millones de dólares (comparadas con los 212.000 millones de los Estados Unidos), y -- unas importaciones valoradas en 315.000 millones de dólares (comparadas con los 255.000 millones de los Estados Unidos). Fuente: "U.S. News and World Report", 5 de septiembre de 1983, pág. 39.

CAPITULO 8

1. Samuel P. Huntington, "Disuasión convencional y represalia -- convencional en Europa", "International Security" (Invierno -- 1983/84), pág. 34.

2. McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert S. McNamara y Gerard Smith, "Las armas nucleares y la Alianza Atlántica", "Foreign - Affairs", vol. 60, nº 4, (Primavera 1982): 753.

3. Karl Kaiser, George Leber, Alois Mertes, y Franz-Josef Schulze, "Las armas nucleares y la preservación de la paz: una respuesta alemana", "Foreign Affairs", vol. 60, nº 5 (Verano 1982): 1157.

4. General Bernard W. Rogers, "Una mayor flexibilidad para la respuesta flexible de la OTAN", "Strategic Review 11 (Primavera -- 1983): 11-19.

5. John D. Steinbruner y Leon V. Sigal, eds. "La seguridad de la Alianza y la cuestión de no ser los primeros en hacer uso de las armas nucleares" (Washington DC: The Brookings Institution 1983) pág. 205.

6. Ibid.
7. Ibid., págs. 203-204.
8. Ibid., pág. 39.
9. Steven Canby e Ingemar Dorfe, "Más tropas, menos misiles", "Foreign Policy", nº 53 (invierno 1983/84), págs. 3-17.
10. Huntington, op. cit., pág. 40.
11. Ibid. pág. 42.
12. Congreso de los Estados Unidos, Cámara, Comité para Asuntos - Exteriores, Subcomité para Europa y Oriente Medio, Audiencia, "Progresos en Europa, febrero 1984", 98º Congreso, 2ª Sesión, 7 de febrero de 1984, pág. 27.
13. Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial, y David Watt, "La seguridad occidental: ¿Qué ha cambiado? ¿Qué debe hacerse?" - (New York: Council on Foreign Relations, 1981).
14. Congreso de los Estados Unidos, Servicio de Investigación del Congreso, "La vulnerabilidad occidental ante una suspensión en el suministro de petróleo del Golfo Pérsico: Intereses y opciones -- norteamericanas", Informe 83-24F, 24 marzo 1983.
15. La importante distinción entre dependencias y vulnerabilidad, a pesar de no ser una idea corriente en las discusiones públicas, es una diferencia aceptada en la literatura profesional sobre suspensiones de suministros de petróleo. Véase, por ejemplo, "La década del petróleo, conflicto y cooperación en Occidente" de Robert Lieber, (New York: Praeger Publishers, 1983) págs. 3-5.
16. Henry Kissinger, "Un plan para reformar la OTAN", Time, 5 de marzo de 1984, pág. 22.
17. "Westdeutsche Allgemeine Zeitung", citado en "German Press Review", Embajada de la República Federal de Alemania, Washington, DC, 7 de marzo de 1984, pág. 3.
18. Los sistemas de misiles de las FNI -los misiles SS-20 soviéticos y los Pershing II y los misiles de crucero lanzados desde tierra americanos- contemplados desde casi todos los puntos de vista, son sistemas estratégicos. Los SS-20 cubren objetivos que se extienden desde Japón y China, pasando por el subcontinente, Oriente Medio, y a través de toda Europa Occidental. Desde el punto de vista occidental y por los objetivos a que apunta Moscú, el

SS-20 es un sistema "estratégico". Los Pershing II y misiles de crucero americanos están destinados principalmente a realizar la misión estratégica de unir de forma más segura la defensa de Europa a las fuerzas nucleares estratégicas centrales norteamericanas; también son estratégicos en el sentido de que ambos, el Pershing II y los misiles de crucero, amenazan directamente el territorio soviético. Por lo tanto, basándose en evaluaciones objetivas de los intereses soviéticos y occidentales, los sistemas FNI son estratégicos lo mismo en cuanto a misiones que a posibilidades.

19. Congreso de los Estados Unidos, Cámara, Comité para Asuntos Exteriores, Subcomité para Seguridad Internacional y Asuntos Científicos, Audiencia, "Situación de las Negociaciones sobre Reducciones Mútuas y Equilibradas de Fuerzas (MBFR)", 98 Cong., 1ª Sec. 22 de septiembre de 1983, pág. 19.

CAPITULO 9

1. "Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1952-1954", vol. 5, "La seguridad de Europa Occidental", op. cit., pág. 138.
2. Ibid., pág. 324.
3. Robbin F. Laird, "El dilema estratégico francés", Centro de -- Análisis navales, Documento profesional 407, marzo de 1984, pág.7.
4. Michael Clarke, "La defensa alternativa y la estrategia de la OTAN, documento inédito, Universidad de Newcastle-upon-Tyne, enero de 1983, págs. 13-14.
5. Karl Kaiser, Cesare Merlini, Thierry de Montbrial, Edmund W-- llenstein y William Wallace, "La Comunidad Europea: ¿Progreso o de-- clive?" (Londres: Royal Institute of International Affairs, 1983).
6. Ibid., pág. 33.
7. Baard Bredrup Knudsen , "El 'reto europeo' frente al 'problema americano: La política exterior europea y americana de los -- años 1980", documento inédito, Instituto de Ciencia Política, Uni-- versidad de Oslo, Noruega, Escuela del Servicio Internacional, -- La Universidad Americana, 1983, pág. 51.
8. Ibid., pág. 66.

9. Unión Europea Occidental, Documento 17, 10 de julio de 1956, - citado en "La organización futura de la defensa occidental" de la Unión Europea Occidental, Informe presentado por el Sr. Boyden, - en nombre del Comité para Cuestiones de Defensa y Armamentos, el 16 de noviembre de 1971, pág. 125.
10. En ningún caso se aplicaron totalmente los controles porque -- Francia nunca ratificó la convención de la UEO de 14 de diciembre de 1957 que habría autorizado a la Agencia para el Control de Armamentos para llevar a cabo sus funciones de control con eficacia.
11. Discurso ante la Asamblea de la UEO del 21 de noviembre de -- 1973, divulgado en "Documentos de Europa", nº 776/777, Documento Atlántico nº 24, Bruselas, 3 de diciembre de 1973, pág. 11.
12. "Europa", nº 3262, Agencia Internacional de Información para la Prensa, Bruselas, 3 de diciembre de 1981.
13. "Le Monde", "Mr. Mauroy: La seguridad de Europa depende de -- una política conjunta de producción de armamentos", 22 de septiembre de 1983, pág. 9, emitido por el Servicio de Información de Radiodifusión Exterior, "Daily Report, Western Europe", 26 de septiembre de 1983, pág. K3.
14. William C. Cromwell, "El Eurogrupo y la OTAN" (Filadelfia: Foreign Policy Research Institute, 1974) pág. 1.
15. Eurogrupo, "La defensa de Europa", Imprimerie Centrale, société anonyme, Luxemburgo, 1983, pág. 4.
16. Este examen se ha extraído del Informe nº 83-72F del Servicio de Investigación del Congreso, "Una unión de intereses europeos y norteamericanos", (por Stanley R. Sloan), 31 de marzo de 1983, El informe analiza los recientes progresos de la CPE.
17. Ibid., págs. 23-24.
18. Ibid., pág. 24.
19. Ibid., el Anexo A de este informe reproduce el borrador del - Acta Europea.
20. El texto completo de la declaración se puede encontrar en el "Boletín de la CE", nº 11 (1981). págs. 87-91.
21. John D. Steinbruner y Leon V. Sigal, eds., "La seguridad de -- la Alianza: La OTAN y la cuestión de no ser los primeros en hacer uso de las armas" (Washington, DC: The Brookings Institution 1983) pág. 119.

22. Ibid. pág. 125.

23. Ibid., pág. 127.

24. Bajo el Tratado de No Proliferación Nuclear al cual pertenecen los Estados Unidos y los 10 miembros de la CE excepto Francia, las actuales armas nucleares no se pueden transferir ni siquiera entre potencias nucleares, pero éstas pueden prestarse asistencia mútua. Las declaraciones interpretativas de los Estados Unidos y el Reino Unido reservaron los derechos a una fuerza nuclear europea sólo en el caso de que una unión europea se hiciera responsable colectivamente de la política exterior y de defensa.

25. Kaiser, et. al., op. cit., pág. 36.

26. Thomas A. Callaghan, "La normalización: El desafío americano - a Europa", Revista de la OTAN, Octubre de 1976, pág. 26.

27. Michael Dobbs, "París y Bonn se unen para producir un helicóptero de combate", Washington Post, 29 de mayo de 1984, pág. A7.

28. Kaiser, et. al., op.cit., pág. 37.

29. Ibid.

30. Pieter Dankert, "Europa Unida, América separada", Política Exterior, nº 53 (Invierno 1983-84), pág. 19.

31. Se resume la propuesta de Schmidt, por ejemplo, por William - Drozdiak, "Schmidt propone la fusión defensiva de Francia y Alemania Occidental", Washington Post, 24 de junio de 1984, pág. A21.

GLOSARIO DE SIGLAS

AIE	Agencia Internacional de Energía
CDE	Conferencia sobre Desarme en Europa
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
COCOM	Comité Coordinador para el Control de las Exportaciones Multilaterales
CPE	Cooperación Política Europea
CSCE	Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa
EURATOM	Comunidad Europea para la Energía Atómica
FAR	Fuerza de Asistencia Rápida
FML	Fuerza Multilateral
FNI	Fuerzas nucleares Intermedias
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GIPE	Grupo de Programa Europeo Independiente
GPN	Grupo de Planes Nucleares
MBFR	Reducciones Mutuas y Equilibradas de Fuerzas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCEE	Organización para la Cooperación Económica Europea
SACEUR	Mando Supremo Aliado Europa
SLBM	Misil Balístico lanzado desde Submarino
UEO	Unión Europea Occidental

I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
<u>CAPITULO 1. LA NEGOCIACION ORIGINAL.....</u>	9
Génesis de la negociación.....	10
Asuntos sin resolver.....	12
El catalizador coreano.....	16
El compromiso y el Congreso.....	19
La conclusión de los acuerdos en Lisboa.....	23
<u>CAPITULO 2. LA NEGOCIACION REVISADA.....</u>	27
El largo camino desde Lisboa a París.....	27
El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa.....	33
Recogiendo los pedazos.....	35
<u>CAPITULO 3. LA EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACION 1954-1984..</u>	41
La rebelión francesa.....	43
La nueva estrategia nuclear de la OTAN.....	48
La ampliación del papel de la OTAN: defensa y disten- sión.....	53
Gran Bretaña se une a Europa.....	57
La Cooperación Política Europea.....	60
Muerte declarada de la distensión.....	63
El progreso de Alemania Occidental.....	65
La Negociación Transatlántica en 1984.....	69
<u>CAPITULO 4. LA VIDA CON EL DILEMA NUCLEAR.....</u>	71
Geografía, Psicología y disuasión prolongada.....	72
Una cuestión de fe y de fuerzas.....	74
La decisión de la OTAN en 1979:¿Triunfo o tragedia?...	76
El vínculo nuclear.....	84

	<u>PAGINA</u>
<u>CAPITULO 5. PERSPECTIVAS DISCREPANTES EN LAS RELACIONES ESTE-OESTE.....</u>	89
Las fuentes del conflicto.....	90
Nosotros estamos aquí, y ellos están allá.....	91
Las diferentes lecciones de la Historia.....	93
Una herencia ideológica contradictoria.....	99
Misiones y posibilidades.....	100
Las relaciones económicas Este-Oeste.....	103
Cada nación es un caso diferente.....	106
Tendencias e implicaciones de la opinión pública.....	109
<u>CAPITULO 6. TENSIONES INTERNAS EN OCCIDENTE.....</u>	115
El consenso político: emociones entremezcladas.....	117
América: ¿Modelo o amenaza?.....	118
Europa vista por los americanos.....	122
Las generaciones herederas.....	125
Las fricciones financieras y la Alianza.....	129
Confianza mútua.....	138
<u>CAPITULO 7. LAS DOS CLAVES DE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO.....</u>	143
La era de la evolución.....	144
El futuro de la OTAN: Condiciones, suposiciones y requisitos.....	147
Guía para la nueva negociación.....	152
<u>CAPITULO 8. UNA POLITICA DE COMPROMISO ACTIVO.....</u>	155
La doctrina militar y la postura de fuerza de la OTAN.	158
La seguridad occidental más allá de Europa.....	170
Las relaciones Este-Oeste.....	176

	<u>PAGINA</u>
<u>CAPITULO 9. A LA BUSQUEDA DE UNA NUEVA NEGOCIACION....</u>	185
El ambiente político.....	186
La base institucional.....	197
El camino hacia una nueva negociación.....	207
<u>APENDICE A. LA RESOLUCION VANDENBERG (11 junio 1948)..</u>	219
<u>APENDICE B. EL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE (4 abril de 1949).....</u>	221
<u>APENDICE C. EL TRATADO DE BRUSELAS (firmado originalmente el 4 de marzo de 1948, enmendado por el Protocolo - Modificando y Completando el Tratado, firmado en París el 23 de octubre de 1954).....</u>	227
<u>APENDICE D. LAS FUTURAS MISIONES DE LA ALIANZA (informe Harmel, diciembre 1967).....</u>	239
NOTAS.....	244
GLOSARIO DE SIGLAS.....	259
INDICE.....	261