

C E S E D E N.

EL FUTURO DE LA OTAN
(Primera parte)

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

Octubre 1986.

BOLETIN DE INFORMACION nº 195-VIII.

PROLOGO

Dentro de la Organización del Tratado del Atlántico - Norte, gran parte de la defensa de Europa Occidental descansa sobre los hombros de los Estados Unidos. Algunos sugieren que ha llegado la hora de evaluar las bases de la "negociación trasatlántica" que ha preservado la paz durante tres décadas.

Stanley R. Sloan, especialista en relaciones EE.UU.-Alianza para el Servicio de Investigación del Congreso, acomete este examen fundamental. Al analizar cómo ha evolucionado la OTAN desde sus orígenes, el Sr. Sloan se da cuenta de que los orígenes de muchos problemas actuales provienen de los términos del propio acuerdo de 1954. Distingue dos debilidades básicas: el fracaso de los aliados europeos de la OTAN para formar una comunidad europea de defensa, y la decisión paralela de los Estados Unidos de basar la defensa de la OTAN, así como la suya propia, en las fuerzas nucleares de EE.UU.

Situando sus argumentos dentro de lo que él describe como una "Era de Evolución" en las relaciones internacionales, el Sr. Sloan sugiere ciertas directrices para la estrategia de la OTAN, la posición de fuerzas, las políticas de control de armamentos, y las relaciones Este-Oeste. Su análisis debería estimular a los pensadores de ambos lados del Atlántico preocupados por el futuro de la principal alianza Occidental.

EL AUTOR

Stan Sloan es un especialista en las relaciones EE.UU -Alianza de la División de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional del Servicio de Investigación del Congreso, de la Biblioteca del Congreso. Escribió este libro siendo el miembro más antiguo del curso de investigación en la Universidad de Defensa Nacional -- (1983-1084).

El Sr. Sloan se formó en la Universidad de Maine (BA), en la Escuela de Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia y en la Escuela del Servicio Internacional de la Universidad Americana. Es Graduado Distinguido de la Escuela de Adiestramiento de Oficiales de la Fuerza Aérea y sirvió como Oficial destinado en la Fuerza Aérea de los Estados Unidos. Estuvo empleado por la Agencia Central de Inteligencia desde 1969 hasta 1975 como oficial de despacho de la OTAN, como miembro de la delegación norteamericana en las Negociaciones sobre Reducción de Mútua y Equilibrada de Fuerzas, y como 2º Oficial de Inteligencia Nacional para Europa Occidental. Antes de ostentar su actual cargo en el Servicio de Investigación del Congreso, el Sr. Sloan sirvió como Especialista en Asuntos Europeos y como jefe de la Sección Europea/Oriente Medio/Africa en la División de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional.

Además de los estudios realizados para el Servicio de Investigación del Congreso (SIC) sobre una amplia gama de asuntos de la OTAN y de control de armamentos, el Sr. Sloan ha colaborado en publicaciones tales como NATO Review, Europa Archiv, Survival, National Defense, el Baltimore Sun, el Washington Post, el Christian Science Monitor, y otras. El autor del estudio titulado "Crisis en la Alianza Atlántica: Orígenes e implicaciones", publicado por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en marzo de 1982. En mayo de 1983, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara publicó su informe titulado "Reducción de Tropas Este-Oeste en Europa: ¿Es posible un acuerdo?". Es coautor de -- "Estrategia Nuclear y Control de Armamentos: Retos a la política de los Estados Unidos", publicado por la Asociación de Política Exterior en febrero de 1983.

RECONOCIMIENTOS

Este libro nace tras 15 años de observar a Europa para el Gobierno de los Estados Unidos, inicialmente como analista para la Agencia Central de Inteligencia, y más recientemente como especialista en política exterior para el Congreso. Estoy en deuda con muchos colegas capacitados de cuyas ideas y juicios me he beneficiado a través de los años. Quisiera mostrar mi agradecimiento a dos personas en particular que me ayudaron a levantar los cimientos de este libro: Joe Zaring, mi primer inspector en la Agencia Central de Inteligencia, cuya dedicación a la producción de un análisis imparcial de alta calidad proporcionó una guía esencial para un joven analista, y al difunto Keith Clark, que me dio importantes oportunidades para prosperar profesionalmente al tiempo que me ofrecía su amistad y firmes consejos que conservo hasta hoy.

Gracias al Servicio de Investigación del Congreso, pude escapar temporalmente de la carga del trabajo diario en el Congreso para producir este volumen. Por su parte, la Universidad de Defensa Nacional me proporcionó un ambiente estimulante para bosquejar el libro así como un proceso eficaz para su publicación. Las revisiones y comentarios, intelectualmente estimuladores, del Coronel Fred T. Kile (retirado de la Fuerza Aérea) establecieron un alto nivel de calidad para el esfuerzo. Janis Hietala guió eficazmente el libro a través de los obstáculos presentes entre el bosquejo y la publicación final, y el Capitán Darrell Mastin, de la Fuerza Aérea, realizó una cuidadosa cirugía editorial al primer borrador. En la andadura, la ayuda en la investigación prestada por Ulrich Jacoby, Sarah Emerson, Diana Wells y Laura Dick sirvió para establecer los verdaderos puntales. Varios colegas leyeron el borrador en sus distintas fases e iniciaron comentarios y sugerencias muy apreciadas.

En este borrador final hay al menos una pequeña parte de muchas personas. Me gustaría pensar que se ha beneficiado de cuanto haya podido heredar de los instintos creativos de mi madre y del sentido común de mi padre. La filosofía que encierra el análisis está enraizada profundamente en la herencia de una pequeña ciudad de Vermont, en el amor e inspiración que me dieron Grampa, Ba, Flon, Ed y otros, en las oportunidades educativas aportadas por el Instituto de Montpellier, la Universidad de Maine, la Universidad de Columbia y la Universidad Americana.

Este libro está dedicado a Monika, sin cuyo amor, comprensión y aguda visión editorial podría no ser todavía más que un sueño, y a Scott, Ginny, Natalia y Toni en la esperanza de -- que pueda mejorar, en cierto pequeño modo, el mundo al que tendrán que enfrentarse en el futuro.

PREFACIO

En un fresco día primaveral de mayo, el profesor de economía germano oriental Walter Schmidt se despertó en su apartamento de Berlín Este y pensó en su corto trayecto en coche a través de la ciudad hasta la Universidad Libre de Berlín en donde dirigiría su seminario sobre política industrial. Echando una mirada a sus notas al efecto. Schmidt planeaba debatir cómo las fuerzas económicas contribuyeron al nacimiento de un sistema de gobierno democrático más abierto en el Este, y cómo la modernización industrial y la liberalización política eran los elementos centrales del nuevo orden en Europa Oriental.

En toda Europa Central, en esa mañana primaveral del año 2005, reinaba una atmósfera de tranquilidad y bienestar. Cinco años antes, había concluido la sexta reunión de revisión de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa con una gran cumbre que establecía el Orden de Paz en Europa, rematando así el proceso de control de armamentos y la cooperación Este-Oeste iniciados en los primeros años de 1990. Las armas nucleares habían sido ya retiradas de Europa Central, los arsenales nucleares norteamericanos y soviéticos se habían reducido a los niveles mínimos, las fuerzas armadas europeas se encontraban en un bajo nivel permanente de operatividad, el comercio y los individuos se movían libremente entre el Este y el Oeste, y los dos Estados Alemanes habían llegado a un acuerdo sobre un sistema confederado que reunificaba efectivamente al pueblo alemán.

Schmidt desayunó viendo por TV la emisión de noticias internacionales que presentaban informes directos procedentes de todas las capitales del mundo, y reflexionaba con gran orgullo sobre los buenos logros de sus hijos. Su hija seguía estudios de

postdoctorado sobre tecnología de ordenadores en MIT; su hijo, - era un joven internista del hospital central de Moscú. Pensó en los afortunados que eran sus hijos al poder iniciar sus carreras profesionales en un ambiente internacional tan bueno, libre de - las tensiones y ansiedades que él recordaba demasiado bien de -- los primeros días de su trabajo como economista alemán oriental en los años 1970.

Al partir para su seminario a través de Berlín, Schmidt pensaba en el semestre del otoño en que sería conferenciante invitado por la Universidad de Harvard. El y su esposa Gretta podrían volver a muchos de los sitios de los Estados Unidos en los que Schmidt y su familia habían disfrutado tan intensamente estando destinado en la Embajada de Alemania Oriental en Washington, cuando la "segunda guerra fría" estaba en su punto álgido en los primeros años 1980. Schmidt recordó lo próximo que había estado el mundo de un desastre nuclear, cómo una crisis en Oriente Medio que llevó a las superpotencias a la proximidad de un intercambio nuclear. Afortunadamente, se evitó el holocausto. "Cuánto han cambiado las cosas para mejor", se dijo a sí mismo...

Si en los próximos 20 años pudiéramos contar con este dramático cambio en el sistema soviético y en la política de Moscú para conceder al imaginario Dr. Schmidt y a las naciones del Este tal futuro, quizás también podríamos planear la disolución de la OTAN y la retirada de las fuerzas norteamericanas de Europa Occidental. Si de alguna forma mágica pudiéramos crear tal ambiente, el Oeste movería la varita mañana mismo.

Incluso si aceptamos como nuestra meta final tal futuro para Europa Central, seríamos irracionalmente optimistas si lo proyectáramos como el resultado más probable de las actuales tendencias. Si somos lo suficientemente afortunados para evitar una catástrofe nuclear global, la situación de Europa Central en el 2005 puede que se haya movido en la dirección de nuestro imaginario guion, pero lo más probable es que el Oeste todavía se enfrente a dos tareas fundamentales. Primera, tendremos que mantener (esperamos que a niveles reducidos) un equilibrio militar con el poderío soviético en Europa Central; tal equilibrio es un prerrequisito para la disuasión y la estabilidad Este-Oeste. Segunda, tendremos que aportar un marco aceptable para la participación de Alemania Occidental en la comunidad internacional de naciones. Estos dos requisitos de la política occidental son muy familiares. Después de todo han sido los fundamentales "raisons d'etre" de la Alianza Atlántica desde su nacimiento.

Debemos, por tanto, planear el futuro de la Alianza Occidental con estos dos objetivos fundamentales como base de -

nuestra política. Este libro se basa en estos principios de continuidad, pero su mira principal está puesta en los cambios en el ambiente internacional, particularmente en las relaciones entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, que requerirán un cambio sustancial en el camino que se encuentran estos objetivos. Como su título implica, en este libro analizo las presiones para cambios en la alianza y sugiero formas mediante las cuales se puede estructurar una nueva negociación trasatlántica al tiempo que se incrementan las perspectivas de paz y se preserva la seguridad occidental en el proceso.

En la primera sección del libro, discuto la naturaleza de la "negociación trasatlántica" original, sus partes componentes y los compromisos suscritos por los principales participantes. Después, discuto como los acontecimientos han modificado la naturaleza de la negociación en los últimos 30 años.

La sección central del libro analiza la reciente crisis de confianza en la alianza Occidental. Considera hasta qué punto la dependencia nuclear y la paridad nuclear estratégica -- han intervenido en la provocación de la crisis, y examina las causas principales de las diferencias norteamericano-europeas en las relaciones Este-Oeste. Después contempla ciertas dimensiones políticas, psicológicas y económicas de la crisis Oeste-Oeste.

En la sección final, discuto la política, la postura de fuerza y los cambios institucionales que pueden ayudar a mantener la Alianza Atlántica en un futuro incierto. Oponiéndose al desmoronamiento de la negociación original y a los factores que normalmente dificultan las relaciones, esta sección sugiere un marco potencial para una nueva negociación trasatlántica.

CAPITULO 1

LA NEGOCIACION ORIGINAL

"El aglutinante que ha mantenido a los aliados más o menos unidos es una negociación amplia, compleja y dinámica en parte, un entendimiento entre los europeos, pero principalmente un pacto entre ellos y los Estados Unidos de América".

Harlan Cleveland
OTAN: La negociación Trasatlantica

La descripción que a finales de los años 1960 hace Harlan Cleveland de la OTAN como una "negociación trasatlántica", sigue siendo hoy un útil prisma a través del cual se puede analizar la Alianza del Atlántico Norte. La Alianza es, desde luego, mucho más que una especie de pacto asumido entre socios comerciantes. A pesar de que la negociación trasatlántica está -- firmemente asentada sobre cálculos desprovistos de sentimentalismo de autointerés nacional en ambas partes del Atlántico, al mismo tiempo depende de ciertas ideas compartidas, amorfas pero vitales, sobre el hombre, el gobierno y la sociedad. Desde luego es una "negociación", pero una negociación enraizada en los corazones y en las mentes de los miembros.

GENESIS DE LA NEGOCIACION

Tres acciones formativas perfilaron originalmente la negociación en 1948-49: El Tratado de Bruselas (1948), la Resolución Vandenberg (1948), y el Tratado del Atlántico Norte -- (1949). Estos acontecimientos esbozaron los objetivos de la negociación, identificaron los socios para el pacto, y sugirieron algunas de las obligaciones recíprocas a asumir por los participantes.

En el Tratado de Bruselas de Colaboración Económica, Social y Cultural y Autodefensa Colectiva, de 17 de marzo de -- 1948, los gobiernos de Francia, el Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo aportaron la estructura inicial para una colaboración post-bélica en Europa Occidental. Lo que es más importante, estos cinco países señalaron a los Estados Unidos su intención de estructurar las relaciones post-bélicas intra-euro--peas para fortalecer la estabilidad interna y la defensa contra amenazas exteriores. El Tratado establecía los compromisos europeos básicos de la negociación. Para cerciorarse de que el acoñtecimiento era oído fuerte y claramente donde más necesario era que fuera oído -en los salones del Congreso de los Estados Unidos- el Presidente Harry Truman, de acuerdo con la firma del -- Tratado de Bruselas, en una sesión especial conjunta del Congreso dijo que estaba "seguro de que la determinación de los países libres de Europa a "defendersé será compartida con igual determinación por nuestra parte para ayudarles a protegerse". Y así quedó sentada la primera parte de la negociación -el escenario estaba dispuesto para el siguiente acto- en la construcción de - la Alianza.

La segunda parte de la negociación fue la respuesta americana al aviso europeo. La estructura básica de la negociación se estaba forjando tras los telones, principalmente por -- funcionarios de los gobiernos americano y europeos. Pero estos funcionarios reconocieron que la vitabilidad política de la negociación dependía en última instancia de su aceptación por el Congreso de los Estados Unidos y se daban perfecta cuenta de -- que el Plan Wilsoniano, concebido para proporcionar un orden pacífico a las relaciones internacionales tras la I Gutrra Mun--dial, había fracasado porque carecía del apoyo esencial del -- Congreso. Los estadistas de mitad de siglo decidieron no igno--rar la historia y a no pagar el precio de su repetición.

A la aceptación vital de la negociación por el Con--greso se le dio vida política en la llamada Resolución Vandenberg, personalizada, como lo son muchas acciones importantes --

del Congreso, en reconocimiento del papel desempeñado por el - principal arquitecto del Congreso. El Senador Arthur Vandenberg, patrocinador y presidente del Comité del Senado para Relaciones Exteriores, era conocido durante la II Guerra Mundial como un - "aislacionista", y la administración Truman se esmeró en incitar la conversión de Vandenberg tras la guerra, hacia una postura - más "internacionalista". Christopher S. Raj, en "American Military in Europe" relata: "La administración aplacó inteligentemente a Vandenberg incluyéndole en las delegaciones norteamericanas, y el Departamento de Estado le cultivó asiduamente consultándole con frecuencia sobre asuntos europeos...." (1)

Tras la firma del Tratado de Bruselas, el Departamento de Estado pidió a Vandenberg que preparara una resolución que expresara el apoyo del Congreso al deseo de la administración de afiliar a los Estados Unidos al proyecto europeo de auto-asistencia. Vandenberg consistió y confeccionó una resolución que, en parte, sugería que los Estados Unidos apoyarían "el desarrollo - progresivo de autodefensa regional y de otros grupos de acuerdo con los propósitos, principios y provisiones de la Carta (de las Naciones Unidas)..." (el texto completo de la resolución se encuentra en el apéndice A). El Senado aprobó la resolución el 11 de junio de 1948 con un abrumador apoyo bipartidista, aportando el sostén político, en principio, para la naciente negociación.

La Unión Soviética acusó el proyecto con toda urgencia, imponiendo el bloqueo de Berlín a finales de junio de 1948. Tras seis meses más de debate y negociaciones entre los miembros fundadores, el tratado se consumó. En la primavera de 1949, 10 - gobiernos europeos, los Estados Unidos y Canadá estaban dispuestos para la firma del Tratado del Atlántico Norte. (El texto del Tratado se encuentra en el apéndice B).

El documento, firmado finalmente el 4 de abril de - 1949, reflejaba un compromiso entre el deseo europeo de obligaciones explícitas norteamericanas de proporcionar asistencia militar a los futuros aliados de la OTAN y el deseo americano -- fuertemente expresado en el Congreso-- de unas provisiones de - asistencia más generales y menos específicas. En este aspecto - fundamental de la negociación, los europeos tuvieron que decidir se por el compromiso general, más congruente con el talante del Congreso norteamericano.

Entre el Congreso y los europeos, la administración Truman puso en práctica una especie de juego diplomático que a partir de entonces se convirtió en una pieza típica del repertorio de todas las administraciones americanas de la post-guerra. En el contexto de 1949, la administración Truman tuvo que afron

tar el reto de "convencer a Europa Occidental de que el compromiso americano a través del Tratado del Atlántico Norte era muy duro, y... de asegurar al Congreso que el Tratado no involucraba a los Estados Unidos en una alianza militar "confusa" (2). A partir de entonces, las siguientes administraciones han sido requeridas, bajo una gran variedad de circunstancias, a seguir -- reafirmando a los europeos la validez de los compromisos americanos de defensa a Europa Occidental mientras se justifica ante el Congreso el precio cada vez más elevado de la "confusa alianza" en que se ha convertido la OTAN.

Por consiguiente, cuando el Senado aprobó la ratificación del Tratado en 1949, lo hizo a pesar de ciertos recelos que los oponentes al Tratado, hoy podrían creer que estaban justificados. Por otra parte, la mayoría de los senadores que votaron la ratificación, basándose en los argumentos estratégicos de la Alianza, hoy probablemente verían su acción legitimada -- por la historia. Algunos de los asuntos surgidos en los pasillos del Congreso en los años 1980, relativos a la participación norteamericana en la Alianza, tienen un chocante parecido con los que sobresalieron en el debate de ratificación de 1949.

En todo caso, la íntima relación del Senado en el desarrollo del Tratado y su aprobación implicaba que la negociación no era una simple asociación. Era, sin duda, un pacto sellado entre gobiernos para estar seguros pero con la clara implicación de que dos ramas del gobierno americano participaban en el trato, y que la gestión de la negociación sería una responsabilidad compartida mientras la Alianza perdurara.

ASUNTOS SIN RESOLVER

Con la firma y subsiguiente ratificación del Tratado del Atlántico Norte en 1949, los padres fundadores de la OTAN -- habían conformado el tratado básico. Los Estados Unidos habían garantizado la continuidad de su compromiso en los acuerdos de seguridad europeos a cambio del compromiso europeo de organizarse ellos mismos tanto para la defensa exterior como para la estabilidad interna.

Pero dos asuntos básicos e íntimamente relacionados quedaron sin resolver con estos pasos formativos. El primero de ellos era la forma en que se instrumentaría el compromiso norteamericano. El tratado ni sugería el marco institucional para el compromiso norteamericano ni especificaba si su contribución mi-

litar consistiría principalmente en bombarderos estratégicos e intervención naval o si también incluiría fuerzas terrestres importantes en Europa.

El segundo asunto era cómo se encajaría Alemania Occidental dentro de este marco euro-atlántico de obligaciones de defensa. El tratado no clarificaba el status de Alemania en relación con sus vecinos de Europa Occidental, dejando abierto el interrogante de si se permitiría o no a aquélla rearmarse y, en caso afirmativo, bajo qué circunstancias.

En 1949, no existía consenso entre los aliados o entre la administración Truman y el Congreso sobre la mejor forma de abordar estos dos asuntos. Las prioridades de seguridad nacional de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia presentaban un agudo contraste. Estas tres potencias principales acordaron que la asociación euro-atlántica, en su más amplia forma, estaba concebida con el doble propósito de equilibrar el poderío soviético y de aportar una vía aceptable para integrar a Alemania Occidental en la comunidad europea de naciones. Pero de ninguna forma - quedaba clara la manera en que esto se llevaría a efecto.

El conflicto básico se encontraba entre las prioridades francesas y americanas. El Gobierno Francés, no sin motivo - justificado, estaba obsesionado en evitar que Alemania adquiriera una capacidad sustancial de independencia militar. En París, la primera prioridad era, por lo tanto, limitar la capacidad militar alemana y poner restricciones políticas a Alemania tanto - en el marco europeo como en el atlántico.

En 1949, el Gobierno francés no confiaba que pudiera aportar, por sí solo, el contrapeso económico o militar a una - Alemania que ya demostraba su potencial para su recuperación y resurgimiento económico. Como ha observado Timothy P. Ireland,

Al hacerse evidente para los aliados que
(1) la defensa de Europa tendría que empezar por la República Federal y que (2) el poderío industrial de Alemania Occidental era necesario para un programa eficaz de rearme, los - tradicionales recelos franceses de cara a Alemania se pusieron de manifiesto cada vez más
(3).

Los Estados Unidos no dejaban de comprender la preocupación francesa, pero se dedicaron a su propia prioridad -equilibrar el poderío soviético en Europa Central. Desde la perspectiva americana, la capacidad industrial alemana y su mano de obra

eran atributos que no se podían menospreciar, especialmente dada la posición geográfica de Alemania en el centro de Europa. Además, el Secretario de Estado Dean Acheson, consciente del hecho de que el Tratado del Atlántico Norte podía no ganar la aprobación del Senado si aparentaba comprometer a los Estados Unidos en una gran escalada militar en Europa, había asegurado al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que a los Estados Unidos, como consecuencia de la ratificación del Tratado, no se les exigiría mandar a Europa un gran contingente de tropas (4). Así, -- uno de los principales socios de la negociación, el Congreso de los Estados Unidos, había firmado el Tratado con la condición táctica de que la contribución norteamericana a la Alianza consistiría principalmente en bombardeos estratégicos (la garantía nuclear) y en el control marítimo.

Para complicar todavía más el problema, los británicos se opusieron a cualquier sugerencia de mantener por su parte una presencia sustancial en el continente para ayudar a equilibrar el potencial poderío alemán. La reluctancia de los británicos a desempeñar un papel preponderante en el equilibrio en Europa Central, reflejaba las propias prioridades de Londres. El gobierno laborista británico de aquel entonces, contemplaba el -- principal compromiso militar y político en el continente como menos importante para los intereses británicos que sus lazos con la Commonwealth y sus responsabilidades globales. Los ojos de los británicos todavía se apartaban del continente y miraban a través del Atlántico hacia las "relaciones especiales" con los Estados Unidos y hacia sus vastas posesiones coloniales a lo largo del mundo.

Mirando hacia atrás, esta orientación británica era -- tan desafortunada para la Alianza de la post-guerra como irritante era la paranoia francesa en cuanto a Alemania. Tendrían que -- pasar más de dos décadas antes de que Gran Bretaña se diera cuenta, aunque fuera de pasada, de que su futuro papel en el mundo y su bienestar interno dependían íntimamente de las relaciones con sus vecinos del otro lado del Canal de la Mancha. Pero, mientras tanto, la actitud británica negó a los aliados de la post-guerra el potencial necesario para un pilar europeo más coherente y eficaz para la asociación atlántica.

Las encontradas preocupaciones francesas y americanas, combinadas con las orientaciones británicas, apartadas de los -- compromisos continentales, produjeron dos series de preferencias claramente diferenciadas sobre la forma en que debían estructurarse las relaciones euro-atlánticas para servir a los fines -- "convenidos" de la Alianza. La preferencia americana era ayudar a equilibrar el poderío soviético en Europa Central mediante el

rearme de Alemania Occidental. Para asegurarse de que el rearme alemán se efectuaba dentro de una estructura estabilizada, los Estados Unidos contemplaron la asociación de Alemania Occidental a la OTAN, así como su cooperación, en una estructura europea multilateral que se desarrollara fuera del Tratado de Bruselas. Desde la perspectiva americana, Alemania, Francia, y otras naciones continentales deberían aportar el grueso de personal de tierra en Europa Central, con una contribución menos importante, básicamente simbólica, por parte de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá. La asociación de Alemania Occidental a la OTAN legitimaría la participación alemana en el esfuerzo militar, y las organizaciones cooperativas europeas proporcionarían a Francia unos medios para el seguimiento y control del poderío alemán.

Las preferencias francesas eran, primera y principal, evitar el rearme alemán. Francia también se opuso a la entrada de Alemania en la OTAN, contemplando tal entrada como la justificación de un programa de rearme, que permitiría escapar a Alemania, finalmente, a culaquier medida de control establecida en una estructura europea. Segunda, los franceses esperaban convencer a los Estados Unidos de que empeñaran fuerzas importantes en Alemania para la defensa avanzada de Europa Occidental. Tercera, París quería urdir una trama de relaciones políticas y económicas dentro de Europa Occidental que reforzara el propio interés de Alemania en la cooperación y la disuadiera de un posible hegemónismo futuro o de un comportamiento agresivo.

De hecho, la Asamblea Nacional Francesa autorizó la ratificación del Tratado del Atlántico Norte en la inteligencia que el pacto no conduciría al rearme de Alemania. El Ministro de Asuntos Exteriores Robert Schuman tranquilizó a los parlamentarios franceses antes del voto de la Asamblea diciendo: "Alemania no tiene ejército ni debe tenerlo. No tiene armas ni las tendrá... Por lo tanto, es inconcebible para Francia y para sus aliados que se pueda permitir a Alemania adherirse al Pacto Atlántico como una nación capaz de defenderse a sí misma o de ayudar en la defensa de otras naciones" (5).

La contradicción entre las prioridades francesas y americanas no podía ser más aguda. Mientras que los Estados Unidos habían enfocado su política hacia la confrontación con la amenaza presentada por la Unión Soviética, la mirada francesa permanecía fija en el "problema alemán", que esperaba solucionar de una vez por todas, negando a Alemania las fuerzas armadas con las cuales pudiera, en el futuro, amenazar una vez más a Francia.

EL CATALIZADOR COREANO

El 25 de junio de 1950, las tropas de Corea del Norte atacaron la República de Corea del Sur. Esta agresión, casi al otro extremo del globo, visto desde Europa Occidental, demostró ser el catalizador para dar forma a las relaciones euro-atlánticas de la post-guerra y desbloquear el callejón sin salida franco-americano sobre el rearme de Alemania. La guerra de Corea, -- contemplada como una demostración de la amenaza global de la -- agresión comunista, aportó el impulso político requerido para vencer la resistencia del Congreso a un despliegue sustancial de fuerzas terrestres norteamericanas en Europa. Indudablemente, -- tal compromiso fue esencial para ayudar a tranquilizar las preocupaciones francesas acerca del poderío de la resurgente y vecina Alemania.

Durante más de un año, el Departamento de Estado y el Pentágono habían discutido el asunto del rearme alemán. El Pentágono, y particularmente la Junta de Jefes de Estado Mayor, sostenía que si el Oeste esperaba equilibrar el poderío soviético en Centroeuropa serían necesarias las fuerzas armadas alemanas. Pero el Departamento de Estado se resistía a cualquier discusión formal con los aliados acerca del rearme alemán, creyendo que -- los costes políticos de tal iniciativa serían más elevados que -- los beneficios militares. El Secretario de Estado Acheson "temía que cualquier plan para asociar a Alemania a la Alianza Atlántica socavaría la estructura total de la defensa occidental y se -- correría el riesgo de enemistarse con Francia" (6).

El Pentágono no tenía ansias de asumir lo que parecía ser un compromiso masivo y potencialmente abierto en Europa sin un desarrollo paralelo de las fuerzas defensivas de Europa Occidental. Dada la desgana británica a desempeñar un papel importante en el Continente y el hecho de que Francia, con fuerzas empeñadas en Indochina, no aportaría las suficientes fuerzas terrestres para equilibrar a la Unión Soviética en Europa Central, el rearme alemán parecía ser un prerrequisito ineludible para cualquier compromiso importante de los Estados Unidos a la defensa continental. Esta posición se veía considerablemente reforzada -- por la expectativa de que el Congreso tampoco aprobaría una concentración de fuerzas norteamericanas en Europa sin un esfuerzo paralelo de ésta.

Y así, estimulados por la guerra de Corea, empezaron a tomar forma los detalles más significativos de la negociación original. Los Estados Unidos desplegarían importantes fuerzas terrestres en Europa Occidental y las situarían dentro de una es--

estructura de mando integrado de la OTAN. Esta estructura de mando integrado serviría para coordinar de forma práctica los esfuerzos de defensa occidentales en Europa y proporcionaría la estructura Atlántica básica para la integración de las fuerzas militares alemanas en la defensa occidental contra la Unión Soviética.

El 9 de septiembre de 1959 el Presidente Truman anunció su decisión de enviar un importante contingente de tropas americanas a Europa, después de difíciles negociaciones llevadas a cabo durante el verano anterior que habían fraguado en una posición común de los Departamentos de Defensa y de Estado sobre la cuestión. La decisión marcó un cambio momentáneo en la política norteamericana hacia Europa, declarando que los Estados Unidos aportarían tropas combatientes a las fuerzas defensivas de Europa Occidental en tiempo de paz. La declaración de Truman ligó este compromiso a los esperados esfuerzos de los aliados europeos, sin hacer mención específica al rearme alemán, aunque dicho rearme se hubiera convertido en meta primordial de la política norteamericana:

"Sobre la base de la recomendación de la Junta de Jefes de Estado Mayor, asistida por los Secretarios de Estado y de Defensa, he aprobado hoy importantes incrementos en el potencial de las fuerzas de los Estados Unidos a estacionar en Europa Occidental, en interés de la defensa de aquella zona. La magnitud de estos incrementos y el momento oportuno se determinarán en estrecha coordinación con nuestros socios del Tratado del Atlántico Norte. *Un elemento básico en la realización de la decisión es el grado en que nuestros amigos comparten nuestra acción en esta materia.* Los firmes programas para el desarrollo de sus fuerzas esperamos que estén en consonancia con el envío de fuerzas adicionales norteamericanas a Europa. *Nuestros planes se basan en la sincera esperanza de que nuestros esfuerzos sean compartidos con una acción similar por su parte*". (La cursiva es mía).

El hecho de que la administración Truman llegara a esta conclusión sobre los próximos pasos necesarios para conformar la Alianza contra la Unión Soviética no significaba que los otros participantes centrales en la negociación estuvieran dispuestos a comprometerse con la fórmula. El Gobierno francés todavía no aceptaba la idea del rearme alemán, y el Congreso norteamericano no había sido convencido todavía de la necesidad o sensatez de una presencia sustancial de tropas americanas en Europa.

La administración Truman había reconocido que, para que el despliegue de tropas americanas en Europa fuera aceptable por el Congreso, primero tendría que conseguir que el Gobierno francés cesara en su fuerte oposición al rearme alemán. En septiembre de 1950 se intensificó la presión norteamericana que durante todo el verano había ejercido sobre el Gobierno francés. La declaración de Truman del 9 de septiembre incrementó la sensación de una urgencia todavía mayor, y los franceses comprendieron que tendrían que responder a la acción norteamericana. Después de todo, los Estados Unidos ya habían expresado su voluntad de desplegar tropas combatientes en Europa, justamente como París deseaba.

Pero la aceptación francesa de la necesidad de actuar no significaba que París estuviera dispuesta a contemplar el -- rearme alemán dentro de la estructura de la OTAN. Los franceses todavía esperaban conseguir la aceptación por alguna organización europea, dentro de la cual los futuros gobiernos de París pudieran controlar los esfuerzos militares alemanes.

Los franceses respondieron a su evidente dilema proponiendo la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED). El llamado Plan Plevén, por el apellido del Primer Ministro francés René Plevén, contemplaba la eventual creación de un ejército europeo dentro del cual se incluirían determinadas unidades alemanas. El ejército no se formaría hasta que no se hubiera establecido una estructura decisoria europea, con un Ministro de Defensa europeo y un Parlamento europeo que aprobara los fondos para la operación. La Asamblea Francesa aprobó el plan el 24 de octubre de 1950.

El Plan Plevén no respondía totalmente a los requisitos americanos para el rearme alemán, y los funcionarios de -- aquel país eran escépticos acerca de los motivos de los franceses (¿de aplazar indefinidamente el rearme alemán?) y de la sensatez de la idea (permitiendo a los franceses ejercer una influencia destacada sobre el futuro papel de Alemania en la Alianza Occidental (8)). Sin embargo, el Plan Plevén acercó un poco -- más a los franceses hacia la posición americana y contribuyó a preparar el camino para un compromiso en las reuniones de los -- ministros de asuntos exteriores y de defensa de la OTAN programadas para diciembre.

EL COMPROMISO Y EL CONGRESO

Mientras los aliados trabajaban con vistas a las reuniones ministeriales de diciembre, el Secretario de Estado Dean Acheson y el Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman ponía de manifiesto su interés en alcanzar un compromiso sobre el asunto del rearme alemán. Estimulado por las señales de flexibilidad por parte de París, el 2º representante norteamericano en el Consejo del Atlántico Norte Charles Spofford introdujo una propuesta de compromiso que sugería que los Estados Unidos respaldaban el concepto a largo plazo de una fuerza de defensa europea integrada a cambio de la aceptación por parte de Francia, de medidas a corto plazo para empezar a activar las tropas alemanas, "bajo fuertes medidas provisionales de control", hasta que se pudiera desarrollar un sistema de cooperación europea más estable. (9) Bajo el Compromiso Spofford, los Estados Unidos nombrarían un Comandante Supremo Aliado y empezarían a desplegar fuerzas en Europa sin esperar a que se materializaran las tropas alemanas.

Un cierto número de factores convencieron a Acheson de que moverse con excesiva rapidez en el asunto del rearme podría ser desestabilizador, tanto para Alemania como para Francia. En Alemania, los socialdemócratas de la oposición no estaban entusiasmados en absoluto con las perspectivas de integración de una estructura euro-atlántica, creyendo que destruiría las oportunidades para la definitiva reunificación alemana. En respuesta a las críticas internas, el Canciller Konrad Adenauer se vio obligado a presionar para un trato igualatorio para Alemania, a cambio de los deseos alemanes de adherirse a las empresas económicas y militares que se estaban proyectando, principalmente en París, Londres y Washington. Acheson también estaba aparentemente convencido de que el Gobierno francés podía perder un voto de confianza en la Asamblea Nacional si se le forzaba a ir demasiado lejos y demasiado deprisa en lo referente al rearme.

Acheson comunicó a Schuman su buena disposición al compromiso en una carta enviada a París el 29 de noviembre; el Secretario de Estado americano intentaba tranquilizar a Schuman sobre la intención de los Estados Unidos de nombrar un comandante supremo y, como consecuencia, de iniciar el despliegue de tropas americanas en Europa. Acheson alegaba que los Estados Unidos ya habían demostrado "la profundidad y permanencia de sus intereses en Europa, su apoyo para una más estrecha asociación europea, su voluntad de cooperar con Europa...". Decía a Schuman que la cooperación entre Francia y los Estados Unidos en la OTAN era "un corolario básico para una progresión ordenada desde la coope

ración alemana en defensa hasta la integración europea, y de esta forma solucionar finalmente el problema de las relaciones con Alemania" (10).

El 17 de diciembre de 1950, el Consejo del Atlántico Norte aprobó el paquete de medidas que Spofford había proyectado y que los gobiernos francés y americano habían finalmente aceptado. El Consejo aprobó el plan francés de crear una fuerza europea de defensa con la condición de que el plan no retrasara la disponibilidad de tropas alemanas para las defensas occidentales, y autorizó el establecimiento de un Cuartel General Supremo con la esperanza de que fuera nombrado comandante supremo un oficial norteamericano. En la reunión, el Secretario de Estado Acheson anunció que el Presidente Truman había nombrado al General Dwight D. Eisenhower como comandante supremo y que en un futuro próximo se incrementaría el contingente de fuerzas norteamericanas en Europa.

Timothy Ireland, en su estudio sobre este periodo, observa que el compromiso satisfacía los principales objetivos del Gobierno francés y de la administración norteamericana: "Los Estados Unidos han conseguido la adhesión francesa, por lo menos, a la idea del rearme alemán. Los franceses han conseguido un compromiso inmediato americano para la defensa de Europa, el tiempo que se retrasa el rearme de Alemania" (11). El pacto, sin embargo, todavía no había sido aprobado por otra parte interesada de la negociación original -el Congreso de los Estados Unidos. A pesar de que en el Senado se había preparado cuidadosamente el camino para la aprobación del Tratado del Atlántico Norte original, el Congreso no se había comprometido formalmente en los pasos conducentes al compromiso franco-americano. Y, como demostraría el subsiguiente "Gran Debate" en el Congreso, éste no tenía intenciones de renunciar a su papel en la gestión de la negociación trasatlántica.

Las sesiones del Congreso se suspendieron tras las elecciones intermedias cuando terminaron las reuniones de la OTAN, pero cuando, en enero de 1951, los legisladores volvieron a las sesiones, el nuevo compromiso americano pasó rápidamente a la cabeza de la agenda del Congreso. El despliegue de tropas fue lo más cuestionado por los conservadores de la mayoría republicana en el Senado. Estaban apoyados por algunos influyentes portavoces conservadores de fuera del Congreso, especialmente por el más notable y antiguo Presidente Herbert Hoover. Hoover, reaccionando al nombramiento del General Eisenhower como Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), que se produjo el 19 de diciembre de 1950, comentó al día siguiente que "la principal obligación de defensa de Europa corresponde a las naciones de Europa.

Lo que hay que probar es si tienen la fuerza espiritual, la determinación y la aceptación de la unidad entre ellos por su propia voluntad. América no puede crear sus fuerzas espirituales; no podemos comprárselas con dinero" (12).

Los republicanos conservadores se concentraron en dos asuntos principales: si era adecuado que los Estados Unidos desplegaran fuerzas terrestres importantes en Europa como parte de una estructura de defensa atlántica integrada, y si el Presidente podía, sin autorización del Congreso, desplegar tropas americanas en ultramar -la cuestión- de los "poderes de guerra" que más tarde resurgiría con la Guerra de Vietnam. El tema de los poderes de guerra fue planteado inequívocamente por el Senador Robert Taft, quien alegó, "El Presidente no tiene poderes para enviar tropas americanas a luchar en Europa en una guerra entre -- los miembros del Pacto Atlántico y la Rusia Soviética. Sin estar autorizado nos implicó en la guerra de Corea. Sin autoridad, aparentemente está adoptando ahora una política similar en Europa" (13). La administración y los que la apoyaban en el Congreso alegaron que el Presidente no necesitaba aprobación expresa del Congreso para efectuar tal despliegue. Sin embargo, el argumento no fue conveniente para aquellos senadores que cuestionaban no solamente la validez constitucional de la medida, sino también la base lógica de la política exterior y de defensa subyacentes en el despliegue y participación en una estructura de mando integrado en la OTAN.

El 8 de enero, a continuación del discurso de Truman sobre el Estado de la Unión, en el que defendió con energía el compromiso americano en la defensa de Europa Occidental, se inició el debate en el Congreso. El Senador Kenneth Wherry, portavoz republicano, introdujo la Resolución 8 del Senado, que solicitaba que éste resolviera.

que es el sentir del Senado, que no deben asignarse fuerzas terrestres de los Estados Unidos a prestar su servicio en la zona europea para los fines del Tratado del Atlántico Norte mientras que por el Congreso no se formule una política al efecto - (14).

La Resolución Wherry se remitió a los Comités de Relaciones Exteriores y de las Fuerzas Armadas, los cuales mantuvieron después reuniones conjuntas para tratar del asunto del despliegue de tropas. Durante las sesiones conjuntas, la administración Truman procuró evitar un enfrentamiento directo con el Congreso por el tema básico de los poderes de guerra planteado por la Resolución Wherry. La estrategia de la administración era, al parecer, defender el derecho constitucional del Presidente a des

plegar fuerzas norteamericanas, y al mismo tiempo a no atacar - directamente las prerrogativas del Congreso en este terreno. La administración evitó cuidadosamente cualquier aceptación de la idea de que necesitaba la aprobación del Congreso para hacer lo que ya había dicho a los aliados que se haría.

Tras largas sesiones, en las que se aireó una amplia gama de temas sobre aspectos constitucionales, estratégicos y económicos, los comités presentaron un informe al Senado en pleno, y el Senador Tom Connally, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, introdujo la Resolución 99 del Senado en nombre de aquéllos. Con la Resolución 99 del Senado, los comités intentaron despejar las preocupaciones suscitadas por el Senador Taft y otros, a la vez que apoyaban el nombramiento del General Eisenhower como SACEUR y el despliegue de cuatro divisiones del ejército norteamericano en Europa.

La Resolución 99 del Senado fue aprobada por éste el 4 de abril de 1951 por una mayoría de 69 a 21 votos. El Senador Taft, que tan duramente había cuestionado el compromiso, votó -- con la mayoría, creyendo obviamente que sus preocupaciones se reflejarían en el proyecto de ley.

Y así, la decisión de la administración Truman quedó justificada por el voto del Senado aunque no sin reservas. La Resolución respaldaba el nombramiento del General Eisenhower y aprobaba el despliegue de cuatro divisiones del Ejército. El Senado también declaraba, sin embargo, que la Junta de Jefes de Estado Mayor debería certificar que los aliados europeos estaban haciendo un verdadero esfuerzo en favor de la defensa de Europa; que los aliados europeos serían los máximos contribuyentes a las fuerzas terrestres aliadas; y que debían tomarse medidas para utilizar los recursos militares de Italia, Alemania Occidental y España.

Y lo que tal vez sea más importante, aunque la forma de acción del Congreso -una resolución del "sentir del Senado"- no insistía en su autoridad sobre la decisión del Presidente, tampoco renunciaba a sus derechos de ejercer tal control en el futuro. A la versión final de la resolución se le incorporó una enmienda presentada por el Senador John McClellan que expresaba el deseo del Senado de que "además de las cuatro divisiones no debían mandarse más tropas terrestres a Europa Occidental para instrumentar el Artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte sin que mediara la aprobación del Congreso".

El Senado, una vez más había dejado claro que deseaba que se le considerara socio activo en la negociación trasatlántica. Permanecía sin ganas de contemplar un compromiso amplio y sin fondo para la defensa de Europa, y esperaba que Europa acarreará con el grueso de las responsabilidades, especialmente en las fuerzas terrestres, para la defensa del Continente. El Senado contemplaba el rearme de Alemania como decisivo para el éxito del esfuerzo de la OTAN, y advirtió categóricamente a la administración que se reservaba el derecho a intervenir más decisivamente en la política norteamericana respecto de la Alianza si sus deseos no eran tenidos en cuenta.

LA CONCLUSION DE LOS ACUERDOS EN LISBOA

Con el mandato necesario del Congreso en la mano, la administración Truman ya podía moverse hacia la firma del pacto con los aliados. En lo que restaba de 1951, funcionarios de la administración trabajaron junto a sus oponentes aliados sobre los planes futuros de organización y la posición de fuerzas de la OTAN; desarrollaron el esquema de una Comunidad Europea de Defensa (CED); y planificaron las relaciones entre la OTAN y la comunidad de defensa. El importante progreso conseguido en estas discusiones quedó confirmado en una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Finanzas de la OTAN que tuvo lugar en Lisboa, Portugal, en febrero de 1952.

La reunión de Lisboa tal vez sea mejor recordada por el hecho de que estableció unos objetivos de fuerza que se han eludido siempre desde entonces. Un informe aprobado por los ministros establecía los objetivos de fuerza de la OTAN en 50 divisiones aliadas, 4.000 aviones, e importantes objetivos adicionales para años futuros. Los aliados no han alcanzado nunca estos llamados "Objetivos de Lisboa".

Los ministros de la OTAN también reorganizaron la organización de gestión civil para la OTAN, haciendo del Consejo del Atlántico Norte un órgano permanente, en el que los países miembros estarían representados por un funcionario superior y de legaciones para su apoyo en el cuartel general de la OTAN en París. Este cambio organizativo daba a la OTAN como un furo permanente para intercambios diplomáticos y consultas de política exterior entre los aliados.

Los aliados tomaron nota de la posterior expansión de la OTAN en la región mediterránea, celebrando el ingreso de Gre-

cia y Turquía en la Alianza. Ambos países, adelantándose a la reunión de Lisboa, habían firmado y ratificado el Tratado del Atlántico Norte.

En cuanto a intercambios diplomáticos anteriores a la sesión de Lisboa, algunas de las más intensas negociaciones entre los aliados habían tratado la cuestión del futuro papel de Alemania Occidental en la Alianza. El compromiso franco-americano, respaldado formalmente en Lisboa, había tomado forma en los dos años previos. Un año antes de la reunión de Lisboa, Francia había sido la sede de la primera sesión de la Conferencia para la Organización de una Comunidad Europea de Defensa. A las primeras reuniones de la Conferencia asistieron representantes de Alemania Occidental, Bélgica, Italia, Luxemburgo y del gobierno anfitrión, Francia. Holanda se unió al proyecto en octubre de 1951. En Lisboa, estos países presentaron un informe sobre sus progresos a los ministros de la OTAN.

El informe de la Conferencia sobre la CED describía en detalle el considerable progreso técnico que se había hecho hacia el establecimiento de una comunidad de defensa. Los participantes estaba, de hecho, en condiciones de informar que habían iniciado la preparación de un proyecto de tratado y de los protocolos correspondientes. En la conclusión de su informe, reafirmaban el objetivo de su trabajo:

Para crear una Comunidad Europea de Defensa que pueda cumplir los requisitos imperativos de eficacia militar; para dar al Mundo Occidental una garantía contra el renacimiento de conflictos que en el pasado la dividieron; y para dar un impulso a la consecución de una asociación más íntima entre los países miembros sobre una base federal o confederada (15).

Cuando se suspendió la reunión de Lisboa, el 25 de febrero, los ministros anunciaron que habían llegado a la conclusión de que los principios fundamentales del tratado para establecer una Comunidad Europea de Defensa estaban de acuerdo con los intereses de las partes en el Tratado del Atlántico Norte. También dijeron que habían llegado a un acuerdo sobre los principios que regirían las relaciones entre la propuesta Comunidad y la OTAN. Y así, cuando los 35 ministros, de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Finanzas, con sus delegaciones, completaron la intensa ronda de sesiones en Lisboa, habían visto cómo la negociación pasaba a través de otra importante etapa de desarrollo. La OTAN tenía ahora una estructura de mando militar integrado con un Comandante Supremo Aliado. Los países de la OTAN habían acordado contraer importantes compromisos terrestres, aéreos y

navales con el mando integrado. Grecia y Turquía habían sido bien recibidos en la Alianza. Se había registrado un progreso hacia el establecimiento de una Comunidad Europea de Defensa, concebida para tranquilizar a Francia contra un futuro poderío alemán y para aportar una estructura constructiva para la creación de una Europa unida.

El escenario estaba montado para que el Secretario de Estado Dean Acheson viajara a Bonn para negociar y firmar el 26 de mayo de 1952 la Convención sobre Relaciones Generales entre la República Federal de Alemania, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Después, el 27 de mayo, Acheson voló a París para participar en la firma del tratado que establecía una Comunidad Europea de Defensa y de los distintos inherentes acuerdos que especificaban las futuras relaciones entre la Comunidad de Defensa y la OTAN. Sin embargo, no mucho después de estas históricas ceremonias las inclusiones empezaron a no ser tan firmes.

CAPITULO 2

LA NEGOCIACION REVISADA

Apenas estaba seca la tinta del tratado de la Comunidad Europea de Defensa cuando el paquete de Lisboa empezaba ya a desintegrarse. Los objetivos de fuerza tan valientemente adoptados en Lisboa pronto aparecieron como irracionalmente optimistas. Ni los británicos ni el gobierno francés podían acoplar incrementos sustanciales para tropas en unos presupuestos ya demasiado exprimidos por los compromisos militares no europeos -los franceses por el atolladero de Indochina y los británicos luchando para mantener intacto su protagonismo global. Por Europa se esparcieron rumores de que los Estados Unidos estaban reduciendo su ayuda a los países de la OTAN. Fuentes periodísticas especulaban acerca de que la estructura total de la OTAN estaba al borde del colapso (una predicción que a partir de entonces se ha oído muchas veces).

EL LARGO CAMINO DESDE LISBOA A PARIS

El departamento de Estado, alarmado por las emergentes tendencias norteamericanas y por la opinión pública europea, emitió un mensaje para remitir a las embajadas de Londres y París. El cable expresaba la preocupación de Washington por las su gerencias, demasiados comunes en la prensa, de que " (1ª) el plan de fuerza de la OTAN ya ha sido revisado unilateralmente; (2ª) la tensión soviética ha disminuido; y (3ª) el programa de defensa completo de la OTAN está afrontando el colapso" (1).

El cable secreto hacía observar que se estaba haciendo evidentemente popular en Europa culpar a los recortes en la ayuda americana en lugar de a la incapacidad francesa y británica para cumplir los objetivos de fuerza. El cable sugería que si tal engañosa información seguía siendo tan insistente en la prensa europea, el gobierno norteamericano se vería forzado a señalar ciertos hechos. -"Los gastos de defensa norteamericanos son cuatro veces el total de los demás países de la OTAN juntos; los Estados Unidos, con una menor población, tienen más hombres armados que todos los demás países de la OTAN; el porcentaje del PNB gastado por los Estados Unidos está por encima de todos los demás y es el doble de la media de la OTAN; los gastos en defensa, per cápita, norteamericanos son seis veces la media de la OTAN". Haciendo notar el impacto potencial sobre la opinión interna norteamericana, el cable razonaba que el echar la culpa a los Estados Unidos de las carencias europeas "enfurecería a los americanos y haría que protestaran con indignación por las grandes contribuciones norteamericanas a la recuperación y defensa de Europa". El mensaje continuaba con la advertencia de que tal "publicidad refuerza los argumentos de los críticos de la OTAN, al afirmar que Europa es un "pozo sin fondo" y "que no hará nada para sí misma" (2).

Tras dejar tan claras las preocupaciones del Departamento de Estado, el mensaje daba instrucciones a las embajadas de Londres y París para que estimularan a los gobiernos británico y francés a "encontrar ocasiones" para clarificar la situación al público, recalcando especialmente estos puntos sucintamente expresados:

- a. No ha habido revisión de los objetivos de la OTAN adoptados en Lisboa; no se pueden revisar unilateralmente. A lo que nos enfrentamos es a no llegar a alcanzar los objetivos.
- b. Los Estados Unidos están cumpliendo sus compromisos de ayuda y no los han reducido.
- c. No existen pruebas de que se haya aliviado la amenaza soviética, y las defensas de la OTAN siguen siendo inadecuadas.
- d. Las anticipadas carencias, al aumentar y prolongar los riesgos de seguridad, no se deben interpretar como el "derrumbamiento" de la OTAN. El refuerzo de la defensa seguirá adelante lo más rápidamente posible... (3).

En diciembre de 1952, tras las elecciones norteamericanas en las que el primer SACEUR de la OTAN, el General Dwight David Eisenhower, salió vencedor en su campaña hacia la Casa -- Blanca, se reunieron los ministros de la OTAN. Tal vez con un poco de anticipación acerca de cómo afectaría a la OTAN los acontecimientos cruciales de Indochina, los ministros emitieron un comunicado proclamando que la campaña sostenida en Indochina por las fuerzas de la Unión Francesa merecía el apoyo de los gobiernos de la OTAN (4).

Cuando el nuevo Secretario de Estado, John Foster Dulles, regresó de su primera reunión ministerial de la OTAN, en abril de 1953, informó que los aliados habían aceptado, aunque con ciertos escrúpulos, la inclinación de la nueva administración a concentrarse más en la calidad que en la cantidad de la asistencia a los aliados de la OTAN. La administración Eisenhower estaba trabajando para dar un nuevo cariz a la política de defensa americana.

La administración, al tiempo que estaba seriamente preocupada por el reto soviético, estaba igualmente decidida a racionalizar los compromisos norteamericanos, como parte de un programa global amplio de austeridad económica. La administración Truman no había sido capaz de decidir hasta qué punto la estrategia norteamericana tenía que depender de las armas nucleares, pero la administración Eisenhower estuvo inclinada, virtualmente desde el principio, a emplear los despliegues de armas nucleares para satisfacer distintos objetivos de seguridad nacional a la vez que buscaba la solvencia fiscal. Dulles había intentado reafirmar a los aliados que la racionalización de ninguna forma sugería una tendencia norteamericana al aislacionismo.

Al mismo tiempo, la nueva administración confiaba claramente en que una más estrecha cooperación entre los aliados europeos de la OTAN aliviaría, finalmente a los Estados Unidos, parte de sus cargas en la defensa europea. En su mensaje del Año Nuevo de 1953 al Canciller Adenauer, Eisenhower se lo insinuaba especialmente al decir que el desarrollo de una Comunidad Europea de Defensa "contribuiría en gran manera a promover la paz y seguridad en el mundo libre" (5). En la reunión celebrada en el Pentágono unas semanas después, Eisenhower apoyó fuertemente a la CED diciendo: "El problema real consiste en conseguir la participación alemana. Todo lo que no sea conseguirlo no significa gran cosa". El General --convertido en Presidente-- continuaba recordando: "En las audiencias ante el Congreso siempre he tenido que afrontar la cuestión de cuándo vamos a conseguir la ayuda de Alemania en la defensa de Europa. Sería difícil justificar las asignaciones del Congreso para Europa si no existiera tal probabilidad" (6).

Por lo tanto, no causó ninguna sorpresa que Dulles estuvierera preocupado, como lo estuvo la anterior administración, -- por el lento progreso hacia la instrumentación del plan de la -- CED. A su vuelta de Europa, informó en una reunión del Consejo -- Nacional de Seguridad que "su única gran preocupación mirando -- al pasado... era el retraso y fracaso en la ratificación de los tratados de la CED y en garantizar la deseada contribución alemana" (7). Dulles precibió que el vapor político hacia una CED se había quedado sin presión. El liderazgo post-Stalin de la Unión Soviética ya había puesto en marcha, de un extremo a otro, su -- primera "campana de paz" para disipar en parte el sentido de urgencia que anteriormente había ayudado a motivar el trabajo hacia una Comunidad Europea de Defensa.

Puesto que 1953 pasó sin que ninguno de los seis firmantes de la CED hubiera ratificado el tratado, los dilemas inherentes a las negociaciones de seguridad europeas, se hizo cada -- vez más evidente para los funcionarios norteamericanos. En una -- reunión del Consejo Nacional de Seguridad celebrada el 10 de diciembre de 1953, preparatorio para una reunión ministerial de la OTAN programada en París, el Secretario de Defensa Charles Wilson expresó su "sentimiento" de que los Estados Unidos parecían "desesperadamente cogidos entre el miedo de los europeos en cuanto al empleo de armas nucleares y nuestro propio deseo de traer a -- casa a nuestras fuerzas" (8).

En respuesta a las inquietudes de Wilson, el Presidente Eisenhower explicó: "Nuestro objetivo principal en aquel momento era asegurar la ratificación de la CED". El Presidente -- Eisenhower dijo que los Estados Unidos no podían permitirse dar ningún paso hacia el redespiegue, ni siquiera hablar a los Estados Unidos de redespiegue (de tropas norteamericanas en Europa a los EE.UU.) hasta haber alcanzado estos objetivos". Para reforzar este extremo, el Presidente añadió: "Los franceses tienen un miedo casi histórico a que nosotros y los británicos queramos un día retirarnos de Europa Occidental y dejarles enfrentados a unas fuerzas armadas alemanas superiores" (9).

Cuando el Secretario de Estado Dulles salió para París, al parecer esperaba provocar un cierto movimiento nuevo hacia la realización de la CED, que se había convertido en pieza -- clave para el objetivo norteamericano de la integración de Alemania en la defensa occidental, y para una eventual retirada de -- Europa de parte de las tropas americanas. En una conferencia de prensa mantenida el 14 de diciembre, Dulles, en un intento de resucitar el proyecto de comunidad de defensa, suministró un tratamiento de choque al decir:

También nosotros entendemos que esa acción (la creación de una Europa unida para evitar un futuro antagonismo franco-alemán) será emprendida dentro de la estructura del Tratado del Atlántico Norte, lo cual conducirá a asociar con la CED los efectivos que están en su periferia.

Es con esta política, respecto de Europa, con la que los Estados Unidos están comprometidos. En esencia, ésta es la política europea con la que estamos intentando cooperar, y esperamos fervorosamente que llegue a feliz término.

Si, en contra de nuestros deseos y creencias, no sucediera así, los Estados Unidos se verían forzados a un *agonizante reajuste* de su política exterior. (En bas tardilla es mio) (10).

Desde la perspectiva de Washington, la implicación de que los Estados Unidos reconsiderarían su compromiso con la defensa de Europa si no se aprobaba la CED, parecía razonable. El Departamento de Defensa norteamericano, impaciente por el lento progreso hacia la ratificación de la CED, de hecho ya había considerado ciertos planes de contingencia para incorporar las fuerzas alemanas a la defensa occidental en ausencia de una CED. Pero en París, la declaración de Dulles probablemente fue contemplada como una táctica de mano dura que provocó la ira de los firmes nacionalistas y sensibles franceses.

El Ministro norteamericano en París en aquellas fechas, Theodore Achilles, observó en un memorandum dirigido a Dulles: "es demasiado pronto para decir si su conferencia de prensa ha detenido la desfavorable tendencia en París en contra de la CED pero ciertamente ha proporcionado un tema de reflexión a los franceses y una vez más planteó claramente la cuestión y su urgencia" (11). Pero Achilles también hizo constar la reacción profética de un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, quien manifiestamente dijo: "la conferencia de prensa ha terminado con la CED; que tiene que haber sido algo deliberado, que el problema era ahora salvar la Alianza Atlántica; que se tendría que encontrar una nueva vía para vincular Alemania al Oeste, quizás a través de la OTAN, y, finalmente, que Francia tendría ahora que hacer un doloroso replanteamiento de sus propias políticas" (12).

En la primera mitad de 1954 la política norteamericana se esforzó para apoyar la negociación trasatlántica haciendo constantes promesas tranquilizadoras a Francia y a sus futuros

socios en la CED que los Estados Unidos seguían apoyando el concepto de la CED y comprometidos en la defensa de Europa. Los Estados Unidos fueron incapaces de disipar la persistente preocupación francesa de que una vez la CED estuviera constituida, aquellos se despedirían de Europa, exponiendo a Francia al poderío alemán. Había, desde luego, ciertos motivos para esta preocupación. La administración Eisenhower veía la CED como una potencial fuente de alivio, aunque no una escapatoria de las responsabilidades de la defensa europea. Sin embargo, muchos en el Congreso esperaban que la CED proporcionara de hecho la ruta de escape que muchos europeos temían que tomaran los Estados Unidos demasiado deprisa una vez constituida la CED.

El Congreso había demostrado claramente su deseo de ver ratificada la CED. El Acta de Seguridad Mútua de 1953, que regulaba la asistencia militar a los aliados de la OTAN, había incluido la llamada Enmienda Richards, patrocinada por el Representante James P. Richards de Carolina del Sur. La Enmienda Richards pedía que la administración retuviera una parte de la ayuda destinada a las naciones de la CED que no hubieran ratificado el tratado. En la primavera de 1954, se incorporó al Acta de Seguridad Mútua una versión modificada de la Enmienda Richards que impedía efectivamente futuras entregas de equipo militar a los dos países que todavía no habían ratificado la CED, Italia y Francia. La administración Eisenhower, en un principio, se había opuesto a la prohibición pero apoyó la versión incorporada en la legislación de 1954, aparentemente, creyendo que podría aumentar la presión en la campaña para la ratificación de la CED.

Al mismo tiempo, sin embargo, la política de armamentos nucleares de la administración podría haber socavado la credibilidad de su causa por la ratificación de la CED por los franceses. El intento de la administración para incrementar sustancialmente la dependencia norteamericana, y por tanto de la OTAN, de las armas nucleares, lo mismo tácticas que estratégicas, sugería que los Estados Unidos habían renunciado a la esperanza de montar una defensa no nuclear verosímil contra la Unión Soviética en Europa Central, incluso si las fuerzas de Alemania Occidental se incorporaban a la defensa vía CED. Bajo tales circunstancias, ¿Por qué iba Francia a desear arriesgarse en sacrificar una parte importante de su soberanía nacional a costa de participar en un ejército europeo que la política norteamericana de armas nucleares estaba haciendo cada vez menos relevante?

A pesar de la interacción potencialmente contraproducente entra la estrategia del nuevo aspecto, que nació en flor en 1954, y la finalidad de la CED, los Estados Unidos se movieron insistentemente en ambos frentes. En la reunión ministerial

de la OTAN de abril de 1954 (para entonces Holanda, Bélgica, Luxemburgo, y la República Federal de Alemania habían ratificado el tratado de la CED), el Secretario de Estado Dulles advirtió a los ministros reunidos:

Sin poder hacer uso de las armas atómicas, la seguridad de todas las fuerzas de la OTAN en Europa estaría en grave peligro en caso de un ataque soviético - por sorpresa. Los Estados Unidos consideran que la facultad de emplear armas atómicas es esencial para la defensa del área de la OTAN en vistas a la amenaza actual.

Y entonces, Dulles resumió su argumento con un juicio que indudablemente no era aceptado por todos sus colegas sentados alrededor de la mesa: "En resumen, tales armas deben ser ahora consideradas como si de hecho se hubieran convertido en "convencionales" (13).

EL FRACASO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA

Mientras el Secretario de Estado Dulles estaba predicando el evangelio de la dependencia nuclear, la historia de la CED se estaba moviendo hacia una dramática conclusión. El Gobierno francés, formado por Pierre Mendes-France en junio de 1954, el último en la sucesión de regímenes de la Cuarta República políticamente vulnerables, iba a llevar la ratificación de la CED a la votación por la Asamblea Nacional Francesa. Mendes-France sospechaba que el tratado, tal como se mantenía, probablemente no sería aprobado por la Asamblea o sería aprobado por tan estrecho margen que podría socavar el programa total de su gobierno. Aparentemente esperando generar una mayoría más amplia en favor del tratado, Mendes-France pidió a los otros signatarios de la CED que aprobaran un paquete de modificaciones al tratado. Los Ministros de Asuntos Exteriores de las seis naciones se reunieron en Bruselas, del 19 al 22 de agosto, para estudiar las propuestas francesas. El Ministro de Asuntos Exteriores belga Paul-Henri Spaak presentó una serie de propuestas de compromiso que fueron aceptadas por todos los países excepto Francia. La Conferencia se suspendió sin haber llegado a un acuerdo sobre las modificaciones del plan de la CED, y Mendes-France se dispuso con poco entusiasmo a la votación en la Asamblea Nacional.

Todavía no está claro si en el caso de que Mendes-France hubiera conseguido los cambios que solicitaba habría ganado la ratificación del acuerdo. En todo caso, con una defensa gubernamental poco entusiasta del caso de la CED, el tratado fracasó en una votación de trámite celebrada el 29 de agosto de 1954 por un margen de 164 diputados a favor y 319 en contra.

Según un análisis del voto de ratificación efectuado por la Embajada americana en París, a principios de septiembre de 1954, los cambios en la percepción de la amenaza influyeron en el resultado. Aunque los franceses continuaban preocupados por la amenaza potencial alemana, estaban más relajados en cuanto a la rusa y en cierto modo más cautos acerca de los intereses americanos. El análisis de la Embajada señalaba que.... en 1954 el miedo a Rusia era menor que en 1953, fue menor que en 1952 y mucho menor que en 1951 y 1950. Consiguientemente, existía, quizás no solamente en Francia, un mayor temor por alguna acción o reacción futura por parte de los Estados Unidos que pudieran conducir a una guerra mundial; y en el caso concreto de la CED, un mayor temor a que los Estados Unidos pudieran, de alguna forma, respaldar las aspiraciones irredentistas de Alemania en detrimento de los intereses de seguridad franceses (14).

La percepción francesa de la amenaza había variado, pero también influían otros factores en el talante de París. Los franceses se habían librado del dilema de Indochina por los acuerdos de Ginebra de julio de 1954 aunque a costa solamente de una derrota militar. Esta derrota, combinada con la perspectiva de una larga lucha contra un movimiento independentista en Argelia, colonia francesa en el Norte de Africa, presumiblemente hizo que bastantes diputados franceses fueran prudentes a la hora de asumir nuevos compromisos militares. Además, la estructura de la Cuarta República produjo constantemente gobiernos débiles, y como señalaba el análisis posterior de la Embajada: "Ningún gobierno francés ha osado retar a los oponentes de la CED y darles la batalla. Desde luego, no podían haberlo hecho sin romper la coalición en el gobierno" (15).

La historia no ha dado ni una sola explicación del fracaso de una idea francesa que en principio había sido adoptada por la Alianza Occidental en pleno. Algunos analistas han especulado en que Mendes-France y el Ministro soviético de Asuntos Exteriores V.M. Molotov habían hecho un pacto. De acuerdo con esta teoría, a cambio de la cooperación soviética en las negociaciones de Ginebra de julio de 1954 que pusieron fin a la guerra de Indochina, Mendes-France optó por no comprometerse en Bruselas, garantizando así el fracaso del tratado en la Asamblea Nacional. Moscú se oponía tenazmente a la Comunidad de Defensa, y

su activa campaña de paz de 1953-54 daba testimonio de la profundidad de la preocupación soviética. Pero todavía no existe una evidencia firme de ningún pacto entre Moscú y París para conseguir una salida decorosa de Indochina a cambio del fracaso de la CED.

La campaña soviética ciertamente contribuyó al retraso e indecisión que caracterizaron las propuestas francesas de ratificación de la CED entre 1952 y 1954, y los diputados comunistas franceses, siguiendo fielmente la línea de Moscú, se opusieron invariablemente al tratado. En quienes más influyó la campaña soviética fue, sin embargo, en un gran número de diputados socialistas, muchos de los cuales pudieron haberse inclinado hacia uno y otro lado en el tratado.

En el análisis final, el temor de Francia a una resurgente Alemania seguía siendo el factor predominante en el rechazo de la CED. Si la disposición de la mente francesa hubiera sido optimista, tal vez la nación habría podido eliminar su sentimiento de inseguridad hacia los alemanes y asumir el reto. Pero las perspectivas económicas eran sombrías ya que Francia había perdido la guerra de Indochina y el sistema gubernamental francés era débil e ineficaz. Como consecuencia, "todo el debate tuvo lugar en una atmósfera de sentimiento de una tremenda inferioridad nacional". Y, observando este estado mental, la Embajada comentaba después: "Uno de los más importantes argumentos aunque generalmente no mencionados contra la CED era, desde hacía tiempo, la creencia de que en cualquier comunidad en la que se incluyeran Francia y Alemania, la última ganaría inevitablemente la primera baza porque los alemanes son más eficaces como soldados, como organizadores, como comerciantes y como políticos" (16).

La decisión contra la CED fue un capítulo trágico en la historia de la construcción de la alianza post-bélica occidental. Irónicamente, fue Francia, la autora del plan original de la CED, quien se había vuelto indecisa acerca de su funcionamiento y quien finalmente rompió el guión. La Embajada concluía: "Este profundo pesimismo, hay que reconocerlo, esté tal vez justificado", añadiendo torpemente la frase "por lo menos en parte" al final del párrafo, intentando, al parecer, suavizar esta grave afirmación sobre el estado anímico nacional francés.

RECOGIENDO LOS PEDAZOS

El rechazo francés a la CED separó lo que se había intentado que fuera el vínculo vital entre las organizaciones para

la Alianza Occidental de la post-guerra y el objetivo de una -- Alemania Occidental soberana y rearmada. Al tiempo que esta acti tud destruía el marco para la integración de Alemania en la Comu nidad occidental como participante soberano e igualitario, de -- ninguna forma significaba que tal vínculo hubiera sido imposible.

Durante más de un año, los Estados Unidos habían esta do considerando, tranquilamente, posibles alternativas para la -- CED y habían discutido tales opciones con los británicos a prin cipios de 1954. Desde el principio, los Estados Unidos habían -- contemplado la CED principalmente como un medio para un fin: el rearme de Alemania Occidental como parte de la Alianza Occiden tal contra la Unión Soviética. El Secretario de Estado Dulles -- afirmó esta prioridad en una declaración hecha exactamente dos -- días después de la votación en la Asamblea Nacional. Expresando su pesar porque Francia se hubiera "separado de su propia pro-- puesta histórica", Dulles declaró que ahora los Estados Unidos se verían obligados a "reconsiderar su política exterior, parti cularmente en lo que afecta a Europa", como había prometido ocho meses antes. En el corazón de esta reconsideración habría un sitio en la Alianza Occidental para la República Federal de Alema nia.

Las naciones occidentales ahora deben a la Repúbli ca Federal de Alemania el hacer rápidamente todo lo -- que puedan para restaurar la soberanía a esta Repúbli ca y para permitirle contribuir a la paz y seguridad internacional. El tratado existente para restaurarle la soberanía esta, por sus términos, condicionado a -- la entrada en vigor de la CED. Sería injusto que el -- fracaso de la CED, sin ninguna culpa por parte de Ale mania, se empleara ahora como excusa para castigar a esta nación. La República Federal de Alemania tiene -- que ocupar su sitio como miembro libre e igualatorio en la sociedad de naciones. Este era el sentido de la resolución que unánimemente adoptó el Senado de los -- Estados Unidos el pasado julio, y los Estados Unidos actuarán en consecuencia (17).

Los funcionarios de los Estados Unidos de hecho se mo vieron con mucha rapidez, como deseaba Dulles, para desarrollar arreglos alternativos. Las discusiones entre organismos, aunque revelaban diferentes (y naturales) prioridades entre los funcio narios implicados del Senado y del Departamento de Defensa, ori ginaron, sin embargo, un acuerdo sobre los objetivos generales. A mitad de septiembre, Dulles se había reunido en Bonn con el -- Canciller Adenauer y en Londres con el Secretario de Asuntos Ex teriores británico Anthony Eden, y se había llegado a un acuerdo

sobre estrategia. Su finalidad era una reunión cuatripartita entre los Estados Unidos, Gran Bretaña, la República Federal de Alemania y Francia, para conseguir el acuerdo francés acerca de tres puntos:

1. Un mayor progreso hacia la unidad europea ampliando el Pacto de Bruselas para admitir a Alemania e Italia;
2. La admisión de Alemania en la OTAN.
3. La elaboración por parte de la República Federal y las potencias ocupantes de los "arreglos concomitantes", los cuales deberían declarar al propio tiempo sus intenciones con vistas a la restauración de la soberanía (18).

Este programa basado en una iniciativa británica, estimuló una fiebre de actividad diplomática, en septiembre, que culminó con las Conferencias de los Nueve y de las Cuatro Potencias celebradas en Londres del 28 de septiembre al 3 de octubre. En las reuniones de la Conferencia de las Cuatro Potencias tomaron parte los Ministros de Asuntos Exteriores de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania Occidental y en la Conferencia de las Nueve Potencias se agregaron a aquéllos los de Bélgica, Canadá, Italia, Luxemburgo y Holanda. Los presentes decidieron dar fin a la ocupación de Alemania, permitir a Alemania Occidental unirse a la OTAN, y reforzar y ampliar el Tratado de Bruselas con la asociación de Alemania Occidental e Italia.

Los Ministros de los mismos países volvieron a reunirse en París el 20 de octubre y se les unieron los Ministros de Asuntos Exteriores de los restantes países de la OTAN: Dinamarca, Noruega, Islandia, Grecia y Turquía. Las decisiones formales se confirmaron el 23 de octubre a tres diferentes niveles. Primero, los Ministros de Asuntos Exteriores de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y República Federal de Alemania firmaron el Protocolo sobre la Terminación del Régimen de Ocupación de la República Federal de Alemania, la Convención sobre la Presidencia de Fuerzas Extranjeras en la República Federal de Alemania, y el Acuerdo Tripartito sobre el Ejercicio de Derechos de Retención en Alemania.

A continuación, los Ministros de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron la Declaración invitando a Italia y a la República Federal de Alemania a Acceder al Tratado de Bruselas y a sus cuatro Protocolos (Italia era uno de los primitivos firmantes del Tratado del

Atlántico Norte pero no había firmado el de Bruselas). Finalmente los 14 Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN firmaron el Protocolo del Tratado del Atlántico Norte sobre el ingreso de la República Federal de Alemania.

Con estos acuerdos, las tres potencias ocupantes habían reconocido a la República Federal de Alemania como un estado soberano y finalizaba su ocupación. Como compensación, la República Federal acordó autorizar el estacionamiento en su territorio de unas fuerzas extranjeras por lo menos iguales a las exigentes en la fecha en que los acuerdos entraron en vigor. Alemania Occidental e Italia se unieron al Tratado de Bruselas y la "Unión Occidental" se convirtió en la Unión Europea Occidental (UEO). La capacidad militar de Alemania estaría controlada dentro del marco de la UEO pero Alemania se convertiría en miembro de la OTAN. Y los Estados Unidos y el Reino Unido acordaron estacionar fuerzas en el Continente Europeo durante el tiempo que fuera necesario (véase el Tratado de Bruselas enmendado, en el apéndice C).

El 30 de diciembre de 1954 la Asamblea Nacional francesa votó en favor de los acuerdos Londres/París, y la negociación fue de nuevo recompuesta pero no según el plan original. -- Alemania Occidental se convirtió en miembro de la OTAN el 5 de mayo de 1955, y nueve días después la Unión Soviética concluyó el Pacto de Varsovia con los gobiernos de Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia y Rumania, con los cuales Moscú había negociado con anterioridad pactos bilaterales de defensa. Mientras tanto, la campaña norteamericana para la aprobación por los aliados de la nueva línea estratégica también había llegado a una conclusión. Los ministros de la OTAN, reunidos a mediados de diciembre de 1954, adoptaron un informe -- preparado por el Comité Militar de la OTAN denominado "MC48" y modestamente titulado "El modelo más eficaz del potencial militar de la OTAN para los próximos años". En un memorandum presentado al Presidente Eisenhower en noviembre de 1954, el Secretario del Consejo Presidencial, el entonces Coronel Andrew J. Goodpaster, resumía el cambio propuesto en la estrategia de la OTAN escribiendo: "para la máxima disuasión es indispensable una capacidad atómica eficaz, y es esencial para la defensa en Europa Occidental". Goodpaster continuaba: "el primer elemento de la acción propuesta es asegurar la aprobación por todos los miembros de la OTAN del concepto de la capacidad de usar armas atómicas -- como el principal elemento de las operaciones militares en caso de hostilidades. A este fin, los Estados Unidos tienen que estar preparados, si es necesario someterlo a limitaciones constitucionales, para dar garantías de que, en las manos de las fuerzas -- norteamericanas, habrá armas atómicas disponibles para operaciones de este tipo" (19).

Al regreso de las sesiones de la OTAN, el Secretario de Estado Dulles informó al Consejo Nacional de Seguridad que un determinado número de aliados estaba preocupado de que la nueva política pudiera quitar de las manos de líderes civiles de los países aliados decisiones vitales en tiempos de crisis. Con anterioridad a las reuniones de la OTAN, Dulles se había reunido con los Secretarios de Asuntos Exteriores británico y canadiense, Anthony Eden y Lester Pearson, respectivamente, y los tres elaboraron una fórmula por la que la nueva estrategia se adoptaría bajo la condición de que, "por parte de los gobiernos de la OTAN no tenía que haber ninguna delegación de sus derechos como líderes políticos para dar la señal de poner en acción la defensa atómica" (20). Con esta reafirmación y la creencia de que cualquier crisis daría tiempo para consultas aliadas antes de usar las armas nucleares, el Secretario General de la OTAN Lord Ismay presentó formalmente la propuesta ante la sesión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Dulles informó que la resolución "no ocasionó virtualmente ninguna discusión o debate y fue aprobada unánimemente por el Consejo..." (21).

Y así, claramente con poca oposición, la Alianza hipotecó tranquilamente su futura estrategia de armas nucleares. La hipoteca implicó pagos relativamente pequeños en los primeros años, una consideración que, en aquel tiempo, parecía más importante que cualquier previsible coste futuro. A finales de 1954, por lo tanto, la Alianza había adoptado su forma básica, con el camino despejado para la admisión de la República Federal de Alemania. La estrategia de la Alianza había evolucionado hacia una fuerte dependencia de las armas nucleares y una continuada presencia de fuerzas terrestres norteamericanas en Europa.

Pero este período formativo de la Alianza Occidental había dejado sin cumplir dos deseos fundamentales. Primero, el plan para coordinar la contribución europea a la Alianza a través de una Comunidad Europea de Defensa había fracasado en su materialización. Este fracaso significaba que Alemania dejaría de ser un enano militar dentro de una CED controlada por Francia; también frustró las esperanzas americanas de que tal comunidad hiciera finalmente posible la retirada de Europa de la mayor parte de las fuerzas terrestres norteamericanas.

Segundo, incluso en esta primera etapa del desarrollo de la Alianza, quedó claro que los Estados Unidos y sus aliados no igualarían cuantitativamente los niveles de fuerzas desplegadas por la Unión Soviética y sus aliados. A pesar de una continuada y sustancial presencia de tropas americanas y del rearme de Alemania Occidental, los objetivos de fuerza de Lisboa se habían convertido en poco más que promesas sobre el papel, aunque

la Alianza no tuviera intenciones de retirar formalmente los compromisos asumidos en las reuniones ministeriales de Lisboa.

Como resultado de estos dos cambios en los objetivos acordados en Lisboa, la estrategia militar de la Alianza pasó a depender fuertemente de la amenaza de los Estados Unidos de emplear armas nucleares contra la Unión Soviética si sus fuerzas atacaban a Europa Occidental. Al propio tiempo, la credibilidad de esta amenaza dependía de una presencia militar americana en Europa continuada y sustancial. Estos dos cambios dejaron un legado con el cual la OTAN ha luchado desde entonces.

CAPITULO 3

LA EVOLUCION DE LA NEGOCIACION (1954-1984)

Es difícil mirar las raíces de la primera negociación trasatlántica sin impresionarse por la persistencia de ciertos factores. Tras 30 años, la política norteamericana hacia la alianza se debate en el Congreso virtualmente en los mismos términos que en los primeros años de la década de 1950. Las administraciones de los Estados Unidos siguen divididas internamente en lo que se refiere a la negociación, pero la defienden firmemente ante el escepticismo del Congreso. Francia todavía está preocupada por Alemania, aunque ahora es la línea blanda de Alemania lo que más preocupa a París, más que el espectro de un movimiento de fuerza alemán hacia la reunificación. La Unión Soviética sigue desplegando importantes fuerzas militares al Este de la OTAN; Moscú controla su zona de amortiguación del Este de Europa con algo más de delicadeza que en los años 1950; y los soviéticos tratan de aminorar los temores occidentales acerca de sus intenciones mediante propuestas para establecer zonas desnuclearizadas, declaraciones de no ser los primeros en usar las armas nucleares, y otras propuestas declaratorias con mayor significado político que militar. Todavía ninguna de las partes ha presentado proyecto alguno para la seguridad europea que prometa convincentemente servir mejor a los intereses americanos o europeos -- que una negociación trasatlántica.

Sin embargo, muchas cosas han cambiado en los últimos 30 años. Los aliados, actuando unilateralmente en unos casos y conjuntamente en otros, han introducido cambios voluntarios y enmiendas en la negociación. Algunos de estos cambios se han inspirado por acontecimientos sobre los cuales los aliados tenían po-

co control (tales como el giro soviético hacia la paridad nuclear con los Estados Unidos, poniendo en entredicho la estrategia nuclear de la OTAN), mientras que las tendencias políticas y económicas enraizadas fundamentalmente dentro de la alianza engendraron otra serie de cambios.

Identificar ciertos acontecimientos o evoluciones como representativos de cambios importantes en la negociación dejando de lado otros, es, por sí mismo, un ejercicio subjetivo. - Teniendo esto presente, se sugieren las siguientes alteraciones en la negociación por haber producido cambios que hoy son importantes para la alianza y son particularmente relevantes para su futuro.

- La evolución de Francia hacia una política de seguridad independiente, culminando con la retirada de la estructura de mando militar integrado de la OTAN;
- La aprobación por la OTAN de la estrategia de respuesta flexible;
- La adopción por la OTAN de la "Fórmula Harmel", que da a la alianza un doble papel, de defensa y de distensión, de las relaciones Este-Oeste;
- La aceptación británica de un papel activo en el futuro de la Europa Continental, a través de su asociación a la Comunidad Europea;
- El crecimiento de la Cooperación Política Europea - como un foro para el desarrollo de las posiciones europeas comunes en asuntos de política exterior;
- Las reservas, a finales de los años 1970 y principios de los 1980, de la Fórmula Harmel, poniendo en tela de juicio la parte referente a distensión de la fórmula defensa/distensión; y
- La maduración política de la República Federal de Alemania.

Todas estas evoluciones han representado cambios fundamentales en la naturaleza de la negociación trasatlántica. Desde luego se han producido otros cambios, tales como los cambiantes compromisos de algunos aliados (Grecia, por ejemplo), y la dimisión de España en la OTAN. El entusiasmo y la política hacia la alianza han fluctuado con el paso del tiempo en la mayor parte de los países de la alianza. Pero los factores relaciona-

dos anteriormente son los que fundamentalmente más han influido en la esencia de la negociación trasatlántica.

LA REBELION FRANCESA

Cuando en 1966 el Presidente Charles de Gaulle retiró a Francia de la estructura del mando militar integrado de la OTAN, alteró unilateralmente la negociación original con un talento digno de los mejores modernos líderes franceses. Sin embargo, la acción del General no fue tanto una ruptura de la política de la Cuarta República como la culminación de las actividades y frustraciones que se habían estado acumulando a lo largo de los 15 años anteriores. Francia nunca se había sentido cómoda con el cariz que había tomado la negociación. La fuerte voluntad y la habilidad de líder único de De Gaulle, combinadas con los poderes que, con insistencia, introdujo en la constitución de la Quinta República, simplemente aportaron los medios para traducir la incomodidad francesa en acción política.

Desde un principio, Francia tuvo objetivos e intereses en la alianza sustancialmente distintos a los de los Estados Unidos. Las primeras propuestas francesas para una gestión tripartita de la alianza (Francia, Reino Unido y los Estados Unidos), emanaron de los gobiernos de la Cuarta República, a pesar de que la propuesta pueda ser mejor recordada como la línea "gaullista". El concepto de dirección era una expresión de la propia imagen francesa como primera potencia europea continental, así como del deseo francés de ser reconocida claramente como poseedora de derechos y fuerzas superiores a los de la República Federal de Alemania. La estructura de la alianza, apoyada por los Estados Unidos, que daba, en teoría, iguales derechos a todos los miembros, aportó el marco para que la superpotencia americana ejerciera un papel "primus inter pares" dentro de la alianza, subordinando a Francia a una posición, en este sentido, no más privilegiada que la de Alemania Occidental.

Los gobiernos de la Cuarta República ya habían decidido que Francia, para obtener el status que creían esencial para la seguridad francesa e independencia nacional, se vería precisada a adoptar medidas unilaterales. Un cambio a disposición de Francia, pero negado a Alemania, era el convertirse en potencia nuclear. Cuando la Cuarta República dio paso a De Gaulle y a la Quinta República en 1958, la capacidad francesa para el desarrollo de armas nucleares estaba bastante adelantada. Solamente le

faltaba a De Gaulle articular una filosofía política y desarrollar una estrategia militar para dar a la "force de frappe" un papel importante en la proyección de la independencia francesa.

Quizás, desde una perspectiva francesa, este asombroso cambio unilateral en la negociación atlántica no fuera totalmente infundado. Francia había confiado, y por supuesto esperado, - desde los primeros días de la alianza que su papel como potencia global le sería reconocido como un activo para la Alianza Occidental, y que el apoyo retórico que los países de la OTAN acordaron para el papel francés en Indochina en el comunicado ministerial de diciembre de 1952, iría seguido de una ayuda más sustancial. Sin embargo, desde la perspectiva francesa, los Estados Unidos no solamente dejaron de prestarle aquella ayuda, sino que, de hecho, finalmente se volvieron en contra de los intereses franceses en el Tercer Mundo. En este aspecto, el desencanto quizás empezó con la derrota francesa en Indochina, cuando los Estados Unidos fueron acusados por París de no haberle prestado la crucial ayuda militar para las fuerzas francesas sitiadas en Dien Bien Phu. Para París, la "lección" de Indochina se repitió amargamente al no apoyar los americanos la lucha francesa en Argelia, y, en 1956, con la oposición activa a Francia y Gran Bretaña en la crisis de Suez. Francia pudiera muy bien haber percibido que fueron los Estados Unidos los que hicieron el primer cambio unilateral en la negociación original. Michael Harrison, en su libro "The reluctant ally", llega a esta conclusión: "Para Francia, el valor de la OTAN nunca se recuperó tras la negativa aliada a apoyar su causa en Francia, desde la reacción americana en Suez, y desde la convicción de que los Estados Unidos se habían vuelto moral y materialmente en contra de Francia y habían violado la unión de la alianza" (1).

Séase o no simpatizante del caso francés, lo que está claro es que las experiencias de los gobiernos de la Cuarta República pusieron el escenario para la rebelión de De Gaulle contra el "orden" Occidental. Esto no significa que De Gaulle siguiera simplemente las iniciativas de la Cuarta República. Las experiencias adquiridas por De Gaulle en tiempos de guerra habían galvanizado sus dudas de que se pudiera confiar en los Estados Unidos para defender los intereses franceses.

Este escepticismo se vio finalmente reforzado por la política nuclear de la era postbélica, que le llevó a creer que Francia (o para el caso, cualquier otro país) no podía esperar - que los Estados Unidos arriesgaran la destrucción nuclear de una de sus ciudades para defender a otro de cualquiera de sus aliados. Solamente si Francia disponía de una fuerza disuasoria nuclear autónoma podría ser realmente independiente. Y De Gaulle -

creía firmemente que una nación a la que se le ha quitado su independencia, pronto perderá su espíritu y finalmente morirá. Estas creencias hicieron sospechar a De Gaulle de los planes americanos de compartir con Europa las armas nucleares, como se simbolizaba en el Acuerdo de Nassau de diciembre de 1962 entre americanos y británicos, que hizo que la modernización de las armas nucleares británicas dependiera de la asistencia americana, y por el malogrado plan de fuerza nuclear multilateral de los primeros años de 1960. Sus preocupaciones acerca de la independencia francesa se agudizaron por lo que parecía ser una creciente tendencia hacia un condominio americano/soviético tras la crisis cubana de los misiles y por la firma del Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares en julio de 1963, al que De Gaulle contempló como el símbolo de una colaboración americano/soviética para monopolizar el campo nuclear y finalmente congelar a Francia en un status no nuclear.

Justo antes del acceso de De Gaulle a la presidencia en 1958, habían entrado en vigor los Tratados de Roma que establecían la Comunidad Económica Europea. De Gaulle, creyendo como creía en el estado-nación como corazón del sistema internacional, esperaba arrastrar a sus consocios europeos fuera de la inspiración supranacional de los Tratados de Roma y conducirlos hacia una "Europa de las patrias", una unidad europea basada en la soberanía de los estados-nación y dirigida, por supuesto, por Francia. Una parte importante del plan francés era la llamada iniciativa Fouchet para la cooperación política entre los miembros de la Comunidad Europea, concebida para poner los cimientos de una coalición europea independiente situada entre las dos superpotencias.

Cuando se demostró que la intransigente propuesta gaullista para la unidad europea era inaceptable para los otros cinco miembros comunitarios, De Gaulle se convenció de que solamente la acción unilateral francesa, dentro de Europa lo mismo que hacia los Estados Unidos y en las relaciones Este-Oeste, podía favorecer eficazmente los intereses franceses. En 1963 De Gaulle vetó la solicitud británica para unirse a la Comunidad Económica Europea. De Gaulle también provocó una crisis interna en la Comunidad con objeto de bloquear una transición programada hacia la votación por mayoría cualificada para ciertas decisiones de política comunitaria. La propuesta pretendía subordinar los intereses nacionales en áreas específicas de política a intereses "comunitarios" más amplios, así como hacer más eficaces las tomas de decisión comunitarios.

Entonces, en 1966, De Gaulle anunció finalmente la decisión de Francia de abandonar el mando militar integrado de la

OTAN y pidió a ésta que para el 1 de abril de 1967 sacara del territorio francés su cuartel general, sus fuerzas y sus instalaciones. De Gaulle dejó claro que Francia continuaría participando en los asuntos políticos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y que permanecería fiel a sus obligaciones para con el tratado. Pero que de ahí en adelante, Francia se declararía independiente del liderazgo americano como estaba simbolizado y, hasta cierto punto instrumentado, por los mandos integrados de la OTAN.

Lo que podía haber sido un acontecimiento devastador para la OTAN se convirtió de hecho en un estímulo positivo para la alianza. Los "catorce" evitaron cuidadosamente respuestas emocionales a la acción francesa y se concentraron en los restos prácticos que presentaba la retirada. Harlan Cleveland, entonces embajador norteamericano en la OTAN, recuerda: "El Presidente Johnson, cuyas referencias privadas al Presidente De Gaulle reforzaban su considerable talento para un lenguaje brillante, impuso una fría corrección a aquéllos que tenían algún motivo para discutir en público la política francesa" (2). Los aliados reinspectaron rápidamente el cuartel general de la OTAN en Bruselas, Bélgica, y continuaron con los asuntos de la alianza casi como si no hubiera pasado nada.

De hecho, la acción francesa parecía tener sobre la alianza un impacto de tan escasas consecuencias que algunos observadores se preguntaban si no tenía importancia en absoluto, a no ser la producción de efectos políticos internos para De Gaulle. Un diplomático de la OTAN describió la acción como "un gesto barato antiamericano, que militarmente no cambió casi nada, que ciertamente no perjudicaba la seguridad francesa, y que permitió al General alardear -para consumo interno- de que "se había retirado de la OTAN" (3).

Mirando al pasado, sin embargo, la retirada de De Gaulle de la alianza tuvo ciertas consecuencias a largo plazo, algunas de las cuales resultaron muy perjudiciales para la negociación trasatlántica, a pesar del admirable estilo con que los catorce encajaron la acción francesa.

Militarmente, la acción francesa debilitó las líneas de suministros y comunicaciones de la OTAN. Incluso si los aliados podían en teoría contar con Francia para unirse a la batalla si las fuerzas del Pacto de Varsovia atacaban a Europa Occidental, la infraestructura para apoyar las primeras líneas de la OTAN que las llevasen nuevos suministros y refuerzos estaría más cerca del frente y sería más vulnerable a la interdicción enemiga. Algunos de los efectos negativos se mitigaron con la partici

pación francesa continuada en ciertos proyectos de infraestructura de la OTAN y por la colaboración militar, francamente amplia pero de bajo tono que se desarrolló entre Francia y los otros -- aliados en los años subsiguientes. Pero, el beneficio total que la profundidad del territorio francés ofrecerá para una defensa aliada nunca se ha recuperado.

Los costes políticos para la alianza, sin embargo, pueden ser mucho más importantes que las consecuencias militares. La retirada francesa alteró sustancialmente el equilibrio político dentro de la alianza. Al otorgarse Francia un status -- "independiente", la alianza pasó a depender más que antes del liderazgo americano. Este reforzamiento de la preeminencia americana en la alianza llegó, irónicamente en un momento en que la Europa Occidental se estaba moviendo hacia una posición más poderosa en las relaciones atlánticas, como consecuencia de su potencia económica, del papel cada vez más importante de las fuerzas de Alemania Occidental en la alianza, y de la creciente importancia estratégica de las fuerzas nucleares francesas y británicas.

También resultaba irónico que una consecuencia de la retirada francesa fuera el realzar la importancia del papel alemán dentro de la alianza. La retirada, garantizó virtualmente -- que la República Federal, incluso sin armas nucleares propias, se convirtiera en el segundo aliado más influyente de la OTAN y en el primer socio europeo. Aunque Francia siguiera participando en todos los aspectos de la alianza no relacionados directamente con la estructura de mando militar integrado, su voz en los consejos de la alianza se hizo menos influyente como consecuencia de su decisión de limitar la participación militar formal en la alianza.

La retirada francesa también levantó serios obstáculos políticos y estructurales a las oportunidades para la cooperación defensiva europea dentro de la alianza. Tras la retirada, los aliados han intentado abrir vías para ampliar la cooperación con los franceses. Los alemanes han procurado explotar la afluencia de cooperación militar bilateral franco-alemana que De Gaulle contemplaba como preferible a una cooperación dentro del -- marco de la OTAN. Los alemanes occidentales han sido muy precavidos en tal cooperación, procurando expandir las relaciones de todas las formas posibles pero sin comprometer en modo alguno sus obligaciones para con la OTAN ni sus relaciones con los Estados Unidos. Pero las condiciones políticas impuestas para la participación cualificada de Francia en la OTAN han limitado gravemente las opciones para una más estrecha cooperación en defensa entre los aliados europeos. En efecto, ha creado dos series de condiciones conflictivas para tal cooperación.

A posteriori es difícil ver ganancias inequívocas para Francia como consecuencia de la retirada. Puede que la seguridad francesa no se haya visto perjudicada. Además, Francia no se convirtió por ello en un interlocutor más válido para la Unión Soviética, ya que para Moscú, los Estados Unidos y la República Federal de Alemania todavía sostenían las cartas de mayor interés. Una posición francesa independiente podría haber parecido de vez en cuando a la Unión Soviética de cierto valor táctico, pero, a la postre, Moscú ha buscado tratar principalmente con los dos países occidentales que más pueden beneficiar o perjudicar los intereses soviéticos.

En realidad, la alianza podría haberse beneficiado en cierto aspecto con la retirada francesa. El establecimiento de un centro decisorio nuclear occidental, alternativo y verdaderamente independiente, produjo complicaciones adicionales a la estrategia soviética. Cualquiera de las incertidumbres de las fuerzas estratégicas nucleares francesas que se crearan para Moscú, puede haber reforzado el poder disuasorio occidental.

Sin embargo, haciendo balance, la rebelión francesa actuó en detrimento de la viabilidad a largo plazo de la alianza occidental. Lo que es más importante, la retirada ha hecho más difícil para la alianza traducir el acrecentado potencial europeo en un papel más sustancial de Europa en la alianza. Esta alteración en la negociación, por lo tanto, es uno de los factores más importantes que tendrán que ser concertados o revisados si la negociación trasatlántica tiene que evolucionar hacia un acuerdo más consistente para el futuro.

LA NUEVA ESTRATEGIA NUCLEAR DE LA OTAN

Exactamente igual que la rebelión francesa se había estado tramando durante una década, la dependencia de la OTAN de la amenaza de un ataque nuclear masivo a la Unión Soviética se había sospechado virtualmente desde el día en que se aprobó el MC 48, en diciembre de 1954. La primera estrategia nuclear de la OTAN no era tan simple como parecía implicar la imagen de la "resalía masiva" empleada con mucha frecuencia para describir la esencia del MC 48. La estrategia explicada en este documento no excluía la posibilidad de que pudieran emplearse armas nucleares solamente dentro de los confines del campo táctico. A pesar del despliegue norteamericano en los años 1950 de distintas armas nucleares no estratégicas en Europa Occidental, la estrategia de

la alianza seguía dependiendo, al menos implícitamente, de la -- idea de que la Unión Soviética se arriesgaría a sufrir un ataque nuclear masivo sobre su territorio si sus fuerzas atacaban Europa Occidental

Esta estrategia nuclear, mediatizada como lo estaba, por el programa de austeridad de la administración Eisenhower y por el fallo de los aliados en satisfacer los objetivos de fuerza convencionales de Lisboa, no anticipaba suficientemente las implicaciones de los despliegues de fuerzas nucleares soviéticas. La Unión Soviética había probado con éxito un artefacto atómico en 1949 y una bomba de hidrógeno en 1955, pero cuando se aprobó el MC 48, tenía solamente medios limitados para el lanzamiento de sus pocas armas sobre objetivos occidentales y medios practicamente poco dignos de credibilidad para amenazar objetivos norteamericanos. Mientras tanto, los Estados Unidos habían rodeado el territorio soviético con una fuerza en bombarderos capaz de realizar ataques devastadores en la Unión Soviética. Esta situación era, por razones obvias, intolerable para los soviéticos, e incluso cuando los ministros de la OTAN estaban aprobando el MC 48, Moscú estaba desarrollando su propia fuerza de bombarderos de gran radio de acción y planeando desplegar misiles balísticos de alcance medio e intermedio apuntando a Europa Occidental. El lanzamiento del satélite Sputnik en 1957 simbolizó el dramático progreso que había hecho la Unión Soviética en muy pocos años hacia el desarrollo de su propia fuerza de armas nucleares estratégicas, capaz de mantener a ciudades europeas e incluso americanas como rehenes de una amenaza nuclear, poniendo en entredicho la política norteamericana de represalia masiva.

Los aliados de la OTAN lucharon desde mediados de los años 1950 intentando ajustar la estrategia y la posición de fuerza de la OTAN a la evolución de la situación estratégica. En 1959, la administración Eisenhower desplegó en Europa misiles balísticos de alcance medio americanos: 60 misiles Thor en Inglaterra y 90 Júpiter divididos en partes iguales entre Italia y Turquía. Estos despliegues estaban destinados a ayudar a compensar los despliegues de misiles soviéticos SS-4 y SS-5 que se habían iniciado a finales de los años 1950, y a reforzar la confianza de los gobiernos europeos en la capacidad de los Estados Unidos para instrumentar su garantía nuclear.

Al mismo tiempo, la alianza estaba luchando para ajustarse a cierta dinámica de la política interna que había empezado a minar su estrategia de armas nucleares. La inquietud europea sobre el control civil de las armas nucleares, tan evidente cuando en 1954 los Estados Unidos intentaron por primera vez vender a la alianza el nuevo aspecto estratégico, se desbordó en un

deseo más específico de tener voz en las tomas de decisión nucleares occidentales. Para los últimos años de la década de 1950 los británicos tenían una capacidad nuclear independiente y los franceses estaban en vías de tener el status de potencia nuclear. De ninguna forma los Estados Unidos tenían ganas de estimular la proliferación de estados con armas nucleares y hubieran preferido que ni Francia ni Gran Bretaña desarrollaran fuerzas nucleares.

Entre 1959 y 1963 emergieron varias propuestas para una cierta forma de cooperación nuclear entre los aliados de la OTAN. Estas propuestas estaban motivadas en grado variable por los progresos soviéticos en armas nucleares y por la tensión dentro de la alianza debida al monopolio americano en el poder decisivo nuclear. De estas propuestas solo la de la Fuerza Multilateral (FML) se abrió camino. La FML habiendo sido una fuerza de 25 buques de superficie, cada uno de los cuales llevaría 8 misiles nucleares Polaris, menajados y financiados por dotaciones multinacionales y asignados al Comandante Supremo Aliado de la OTAN. Los Estados Unidos retendrían la facultad última de veto sobre el uso de las armas de la FML.

La propuesta de FML, que podría haber sido ingeniosa, nunca tuvo muchas posibilidades políticas de aceptación. El Presidente De Gaulle interpretó el proyecto simplemente como un medio para que los Estados Unidos pudieran retener el control sobre la política nuclear occidental a la vez que aparentaban compartirlo. Vio sus sospechas confirmadas cuando los británicos, pretendiendo modernizar sus fuerzas nucleares, prefirieron comprar misiles Polaris a los Estados Unidos. Según De Gaulle, el Primer Ministro británico Harold McMillan "hipotecó" la futura capacidad nuclear de los británicos con los Estados Unidos en los Acuerdos de Nassau con el Presidente John F. Kennedy, en diciembre de 1962, en que acordó comprar a los Estados Unidos misiles balísticos Polaris lanzados por submarinos. Tras posteriores discusiones de la OTAN sobre distintas variantes de FML, que continuaron durante la administración de Lyndon B. Johnson, la FML alcanzó la categoría de curiosidad histórica.

El fracaso de la FML dejó sin resolver los asuntos para cuyo fin se había concebido -en particular, el requisito político de una más amplia participación aliada en la toma de decisiones nucleares. Incluso si Francia y Gran Bretaña estaban determinadas a mantener sus propias fuerzas nucleares, los funcionarios norteamericanos seguían convencidos de que tendría que darse un papel más aceptable a Alemania Occidental para la toma de decisiones nucleares, dado el papel cada vez más importante de Bonn en la alianza.

Para los primeros años 1960, los Estados Unidos habían instalado en Europa Occidental una amplia gama de armas nucleares, que abarcaba desde sistemas de alcance intermedio hasta armas de corto alcance, destinadas a su empleo en el campo táctico. Sin embargo, seguían manteniendo o bien el control total sobre las mismas o un control conjunto, reteniendo uno o dos elementos clave necesarios para el lanzamiento. Esta masiva infusión de armas nucleares norteamericanas en las defensas de la OTAN, combinada con el deseo de algunos aliados europeos de un papel más influyente en la planificación nuclear de la alianza, llevó a la creación, en 1966, del grupo de Planes Nucleares (GPN). El GPN estaba concebido para permitir que los miembros de la alianza influyeran en la planificación del uso potencial de armas nucleares y para asignarles un papel en la toma de decisiones nucleares en caso de crisis. Los Estados Unidos también aceptaron asignar 64 misiles balísticos Polaris lanzados por submarinos (SLBM,s) directamente a la OTAN, que junto a la fuerza de Polaris británica estarían a disposición del SACEUR (4).

El malogrado proyecto de FML y la subsiguiente creación del GPN respondía principalmente a la evolución interna de la alianza. Durante el mismo período, la alianza se dirigía también hacia un cambio sustancial en su estrategia nuclear. Aunque la represalia masiva había muerto años antes, nunca había sido enterrada formalmente; los Estados Unidos empezaron a empujarla para un entierro adecuado en los primeros años 1960.

Desde una perspectiva americana, el constante crecimiento de la capacidad nuclear soviética precisaba claramente una serie de directrices más flexibles para el empleo de las armas nucleares. Ya no era creíble la simple amenaza de ataques con armas nucleares al territorio soviético en respuesta a una ofensiva del Pacto de Varsovia en Europa Occidental -el territorio americano se había hecho vulnerable a igual respuesta. La necesidad de un cambio había sido señalada en 1962 por el Secretario de Defensa Robert McNamara. Sin embargo, tan trascendental cambio en la estrategia nuclear topó con el escepticismo de Europa Occidental, principalmente por miedo a que la credibilidad de la garantía nuclear quedara destruida por una estrategia que preveía la posibilidad de intercambios nucleares limitados o controlados. Los conceptos que subyacen tras el MC 48 tenían origen americano pero habían sido asumidos por los aliados europeos, y en los años 1960 la amenaza de un ataque nuclear masivo todavía parecía un elemento disuasorios necesario frente a la agresión soviética a Europa.

En 1967, tras la salida de Francia de la estructura de mando militar integrado de la OTAN y después de varios años -

de discusión y debate entre los aliados, la OTAN adoptó la doctrina de la respuesta flexible. Con arreglo a la nueva estrategia, la OTAN estaría preparada para afrontar cualquier nivel de agresión con una fuerza equivalente, convencional o nuclear, e incrementaría el nivel de la fuerza, si fuera necesario, para dar fin al conflicto. La doctrina pretendía adaptar el deseo americano de opciones nucleares más flexibles a los temores de Europa Occidental en cuanto a la sombrilla nuclear. Bajo esta doctrina, Chicago puede que estuviera fuera de riesgo en las primeras etapas de un conflicto, pero la posibilidad de una escalada igualaría el destino de Chicago al de París, Hamburgo o Londres.

La nueva estrategia, que alteraba notablemente la negociación trasatlántica original, comprometía las conflictivas perspectivas americanas y europeas en cuanto a los requisitos de la disuasión. Como ha observado Simon Lunn en un estudio de la estrategia nuclear de la OTAN para el Congreso norteamericano.

Aunque teóricamente suene bien, (la respuesta flexible) deja un espacio considerable para las diferencias relativas a los niveles de fuerza necesarios en cada etapa para asegurar una disuasión verosímil. Esta ambigüedad permitió el acoplamiento de los intereses conflictivos de los americanos y europeos, pero no representaba su reconciliación (5).

La nueva doctrina nuclear no reconcilió las diferencias americanas y europeas en cuanto a estrategia nuclear, pero aportó una fórmula que era lo suficientemente ambigua para conseguir la credibilidad política en ambos lados del Atlántico -por lo menos durante cierto tiempo. La estrategia, combinada con el advenimiento de consultas aliadas sobre la política nuclear de la OTAN en el Grupo de Planes Nucleares, confería formalmente a las armas nucleares, desde los sistemas tácticos de menor potencia hasta las fuerzas estratégicas de los Estados Unidos, un puesto único en la estrategia militar de la OTAN. Las armas nucleares no sólo servirían de disuasión contra un ataque del Pacto de Varsovia sino que, bajo la respuesta flexible, la gama completa de armas nucleares tenía asignado un papel potencial a desempeñar en tiempos de guerra. Además, los Estados Unidos habían reconocido los intereses legítimos de los aliados en configurar la doctrina nuclear de la OTAN y en compartir las responsabilidades decisorias en una crisis. Los Estados Unidos no dieron ninguna garantía firme acerca de la extensión que debían tener las consultas en una crisis, pero, por lo menos, el GPN aportó las vías y medios para tales consultas.

La decisión también recordaba el objetivo de la OTAN a largo plazo, pero nunca cumplido, de montar una defensa no nuclear verosímil frente al Pacto de Varsovia. Una capacidad convencional más sustancial se adaptaría fácilmente dentro del marco de la respuesta flexible. En este aspecto, la nueva doctrina era al menos suficientemente congruente con la negociación original. Bajo las circunstancias de insuficiencia convencional, sin embargo, la nueva doctrina implicaba una mayor dependencia en -- cuanto al posible empleo de armas nucleares de corto alcance, así como la posibilidad de que un intercambio nuclear pudiera estar limitado al campo táctico o al Continente Europeo.

La respuesta flexible, en este sentido, era una espada de doble filo. La dependencia de una gama amplia de armas nucleares tácticas implicaba un compromiso norteamericano todavía más permanente para la presencia de sus fuerzas en Europa, ya -- que casi todas las armas nucleares de la OTAN estaban bajo control exclusivo de los norteamericanos o sujetas al veto americano. Las opciones de defensa de la OTAN, así como su estrategia de disuasión, se habían hecho más dependientes de la presencia norteamericana. El compromiso americano de octubre de 1954 de mantener tropas en Europa por "el tiempo que fuera necesario" se convirtió, por lo tanto, en más amplio y necesario bajo la estrategia de respuesta flexible.

Al mismo tiempo, si la intención norteamericana era o no conseguir una zona más amplia de amortiguación entre su país y una posible guerra en Europa, la nueva doctrina de un modo claro dejaba abierta la posibilidad de que los Estados Unidos pudieran valorar el evitar ataques nucleares sobre su territorio que proteger el de Europa Occidental. Aunque el primer filo de la espada, por lo tanto, comprometía a los Estados Unidos todavía más firmemente en la defensa de Europa, el segundo filo cortaba parte de la credibilidad de este compromiso.

LA AMPLIACION DEL PAPEL DE LA OTAN: DEFENSA Y DISTENSION

La rebelión francesa y la búsqueda de una nueva estrategia nuclear habían sacudido los cimientos de la alianza. Pero permanecía otro reto fundamental: el Tratado del Atlántico Norte se aproximaba a su 20 aniversario, especialmente favorable porque la cláusula de salida del tratado daba a los miembros la -- oportunidad de dejar la alianza después de 20 años. Puesto que -- la alianza se cerró con la oportunidad de deserción de 1969, el mayor reto a su viabilidad política no era el reto francés, ni

siguiera el dilema nuclear; era la cuestión de si esta alianza, construida en la picante atmósfera de la "guerra fría" podría sobrevivir al cálido clima de la distensión Este-Oeste.

El Ministro de Asuntos Exteriores belga Pierre Harmel creía firmemente que los aliados tendrían que responder a los críticos que acusaban a la OTAN de haberse convertido en irrelevante ante unas condiciones internacionales distintas. Sobre la base de la iniciativa Harmel, en diciembre de 1966, los países de la OTAN encargaron un estudio de un año de "Los futuros cometidos de la alianza". Según Harlen Cleveland, incluso el título del estudio tenía un significado especial en el contexto de mediados los años 1960. Cleveland, que representó a los Estados Unidos en el Consejo Atlántico en el período anterior, durante y después del estudio, recalcó "que, si el futuro de la alianza, se hubiera estudiado, habría implicado dudas sobre la continuación de la alianza más allá de 1969. Los 'Futuros cometidos' suponían que la OTAN sobreviviría a su vigésimo aniversario; y cuestionaban solamente sus funciones y prioridades" (6).

La crítica de la OTAN que inspiró la iniciativa de Harmel sugería que el énfasis de la OTAN en los aspectos militares de seguridad tendía a perjudicar las perspectivas de soluciones políticas a los problemas Este-Oeste. Desde luego, la alianza se había enfocado principalmente hacia la forma de mantener y mejorar las defensas occidentales. Sin embargo, no estaba totalmente ciega en cuanto a los aspectos políticos de la seguridad. Ya, hacia la mitad de los años 1950, los aliados habían reconocido que abordar con miras estrechas la amenaza soviética no sería suficiente para satisfacer la amplia gama de objetivos políticos, económicos y de seguridad aliados. El comunicado emitido por los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN tras la reunión de París de diciembre de 1955, marcó la primera iniciativa formal de la alianza de ensanchar sus perspectivas sobre seguridad, censurando a la Unión Soviética por la negativa de Moscú a considerar como inturso la verificación del control de sistemas de armas, tal como proponía el Presidente Eisenhower en "Open skies".

En 1956 los aliados empezaron a desarrollar la base y el mandato para consultas sobre el control de armamentos en la alianza. En la reunión ministerial de aquel año se nombró un "Comité de tres sobre cooperación no militar" para estudiar las formas por las cuales podía ampliarse la cooperación no militar en la OTAN. Los "tres hombres sabios", los Ministros de Asuntos Exteriores Gaetano Martino, de Italia; Halvard Lange, de Noruega; y Lester Pearson, de Canadá, reafirmaron la necesidad de esfuerzos colectivos de defensa pero recalcaron firmemente la urgencia de mejores consultas políticas entre los miembros. En particular,

el informe de los "hombres sabios", aprobado por el Consejo del Atlántico Norte en diciembre de 1956, ponía de manifiesto que - consultas "significa algo más que dejar conocer al Consejo de la OTAN, decisiones nacionales que ya se han tomado, o intentar con seguir el apoyo para esas decisiones. Significaba discutir colec^{ti}vamente los problemas, en las primeras etapas de la formación de la política y antes de que se hayan fijado las posiciones nacionales" (7).

"El hábito de consultar", firmemente defendido por - los tres hombres sabios, llegó a ser una parte importante de la retórica de la alianza, alcanzando pesos casi teolóticos. Incluso antes del informe -y a partir de entonces- los problemas de la OTAN, más bien frecuentes, han surgido por culpa del fallo -- del proceso consultivo. Practicamente ningún informe o comenta-- rio sobre la alianza puede llegar a su conclusión sin la recomen^{da}ción de "perfeccionar las consultas".

El Informe Harmel también elogiaba las virtudes de - las consultas perfeccionadas. Sin embargo, su contribución más - importante era la conclusión de que "la seguridad militar y la - política de distensión no son contradictorias sino complementa-- rias". El Informe, producto de un prestigioso comité dirigido por Harmel, afirmaba que la alianza tenía "dos funciones principa-- les". La primera y con la que la alianza estaba más estrechamen-- te identificada, era "mantener una adecuada fuerza militar y so-- lidadaridad política para disuadir la agresión y otras formas de - presión para defender el territorio de los países miembros si se produjera la agresión". La segunda, y recién asignada función a la alianza, era "proseguir la búsqueda del progreso hacia unas - relaciones más estables en las cuales los problemas políticos -- subyacentes se puedan resolver". Aprobado por todos los aliados, incluyendo la Francia de De Gaulle, el informe ofrecía esta pers^{pe}ctiva sumaria:

La defensa colectiva es un factor estabilizador en la política mundial. Es una condición necesaria para una política eficaz, dirigida hacia un mayor relaja-- miento de las tensiones. El camino hacia la paz y la estabilidad en Europa descansa, en particular, en el uso construtivo de la Alianza en interés dela disten-- sión. Para conseguir la solución de los problemas po-- líticos de Europa, será necesaria la participación de la URSS y de los Estados Unidos.

Los aliados adoptaron el Informe Harmel en su reunión de diciembre de 1967 y, con este golpe audaz, alteraron fundamen-- talmente los objetivos, la imagen y los "futuros cometidos" de -

la alianza, la combinación "defensa y distensión" del informe - aportó un marco intelectual y político para la política de la - OTAN, que reconciliaba la creciente escisión en la alianza entre la izquierda y la derecha. Al puentear dos puntos de vista diferentes de la situación político-militar Este-Oeste, ensanchaba la base potencial de apoyo a la OTAN. Por consiguiente, en vez de aportar un foco de polarización entre los políticos occidentales, la alianza podría servir de punto de apoyo para equilibrar las perspectivas divergentes sobre los requisitos de la política de seguridad occidental en Europa. (Véase el texto del Informe - Harmel en el apéndice D).

La aceptación del Informe Harmel también aportó una - vía para tratar otro problema que se había estado tramando entre los Estados Unidos y los aliados europeos. Los Estados Unidos se habían involucrado activamente en discusiones bilaterales con la Unión Soviética sobre control de armamentos, y estas discusiones dejaron a los aliados preguntándose si sus intereses estarían protegidos por su aliado americano. Al mismo tiempo, a los funcionarios americanos les preocupaba cada vez más que los aliados europeos se "contagiaran" con la campaña de paz soviética y que alguno en particular se desviara (como se había desviado Francia) e hiciera que propios tratos con Moscú. El Informe Harmel implicaba que las consultas de la OTAN pudieran servir para coordinar las propuestas occidentales al Este. Esta función coordinadora ayudaría a aliviar los temores europeos al bilateralismo americano-soviético, a la vez que proporcionaba un freno para cualquier tendencia hacia una excesiva fiebre de distensión.

En un sentido muy práctico, el estudio de Harmel creó una serie de responsabilidades totalmente nuevas para la OTAN. Unas semanas después de haberse aprobado el Informe Harmel, los aliados acordaron reforzar la institución política de la alianza estableciendo un "Comité Político Superior". Este paso podía ser considerado como un malabarismo institucional, porque el nuevo cuadro en la carta constitucional se refería simplemente a reuniones del Comité Político de la OTAN, en las que los aliados estaban representado por el Representante Permanente Delegado (en vez de los consejeros políticos). Sin embargo, en cuanto a que las estructuras burocráticas pudieran ser manipuladas para mandar señales políticas, la alianza en este aspecto marcaba la acentuada importancia del aspecto político de las actividades de la misma. A finales de 1968 fue emitida otra señal institucional al crearse una nueva sección en el Estado Mayor Internacional de la OTAN para acordar asuntos de desarme y de control de armamentos.

Los aliados no malgastaron el tiempo en traducir el - mandato Harmel en política aliancista. Cuando el Consejo del Atlántico Norte se reunió en Reykiavik, Islandia, en junio de 1968, los aliados emitieron una "Declaración sobre Reducciones de Fuerzas Mútuas y Equilibradas". La llamada señal de Reykiavik anunciaba el acuerdo aliado de que "era deseable que se iniciara un proceso conducente a reducciones de fuerzas mútuas". Acordaron - "hacer todos los preparativos necesarios para discutir este asunto con la Unión Soviética y otros países de Europa Oriental", y pidieron a los países del Pacto de Varsovia "que participaran en esta búsqueda del progreso hacia la paz" (9).

La "señal" tuvo su eco al expresar la OTAN, en junio de 1967, su interés en las reducciones de fuerzas mútuas. Sin embargo, la declaración de Reykiavik se caracterizaba porque, no solamente expresaba interés, sino que también proclamaba la intención de la OTAN de prepararse para discusiones a las que se - invitaría a participar al Este. La señal de Reykiavik, por lo tanto, marcó la entrada formal de la OTAN en el mundo de las iniciativas de control de armamentos, haciendo operativas las recomendaciones adoptadas en el Informe Harmel seis meses antes.

El Informe Harmel revitalizó los cimientos de la alianza. Reiteraba el compromiso de la OTAN a mantener una defensa fuerte, pero ampliaba sustancialmente los objetivos de la alianza. Esta enmienda a la negociación trasatlántica original aportaba un marco político más relevante ante los retos presentados por las relaciones Este-Oeste de los años 1960. También respondía a las evolutivas relaciones entre los Estados Unidos y sus aliados de Europa Occidental. De igual forma que la adopción, aquel mismo año, de la respuesta flexible no resolvía el dilema nuclear de la alianza, el Informe Harmel tampoco prometía una garantía indefinida de la viabilidad política de la OTAN. Sin embargo, daba a la alianza una nueva renta en vida y un renovado sentido de voluntad.

GRAN BRETAÑA SE UNE A EUROPA

La negociación trasatlántica original había sido seriamente dañada por la negativa británica a comprometerse más íntimamente en los asuntos europeos continentales de la postguerra. El Reino Unido había estado comprometido de forma importante en la configuración de la alianza occidental y había prometido mantener fuerzas en el continente, al menos mientras que su presen-

cia en Europa no perjudicara los compromisos globales británicos. Pero su compromiso con Europa era altamente cualificado, e intencionalmente distante. El Reino Unido no había querido participar en la Comunidad Europea de Defensa ni quería tomar parte en un movimiento de unidad europea. La participación del Reino Unido en Europa en los años 1950 era, en realidad, una extensión de sus relaciones especiales con los Estados Unidos y una distracción de las complicaciones globales británicas, políticas y militares. Además, el comercio exterior británico con la Commonwealth era más sustancioso que con la Europa continental.

Los Estados Unidos valoraban las relaciones especiales y apreciaban el papel constructivo que el Reino Unido había desempeñado en los años de formación de la alianza. Solamente a posteriori, tal vez, es posible ver tan claramente la forma en que la distancia de Gran Bretaña al Continente coartó los esfuerzos para organizar un pilar europeo más coherente para la alianza. Si el Reino Unido hubiera deseado unirse a la Comunidad Europea de Defensa, o comprometerse más firmemente en la defensa europea, tal vez los temores de Francia en cuanto a equilibrar por sí sola a Alemania se hubieran disipado. Desde luego, tal especulación no tiene más objeto que sugerir lo mucho que la alianza necesita que los británicos se comprometan por el lado europeo de la negociación. No hubiera sido razonable esperar que esta potencia global reconociera en los primeros años de su declive que su futuro tendría que estar más íntimamente ligado al de sus vecinos del otro lado del Canal de la Mancha. El fallecido Luigi Barzini captó la actitud británica con esta pintoresca imagen:

La mayoría de los hombres que al principio rechazaron la idea europea habían tenido cargos de responsabilidad en la II Guerra Mundial. Seguían considerando a su país lo que indiscutiblemente había sido sólo -- unos años antes, una de las tres grandes potencias... Naturalmente, a tales hombres les parecía inconcebible unirse a un condominio de naciones de segunda categoría, derrotadas, débiles, atemorizadas y pobres.. ¿No eran todavía mejores que cualquier continental en todos -bueno, prácticamente en todos- los aspectos -- realmente importantes?. ¿No empezaban aún los seres -- corrientes humanos inferiores en Calais?. Sin duda, -- algunos continentales podía ser brillantes y a veces admirables, pero la mayoría de ellos eran extraños, -- volubles, y con frecuencia incomprensibles. Comían cosas incomibles tales como pulpos, ranas, y caracoles. "Solamente los extranjeros bailan el vals hacia atrás" decían los ingleses despectivamente en el pasado, -- cuando el vals todavía estaba de moda. (10)

En los años 1960, una nueva generación de políticos británicos decidió que el Reino Unido tenía que unirse a la Comunidad Económica Europea, pero el compromiso con Europa seguía -- siendo altamente restringido. Cuando finalmente los británicos se unieron a la Comunidad en 1973, lo hicieron, según la interpretación de Barzini, "de una forma a disgusto o algo escrupulosa, -- aunque escondiendo educadamente sus sentimientos, como lo hacen los aristócratas venidos a menos, obligados por circunstancias -- adversas a comer sopa en comedores de caridad" (11).

El primer intento británico de aproximación a Europa, desde luego, cayó bajo el veto de De Gaulle en 1963. El General De Gaulle percibió perfectamente el compromiso británico con Europa como todavía afectado por sus lazos con la Commonwealth y, -- lo que es más importante, por sus relaciones especiales con los Estados Unidos. Contemplando a Gran Bretaña como un Caballo de Troya "Atlántista", De Gaulle explicó su acción diciendo que con los británicos en la Comunidad, la cohesión europea no duraría -- mucho y que "al final aparecería una colosal Comunidad Atlántica bajo la dependencia y liderazgo americanos que se tragaría comple-- tamente a la Comunidad Europea" (12).

Cuando Gran Bretaña hizo su segundo intento de unirse a la Comunidad, muchas cosas habían cambiado. De Gaulle había si-- do sustituido por un líder gaullista pero más pragmático, el Prē sidente francés no ofrecía dudas. Lo que es más importante, las circunstancias del Reino Unido habían cambiado sustancialmente. La política de defensa británica se había hecho más eurocéntrica tras la retirada de sus fuerzas al este de Suez. En los años 1960 el comercio británico con la Commonwealth había disminuido en re-- lación al total del comercio exterior británico, mientras que el comercio con la Europa continental había aumentado de una manera uniforme. Las relaciones especiales con los Estados Unidos se ha-- bían hecho cada vez menos igualatorias, como lo simbolizaba la retirada británica de una vasta presencia global.

Los ingleses, como pueblo, todavía no han aceptado -- completamente su puesto como país "europeo". Todavía dicen "ir a Europa" cuando cruzan el Canal. Pero en los primeros años 1970 ya estaba más que claro para los observadores objetivos que los intereses estratégicos británicos solamente podían ser satisfe-- chos como potencia europea, "bailando el vals hacia atrás", como un miembro de la Comunidad Europea, aunque tuviera que resistir-- se a la tentación de comer caracoles.

El giro británico hacia Europa representaba un cambio fundamental en la negociación trasatlántica. La asociación britá-- nica a la Comunidad no podía cambiar el hecho de que la negocia-- ción habría sido un tratado muy diferente si el Reino Unido se

hubiera unido a Europa 20 años antes. No obstante, reforzó el potencial para que Europa se convirtiera en el verdadero segundo pilar de la alianza, y esto podría ser un factor crucial puesto que los aliados europeos se mueven hacia una nueva negociación - trasatlántica.

LA COOPERACION POLITICA EUROPEA

Una característica esencial de la negociación trasatlántica original era la promesa de los aliados europeos de trabajar para una mayor unidad entre sus naciones separadas. Los Estados Unidos, de hecho, habían condicionado la ayuda del Plan Marshall al desarrollo de proyectos europeos coordinados para el empleo de esta ayuda. A la vez que los europeos eran incapaces de traducir sus esfuerzos unificadores en una Comunidad Europea de Defensa, ampliaron la cooperación económica a través de modelos organizativos de la Comunidad.

Los esfuerzos cooperativistas de Europa Occidental estimulados por el Plan Marshall se transformaron en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en los primeros años 1950. El objetivo de la cooperación europea occidental se amplió dramáticamente cuando, el 25 de marzo de 1957, los gobiernos de Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron los Tratados de Roma. Estos seis miembros fundadores de la Comunidad acordaron en Roma establecer la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica -- (EURATOM) como organizadores hermanas de la Comunidad del Carbón y del Acero. Los tratados buscaban eliminar progresivamente los obstáculos al comercio entre los seis países a la vez que constituían políticas comunes entre ellos. El objetivo original era una política agraria común, concebida en particular para beneficiar a los agricultores franceses. Con los años, estas tres comunidades, con sus procesos decisorios y sus funcionarios civiles, se han combinado bajo un techo institucional. Hoy, este cocido - de siglas se conoce más comúnmente como la "Comunidad Europea" - (CE), abarcando con una sola frase la mayor parte de las actividades e instituciones que forman el núcleo de una Europa unitaria.

Aunque la rebelión de De Gaulle había frustrado planes para la expansión de los miembros y poderes de la Comunidad, el floreciente crecimiento económico experimentado por los países de la CE en los años 1960 aportó los márgenes económicos necesarios para una integración estable a corto plazo y los sueños sublimes de una completa unión económica para un futuro no demasiado lejano. Pero las recesiones causadas por el precio del pe-

tróleo de los años 1970, que continúan en los años 1980, combinadas con firmes proposiciones nacionalistas entre los miembros, -- deceleraron el proceso integrador hasta un avance casi imperceptible y frustraron las esperanzas de un progreso precoz hacia la total unión económica y monetaria.

Sin embargo, en 1973 los "seis" se convirtieron en "nueve" y en "diez" al asociarse Grecia en 1981. Con la asociación de España y Portugal la Comunidad será de "doce". No obstante, esta expansión de la CE ha llevado consigo problemas económicos adicionales, y mediados los años 1980 la Comunidad permanece estancada económicamente, esperando un renovado crecimiento económico que aporte los márgenes financieros para suscribir una mayor integración.

Aunque el proceso de la unificación europea apenas ha permanecido firme en el frente económico durante más de una década, los miembros de la CE han avanzado en el frente político. -- Los cimientos de la Comunidad todavía descansan firmemente en -- los objetivos marcados en los Tratados de Roma. Los defensores de la unidad europea, sin embargo, siempre reconocieron que el corazón económico de la Comunidad necesitaría finalmente ser guiado -- por un alma política.

Durante muchos años, la búsqueda de una mayor unidad política estuvo engarzada en discusiones sobre los fines y métodos de la cooperación -- entre partidarios de una Europa supranacional y partidarios de una Europa de naciones estado, entre gaullistas y los "Comunitarios", y entre los "europeístas" y los "atlantistas". Finalmente, en diciembre de 1969, los líderes de la primitiva CE de los seis, reunidos en La Haya, soslayaron estos conflictos tradicionales y dieron instrucciones a sus Ministros de Asuntos Exteriores para que "estudiaran la mejor forma de conseguir progresar en materia de unificación política, dentro del -- contexto de ampliación" de la Comunidad Europea.

Cuando los Ministros de Asuntos Exteriores informaron a los Jefes de Estado y al gobierno, el 27 de octubre de 1970, -- recomendaron que los miembros de la CE iniciaran un proceso de -- "Cooperación Política Europea" (CPE). El informe fue aceptado, -- haciendo constar el acuerdo de los seis países de asegurar, a -- través de cambios regulares de información y consultas, un mejor entendimiento mutuo sobre problemas internacionales de importancia y para reforzar su solidaridad fomentando la armonización de sus puntos de vista y la coordinación de sus propuestas y, siempre que fuera posible y deseable, mediante acciones comunes.

Con los años, los miembros de la CE han ampliado el objetivo y contenido de sus consultas hasta el punto en que, hoy, la CPE es una parte regular y aceptada del proceso de formulación de política exterior en los 10 países de la CE. Un resultado de esta década de coordinación de la política exterior ha sido la proliferación de asuntos de política exterior en los cuales existe un consenso europeo o un testimonio de acciones conjuntas previas. La cooperación política ha dado numerosos resultados (muchos de los cuales podrían también llamarse "éxitos") -posiciones coordinadas durante toda la Conferencia sobre Seguridad y -- Cooperación en Europa, posiciones coordinadas de la CE en una -- gran variedad de foros multilaterales, incluyendo las Naciones -- Unidas, varias declaraciones sobre el Oriente Medio, acuerdo sobre un paquete de sanciones en respuesta a la declaración de la ley marcial en Polonia, y una reacción coordinada a la ocupación de las Islas Malvinas por Argentina.

Esta expansión de tópicos y problemas cubiertos por las consultas políticas ha conducido inevitablemente a la CE a la zona gris de la "política de seguridad". Los miembros de la CE conscientemente han abandonado de repente lo que podría considerarse "política militar", un área reservada a consultas en la OTAN. Pero a pesar de que los miembros de la CE han actuado con mucha cautela para evitar cualquier acción que pudiera chocar con las prerrogativas de la OTAN, ahora las consultas de la CE regularmente incluyen asuntos que también figuran en la agenda consultiva de la OTAN.

En la era postbélica, los aliados han levantado una amplia estructura de instituciones y foros para consultas y cooperación. Algunos de ellos lo son a escala puramente europea, -- otros tienen miras atlánticas, y otros son "trilaterales", con -- la inclusión de los japoneses. Hasta que se estableció la Cooperación Política Europea, sin embargo, ninguno de los otros foros cooperativos prometía servir mucho como fuente de una política exterior común europea. Y, sin la aparición de algo que se pareciera a una política exterior europea, la cooperación en defensa no podrá progresar más allá de los niveles más bien primitivos alcanzados a mitad de los años 1980.

Queda muy lejos todavía alcanzar todo el potencial de Cooperación Política Europea, y su desarrollo representa la única y posible enmienda decisiva a la negociación trasatlántica -- original. Puede ser una clave para futuros cambios en la negociación, que podrían, o erosionar más la alianza occidental, o revigorizarla.

MUERTE DECLARADA DE LA DISTENSION

Cuando el Presidente Gerald Ford sugirió que la palabra "distensión" debía desaparecer del vocabulario político occidental, muchos europeos se estremecieron aunque esperaban que la cita no fuera profética. Después de todo, eran bien conocidos los errores retóricos de Gerald Ford. La decisión de Ford, inspirada por ciertas tendencias profundas en la opinión americana, en realidad proyectaba acertadamente el curso futuro de la política americana.

La administración del Presidente Jimmy Carter no estaba segura en sus primeros años de lo que haría con el creciente desencanto, especialmente entre los conservadores americanos, sobre la era de la distensión. En sus aproximaciones a los soviéticos, la administración reveló una doble personalidad. Por una parte quería, y negoció, un acuerdo con Moscú para el control de armas estratégicas. Por la otra, la dedicación de la administración a los asuntos de derechos humanos produjo una fuerte crítica al trato dado por la Unión Soviética a sus propios ciudadanos, crítica que cohabitó de forma muy incómoda con los intentos de la administración de vender al Congreso un pacto americano-soviético para el control de armamentos.

Mientras el tratado SALT II se debatía entre la vida y la muerte en algún rincón del Senado americano, la Unión Soviética apartaba el estímulo para la resolución del dilema de la política de la administración Carter. En los últimos días de 1979, Moscú mandó tropas al vecino Afganistán, echando por tierra lo que quedaba de la distensión americano-soviética. Un informe norteamericano del Consejo Atlántico de 1983 observaba: "La muerte de la distensión se proclamó cuando los soviéticos invadieron Afganistán en 1979. El Presidente Carter impuso sanciones, retiró los acuerdos SALT II de la ratificación por el senado, y recomendó incrementos importantes en los gastos de defensa, y que crecieron todavía más bajo la administración Reagan" (13).

La declaración unilateral por Washington de la muerte de la distensión, sin embargo, nunca fue totalmente aceptada en Europa. La invasión soviética de Afganistán se contempló como una evidencia desagradable de la inseguridad e intervencionismo soviético, pero no como una amenaza directa para Europa y desde luego, no como una razón suficiente para comprometer los frutos de la distensión en Europa. Como anotó Josef Joffe: "Para los Estados Unidos la distensión no "funcionó"; para los europeos, sí -de ahí sus intentos casi obsesivos por arrebatarse tantos trozos como sea posible de las mandíbulas de los aturdidos gigantes" (14).

Incluso antes de la invasión de Afganistán, Henry Kissinger argumentó que la "Formula Harmel" era inadecuada para -- las circunstancias de los últimos años 1970. En una conferencia que dió en Bruselas en Septiembre de 1979 sobre el futuro de la OTAN, Kissinger desechó el papel de la OTAN en la distensión como una interferencia en los asuntos reales de la alianza. Los -- participantes europeos en la conferencia movieron la cabeza asombrados de que Kissinger pudiera descartar tan a la ligera un aspecto político de la OTAN que había sido tan importante para la credibilidad de la alianza durante más de una década. Sin embargo, la declaración de Kissinger fue una clara advertencia de que la crítica desde la derecha política de los Estados Unidos estaba afectando, cada vez más, a las perspectivas americanas en la alianza (15).

A lo largo de los primeros años 1980, los Estados Unidos y los aliados europeos lucharon con la gran variedad de problemas surgidos por sus distintos puntos de vista sobre la importancia de la distensión y sobre si la distensión era o no "divisible", aplicable a Europa pero no al Tercer Mundo. El debate se intensificó con la entrada de la administración Reagan, que se mostró determinada a instrumentar una nueva y dura política americana hacia la Unión Soviética, respaldada por un refuerzo sustancial de la defensa.

Los aliados han procurado conseguir compromisos en muchos de los asuntos específicos dimanantes de las divergentes perspectivas americanas y europeas. Pero los gobiernos europeos no han aceptado nunca el argumento americano de que la distensión -- haya muerto o de que la alianza debería desechar su mandato para la búsqueda de mejores relaciones y acuerdos sobre el control de armamentos con la Unión Soviética.

La crítica americana de este aspecto del mandato de la OTAN, sin embargo, ha dado lugar a otro cambio en la negociación trasatlántica. El cambio no representa acuerdo entre americanos y europeos sino que más bien reflejan el desacuerdo permanente. Ello está simbolizado por la nueva terminología normalizada en los comunicados de la OTAN, que ahora regularmente no piden la búsqueda de la distensión sino de la "genuina distensión". La palabra "genuina" implica la opinión americana de que lo que se consiguió en las relaciones Este-Oeste durante los años 1970 no era el genuino, y el uso continuado de la palabra distensión sugiere la persistencia europea en arriesgar no solamente los frutos de la distensión ya recogidos, sino también los que se esperan recoger en el futuro. Este cambio en la retórica de la OTAN puso en entredicho la Fórmula Harmel, pero no fue capaz de sustituirla por un nuevo consenso en la política de la OTAN hacia

el Este. Por lo tanto, continúa siendo un serio defecto de la negociación trasatlántica.

EL PROGRESO DE ALEMANIA OCCIDENTAL

Cuando se acuñó la negociación trasatlántica original, era principalmente un pacto entre los Estados Unidos y Francia. Los británicos participaron activamente como negociadores y como mediadores. Los alemanes estuvieron implicados activamente pero más bien como ejercerores de presiones, intentando proteger los intereses alemanes desde fuera del proceso formal de la negociación, que como participantes de pleno derecho. Después de todo, la negociación se refería en parte al futuro de Alemania, a cómo la potencia alemana podía contenerse y utilizarse dentro de la alianza occidental.

Luigi Barzini, parodiando el estilo alemán, observó: "El futuro de Europa parece depender en gran medida y una vez más, para bien o para mal, nos guste o no nos guste, como ha sucedido durante muchos siglos, del futuro de Alemania" (16). Cuando la alianza se formó, Alemania era el tema central; sigue estando en el corazón del futuro de Europa. Hoy, sin embargo, Alemania Occidental es un participante básico en la alianza y tendrá mucho que decir sobre cómo evoluciona en el futuro la "cuestión alemana".

Por lo tanto, la República Federal ejercerá una gran influencia sobre el futuro de la Alianza occidental. Sólo por el hecho de no tener armas nucleares Alemania es la segunda potencia entre los estados europeos.

Actualmente las fuerzas armadas alemanas son la espina dorsal de las fuerzas activas de la OTAN en Europa Central y un importante componente de sus reservas. La economía alemana, aunque ha tenido que luchar con la recesión de los años 1980, es más vibrante que la de Francia o Gran Bretaña. El hecho de que la cuestión alemana siga estando en el centro de las relaciones inter-occidentales y del Este-Oeste, acredita a la República Federal una importante influencia política, lo mismo en las capitales occidentales que en las orientales.

Alemania Occidental todavía está constreñida por vías únicas -el residuo de la Segunda Guerra Mundial y la división de Europa tras la guerra. Las potencias occidentales siguen ejerciendo ciertos derechos con respecto a Alemania, y algunas de las limitaciones que le fueron impuestas en los acuerdos de Londres y

París de 1954, siguen en vigor. La mayoría de las limitaciones - sobre operaciones militares no nucleares y producción de armamentos se han levantado o han sido liberalizadas, pero todavía existen restricciones legales sobre la producción o posesión de armas químicas o nucleares. Y la Unión Soviética todavía mantiene el derecho al veto sobre el futuro de las relaciones entre las dos Alemanias, con el status de mantener como rehén a Berlín como símbolo principal de la línea de influencia de Moscú sobre Bonn.

Los alemanes aceptaron las restricciones que les fueron impuestas tras la guerra por la estructura de seguridad occidental como precio de la guerra y como un pase hacia una renovada respetabilidad. Aquellas restricciones ahora se han trenzado en el tejido de la vida política de Alemania Occidental. Un observador de las relaciones germano-americanas, Gebhard Schweigler, del Stiftung Wissenschaft und Politik, ha anotado que las restricciones exteriores sobre Alemania se hicieron progresivamente irrelevantes a medida que la política y el comportamiento político de Alemania Occidental se adecuaban a las preferencias de los aliados occidentales de Bonn. Ahora que Alemania Occidental ha "internado" aquellas restricciones, mantiene Schweigler, muchas diferencias políticas normales con los Estados Unidos -- emanan del hecho de que Alemania Occidental no desea variar las direcciones originalmente tomadas a insistencia o exigencia de sus aliados occidentales (17).

A pesar de estas limitaciones externas e internadas, Alemania Occidental se ha convertido en el aliado de la OTAN -- más importante para América. El hecho de que el desarrollo de -- Alemania Occidental como potencia independiente incluyera su -- emergencia como un potente aliado militar, al menos dentro de -- los confines de Europa Occidental, representaba una importante ganancia geoestratégica para los Estados Unidos. (Véase la figura 1, que compara las fuerzas armadas alemanas de la postguerra con el personal militar americano estacionado en Europa Occidental).

El progreso del crecimiento nacional de Alemania Occidental se puede observar en muchos aspectos de las relaciones -- americano-germanas. Uno de los mejores ejemplos, tal vez, es la evolución en el aspecto financiero de las relaciones. En los primeros años 1950, los Estados Unidos todavía aportaban una ayuda financiera importante para apoyar el rearme de Alemania Occidental. Cuando la balanza de pagos americana se debilitó en los últimos años 1950 y la economía alemana se aceleró, los Estados Unidos buscaron la forma de recuperar parte de los costes de su presencia militar en Europa . En 1961 los Estados Unidos y Alema

EFFECTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS ALEMANAS Y DEL PERSONAL NORTEAMERICANO EN EUROPA OCCIDENTAL.

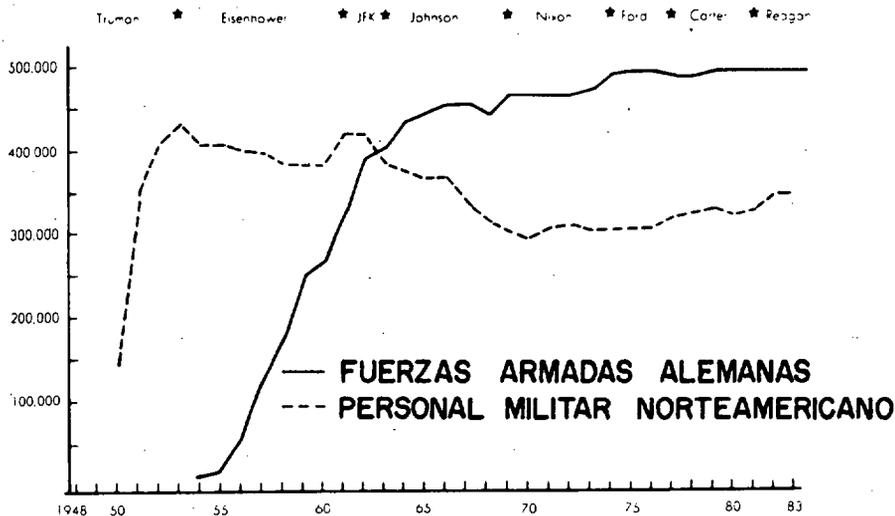


Figura I.- Tendencias de los Niveles de Fuerzas Norteamericanas y Alemanas.

nia compraría equipo militar a los Estados Unidos para compensar los gastos militares americanos en Alemania Occidental. Esos acuerdos se renovaron y ampliaron en las administraciones Johnson y Nixon incluyendo compras alemanas de bonos del tesoro norteamericano y, en los años 1970, la reparación de los edificios empleados por las fuerzas norteamericanas en Alemania.

Sin embargo, en los primeros años de la década de 1970 los alemanes estaban incómodos con la idea de pagar a los Estados Unidos por mantener tropas en Alemania. A Bonn no le gustaba la idea de tener que pagar por "mercenarios" americanos, y prefería concentrar sus recursos en mejorar la capacidad militar alemana. Los Estados Unidos aceptaron los argumentos alemanes para unas relaciones más "normales" entre los dos aliados, y permitieron que el acuerdo de compensaciones expirara en 1975. Como se indica en el "Libro Blanco" de 1983 alemán sobre la llamada a filas para la defensa, "Los cambios que entretanto han tenido lugar en la estructura monetaria internacional y la amplia contribución hecha por la República Federal de Alemania a la defensa común dejaban de justificar estas cargas adicionales para el presupuesto federal" (18).

En mitad de la década de los años 1980 algunos alemanes han argumentado que la política económica americana en realidad está haciendo que Alemania (y también otros países) paguen el refuerzo de la defensa americana. La lógica del argumento es más o menos así: los continuos déficits de los Estados Unidos -- mantienen las tasas de interés elevadas, atrayendo la inversión de capitales hacia Norteamérica y elevando artificialmente el valor del dólar en los mercados monetarios internacionales; los capitales atraídos para invertir hacia los Estados Unidos no están por lo tanto a disposición de ser empleados para ayudar a primar la recuperación económica alemana, mientras que el alto valor del dólar mantiene elevados los precios de la energía en Alemania (toda vez que el petróleo se paga en dólares), lo que también limita la recuperación económica de Alemania. A pesar de que el argumento realmente no cuenta toda la historia de los problemas económicos alemanes, sirve para ilustrar lo mucho que ha cambiado la economía de defensa de las relaciones americano-germanas desde principios de los años 1950.

La afirmación alemana de que los Estados Unidos están haciendo pagar a Alemania el refuerzo de la defensa americana sugiere que la madurez de Alemania ha llevado consigo ciertos cambios que han sido difíciles de aceptar por los Estados Unidos. Con los años, cierto número de los factores que garantizaban a los Estados Unidos una influencia sustancial sobre la política de Alemania Occidental se han erosionado. Los Estados Unidos ya no sirven como modelo de sociedad y gobierno como lo fueron para muchos alemanes. Los alemanes occidentales puede que no estén plenamente satisfechos con sus propias instituciones políticas y sociales, pero ya no se sienten agobiados por un sentido de inferioridad sistemática hacia los Estados Unidos. Como consecuencia, los alemanes occidentales ya no creen que sea necesario mirar a Washington para definir los intereses de seguridad de Alemania Occidental. La República Federal, actualmente, con mayor confianza que nunca en la era postbélica, basa su política exterior y de defensa en evaluaciones propias de los intereses de Alemania.

Inevitablemente, una mayor voluntad alemana de definir y expresar los propios intereses de seguridad de Alemania Occidental, en ocasiones se traduce en conflictos con los Estados Unidos. También hace que los analistas franceses se irriten por el "Gaullismo" alemán, "un giro irónico". Este proceso, y sus consecuencias, se puede contemplar como el resultado de un deterioro general de la posición norteamericana de liderazgo global. Alternativamente, podría contemplarse -- y lo es por muchos alemanes -- como una consecuencia lógica del desarrollo de la República Federal que la hacer participar más normalmente en el sistema internacional y en la alianza occidental.

La emergencia de Alemania Occidental como un participante más independiente en las relaciones internacionales ha producido un cambio fundamental en la negociación trasatlántica. -- Las fuerzas alemanas son el corazón de la defensa convencional de la OTAN en Europa Central, y la influencia política de Alemania en los consejos de la OTAN sólo tiene por delante la de los Estados Unidos. En suma, Alemania Occidental, ha llenado en muchos aspectos el vacío que creó Francia cuando abandonó los mandos integrados de la OTAN en búsqueda de una política de defensa más independiente de los Estados Unidos.

LA NEGOCIACION TRASATLANTICA EN 1984

Anteriormente vimos las características de la negociación trasatlántica que han persistido por más de 30 años. La resistencia del tratado a cambios sustanciales es, sin embargo, -- muy notable basta, con mirar la permanencia de la razón fundamental de la alianza y la ausencia de alternativas creíbles.

Vale la pena tener en cuenta que algunos intentos poderosos para cambiar la negociación han fracasado. Debemos recordar que la limitación de las actividades formales de la OTAN a las regiones "europea" y "atlántica" ha sido controvertida desde el principio pero nunca se ha rendido a las presiones para un -- cambio. En los primeros días de la alianza, fueron principalmente los franceses los que, por distintas razones, encontraron esta limitación difícil de aceptar. En los últimos 20 años, los Estados Unidos se han esforzado en contra de esta limitación que, después de todo, en su origen fue una condición impuesta en la -- negociación por los americanos. En todo caso, esta condición se ha resistido al cambio, aunque los aliados, en ningún momento de la historia de la alianza hayan ignorado la evolución del Tercer Mundo. Los problemas del Tercer Mundo han estado constantemente en la agenda consultiva de la OTAN, aunque no hayan formado parte del programa de acción de alianza.

Recuérdese también que el Congreso norteamericano ha estado, en ocasiones, próximo a forzar cambios en la negociación, aunque ninguno de estos esfuerzos haya dado lugar todavía a ningún cambio fundamental. El compromiso norteamericano a mantener fuerzas sustanciales en Europa sigue en pie, a pesar del formidable asalto del Senador Mike Mansfield en los últimos años 1960 y primeros de 1970, y aguantó una considerable tormenta política -- en los primeros años de la década de 1980.

El Congreso no ha renunciado nunca a su papel como participante en la negociación, requiriendo continuamente a las administraciones norteamericanas a justificar la intervención norteamericana en la OTAN en términos de intereses nacionales. En 1982, el Congreso estuvo próximo a alterar la negociación cuando un intento de reducir las fuerzas norteamericanas en Europa fue sustituido por un status quo para las fuerzas allí estacionadas. En 1984, otra amenaza de reducir los niveles de tropas norteamericanas atrajo un apoyo sustancial en el Senado. Quizás aquellas acciones deberían contemplarse como advertencia, pero hasta la fecha, no constituyen un cambio fundamental en la negociación.

En 1984, la negociación todavía tiene como corazón el doble objetivo de equilibrar el poderío soviético en Europa Central y de proporcionar una patria aceptable en el Oeste a la República Federal de Alemania. Las fuerzas nucleares americanas todavía son la garantía última de la alianza, suplentadas ahora por las capacidades nucleares británicas y francesa. La OTAN todavía no ha conseguido desplegar unas fuerzas convencionales en las cuales pueda tener la suficiente confianza para permitirles abandonar el posible primer uso de armas nucleares ante un abrumador -- ataque soviético. La OTAN consiguió adaptar su estrategia nuclear a la aparición de la paridad nuclear, ajustada a las circunstancias creadas por el abandono francés del mando militar integrado, y encontró una estrategia política para tratar con la diplomacia soviética de guante de terciopelo.

Sin embargo, la alianza no se ha adaptado totalmente al cambio del papel e identidad de Alemania y todavía sigue profundamente preocupada por los dilemas inherentes a su estrategia nuclear y por las deficiencias en su posición de fuerza nouropeos sobre como es lo mejor para negociar con la Unión Soviética no se han solventado, y el anterior consenso en la Fórmula Harrelson ni se ha restablecido ni sustituido por otro nuevo. La futura viabilidad política de la alianza todavía depende de la incierta habilidad de los aliados europeos para construir un pilar más consistente para la alianza en su lado Atlántico.

Estos defectos en la negociación trasatlántica, como los conocemos en 1985, son la razón de la crisis de confianza en la alianza con la que las naciones de la OTAN han estado engarzadas en los años 1980. Constituyen los principales retos a la continuada validez de la Alianza Atlántica en los años venideros.

BIBLIOGRAFIA

C E S E D E N

B I B L I O G R A F I A

(Libros ingresados en la biblioteca de este Centro desde la publicación del Boletín de Información número 194 y relación de altas y bajas de revistas y otras publicaciones).

Octubre 1986.

BOLETIN DE INFORMACION no 195-XII.

L I B R O S

	<u>Referencia</u>
VAN CREVELD, MARTIN LOS ABASTECIMIENTOS EN LA GUERRA.....	8520
Westendorp, Carlos LA EUROPA DE LAS COMUNIDADES	8521
MUÑOZ NUÑEZ, PEDRO INDICE CRONOLOGICO DE LEGISLACION (Leyes y Decretos 1940-1985).....	8522
Ine ANUARIO ESTADISTICO DE ESPAÑA 1985	8523
MARTINEZ DE ARANDA, GINES CERRAMIENTOS Y TRAZAS DE MONTEA.....	8524
FREEDMAN, LAWRENCE ATLAS OF GLOBAL STRATEGY.....	8525
Bardají, Rafael L. LA "GUERRA DE LAS GALAXIAS".....	8526

	<u>Referencia</u>
FELDEN, MARCEAU	
LA GUERRA EN EL ESPACIO.....	8527
CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO	
COMENTARIO SOCIOLOGICO N° 51-52.....	8528
De la Vega Viguera, Enrique	
LA CAPITANIA GENERAL DE SEVILLA	
HISTORIA DE UNA INSTITUCION.....	8529