

C E S E D E N

LA DEFENSA DE LA NATO.-LOS DESAFIOS DEL CAMBIO

- De "Nouvelles de L'OTAN", núms.  
1,2,3,4,5,6 de 1974.

(Traducido por el Coronel Sancho  
Sopranis).



Abril 1975

BOLETIN DE INFORMACION NUM.91 -IV

## LA DEFENSA DE LA NATO.-LOS DESAFIOS DEL CAMBIO

D.C.HUMPHREYS, Secretario General Adjunto de Planes y Política de Defensa.

En el terreno militar, como en todas las demás actividades humanas, el hombre debe adaptarse al cambio y debe tener constantemente consciencia de los cambios de su medio ambiente suscitados por la evolución política, por los factores económicos y sobre todo por las innovaciones tecnológicas.

Por lo que se refiere a la evolución de la estrategia, la NATO se merece buenas notas. El concepto de disuasión no es nuevo: pero la forma en que los recursos de la NATO han sido movilizadas desde 1949 con vistas a prevenir cualquier ruptura de hostilidades y no con vistas a conseguir una victoria en el campo de batalla, no tiene precedente en la historia y ha alcanzado hasta ahora un notable éxito. Así como los objetivos políticos de la Alianza tras una acción tendente a contener al adversario y a dar respuesta a los rigores de la guerra fría se han transformado en una búsqueda de la distensión, así la estrategia ha pasado del principio de represalias masivas al concepto de la respuesta graduada y al empleo complejo de los potenciales nucleares tácticos.

Pero, por muy apropiada que sea, una estrategia ha de ser viable, es decir que debe contener los instrumentos que respondan perfectamente a su puesta en práctica. Es primordial que estos instrumentos, o sea las fuerzas militares de la NATO, sean puestos a punto y adaptados de modo que estén siempre en relación con la estrategia que deben servir, con la amenaza a la que han de hacer frente y con los recursos que la Alianza pone a su disposición.

Cambios de la política exterior pueden intervenir a menudo a corto plazo. Los cambios en el terreno de la defensa tropiezan a veces con resistencias debido a la inclinación natural a fiarse de lo que se conoce y ha sido probado. Su puesta en práctica

ca es siempre lenta debido a los enormes recursos invertidos en los programas actuales y porque los cambios relativos a los armamentos, a los despliegues, a las organizaciones y al personal modernos tienen que ser necesariamente procesos a largo plazo.

En las sociedades de dictaduras cerrada, como las del Pacto de Varsovia, las decisiones pueden ser tomadas por algunos miembros de la élite dirigente, los cambios son dictados desde arriba y pueden ser aplicados sin gran controversia. En las sociedades democráticas abiertas el proceso es más lento, abundan las polémicas y los debates y la necesidad de conseguir el apoyo del público es de gran importancia. Sin el apoyo del público la Alianza, en tanto que instrumento de seguridad, no puede continuar existiendo.

Las "Nouvelles de L'Otan" han decidido por lo tanto brindar a autores de primerísimo plano en el terreno de la defensa la ocasión de expresar sus puntos de vista acerca de los diversos aspectos de los problemas de defensa que actualmente se plantean al mundo libre occidental. Esta serie de artículos que se inicia en este número de la Revista y que se prolongará en los números siguientes expresará, naturalmente, los puntos de vista de los autores, que no son necesariamente los de la NATO, pero cabe esperar que estos artículos alcanzarán un doble objetivo. Por una parte, podrán contribuir a suscitar en el gran público una mejor toma de conciencia de la importancia de la defensa y una mejor comprensión del hecho que la seguridad y el mantenimiento de la paz son las condiciones previas de la solución de la mayor parte de los demás problemas que se plantean a la humanidad en esta segunda mitad del siglo XX.

Por otra parte, los puntos de vista y las ideas expresados en estos artículos podrán asimismo suponer un estimulante en lo que se refiere a los conceptos nuevos y a su aplicación por quienes están encargados de preparar y de mantener la defensa de Occidente. No es mala cosa que, de cuando en cuando, nos alejemos un poco durante un instante del desarrollo diario de nuestros trabajos para preguntarnos si utilizamos realmente en forma óptima los elementos de que disponemos. El éxito de la Alianza ha sido tal que muy a menudo consideramos este éxito y la eficacia de

la estrategia inherente como algo natural. La ocasión del vigésimo quinto aniversario es tal vez el momento adecuado para preguntarnos si tenemos razón.

El primero de estos artículos, a continuación, trata de la disuasión, que es un asunto difícil pero absolutamente primordial; los otros cinco estudiarán los siguientes temas: Posición de las Fuerzas de la NATO en el Mando Aliado en Europa.- La Estrategia soviética en el mundo; un desafío marítimo.- Gastos de defensa y economías nacionales.- Las relaciones de defensa norteamericana/Europa Occidental.- La Fuerza Armada de la NATO y su papel en el marco de los grandes objetivos de la Alianza.

## 1.- LA DISUASION

General de Brigada Kenneth HUNT, director adjunto del International Institute for Strategic Studies de Londres.

Desde que las naciones existen, se preocupan de su seguridad, o sea de la defensa de su territorio o de la sociedad, o de lo que consideran que constituye sus intereses. Para la mayor parte de los países industrializados, sin embargo, la seguridad comprende ahora elementos que sobrepasan los simples medios de defensa; la potencia de destrucción de las armas nucleares y su alcance son tales que la disuasión ha llegado a ser el objeto esencial de su sistema de seguridad. Pero disuasión es un concepto menos concreto que el de defensa; tal vez convendría examinarlo más atentamente y definir la forma en que se aplica a la Alianza.

Defensa y disuasión están naturalmente vinculadas una a otra; un grado suficiente de defensa puede constituir un elemento esencial de la disuasión.

La defensa está vinculada al potencial enemigo, que generalmente es conocido y se refiere esencialmente a la guerra.- La disuasión, en cambio, lo está a las intenciones del enemigo, que pueden no ser conocidas, y se refiere esencialmente al tiempo de paz. Incluso si no se puede adivinar el pensamiento del

enemigo, hay no obstante que influenciarlo, para desanimarlo de toda acción hostil por su parte. Se trata de analizar los objetivos a la vista y los riesgos asociados a posibles acciones y luego determinar el valor que el enemigo concederá a cada elemento. El objeto de la disuasión es hacer que el enemigo considere los costes probables de una intervención hostil a nuestros intereses superiores a las ventajas que pudiera sacar de tal intervención, de forma que renuncia a ésta.

Se trata de la disuasión provocada por la amenaza de represalias; en otras palabras, cualquier acción hostil arrastrará inevitablemente su castigo. La amenaza puede sin embargo tomar otra forma, la que Thomas Schelling ha llamado "fuerza compulsiva". Aquí la fuerza puede ser enarbolada -o puede incluso ser utilizada efectivamente para forzar, para obligar a alguien a hacer algo antes que a no hacerlo. Los bombardeos americanos en Vietnam, por ejemplo, llevaban en sí, a fin de cuentas, un importante elemento de coerción: obligar al enemigo a ir a la mesa de conferencia. Las reducciones de petróleo árabe constituye una forma de coerción económica, un intento de obligar a los países a apoyar la causa árabe o una disuasión de apoyar a Israel.

La escala relativamente limitada de las fuerzas convencionales incluso dotadas de armamento moderno -se presta a la amenaza o al empleo de la coerción, pero la disuasión nuclear tiene por objeto evitar el empleo de la fuerza, no utilizarla. Las armas nucleares tienen un poder tan terrible de destrucción que sólo tiene sentido si no son empleadas. El valor de las armas no utilizadas -o sea, la potencia latente, es no obstante real. Se puede decir que tienen una productividad negativa.

La amenaza de castigo o la coerción dista mucho de ser ideas nuevas; han sido aplicadas desde siempre. Lo que es totalmente nuevo es la escala del castigo que las armas nucleares han hecho posible y la distancia a que puede ser aplicado este castigo. Ahora las naciones pueden ser disuadidas o coercidas desde muy lejos. Y los daños causados al enemigo no tienen que esperar el resultado de una guerra; la amenaza de la bomba de hidrógeno o de una devastación instantánea se plantean en tiempo de paz.

## La era prenuclear

En la era prenuclear, el objetivo general de la guerra consiste en alcanzar la superioridad militar, para que sea entonces posible alcanzar los objetivos políticos. Las guerras han tenido lugar esencialmente cuando podían ser rentables -siendo los dividendos más elevados que los costes, o porque el bando que iniciaba las hostilidades estaba persuadido que así sería. Las armas nucleares han modificado radicalmente este cálculo de los costes y beneficios y por ello, por lo que a Europa se refiere, los precedentes históricos pueden ser un guía insuficiente para el porvenir, excepto cuando se piense únicamente en el empleo de las fuerzas convencionales.

Al hablar de la ruptura de las hostilidades en 1914, se ha dicho que los acontecimientos habían sido arrastrados por su propio movimiento; las naciones se hallaron cogidas en la red del dispositivo de movilización, sujetas por las rígidas necesidades del transporte por ferrocarril e incapaces de dar marcha atrás. Puede que así haya sido, sin embargo los planes de guerra de Alemania se basaban desde hacía mucho tiempo en la idea de que la guerra podía ser rentable. Alemania no estaba disuadida de actuar por la potencia militar de sus adversarios potenciales o, por lo menos, por cualquier combinación de alianzas que estimaba concebible. La puesta parecía valer la pena de correr el riesgo. A pesar de todo, la guerra sería corta. El Kaiser, al pasar revista a sus tropas en el momento de su salida, en la primera semana de agosto, les declaró que estarían de vuelta antes de la caída de la hoja. Pero los hechos se revelaron distintos y los horrores que tuvo que sufrir Europa en esa época se salen del entendimiento.

Cuando en 1936 Hitler penetró en Renania, estos horrores estaban todavía presentes en las memorias y Francia se negó a iniciar una acción que podía desembocar nuevamente en una guerra semejante. El problema era grave pero no demasiado grave. Quedó disuadida y el desafío hitleriano tuvo éxito, y tuvo nuevamente éxito cuando las tropas hitlerianas entraron en Austria y en Checoslovaquia. En 1939, cuando invadió Polonia, Hitler tomó otro riesgo calculado, pero esta vez la disuasión fracasó y Francia y

Gran Bretaña entraron en guerra. Fueron precisos años de combate y de bombardeos para que los países aliados infligiesen el castigo que ahora podría serlo con las armas nucleares en un instante.

Hasta entonces, pues, la guerra en Europa era todavía concebible como instrumento de política. Se buscaba las alianzas o los equilibrios de potencias para elevar el nivel de los riesgos y, por ello, de la seguridad, pero la disuasión no era todavía un término militar corriente: defensa implicaba todavía guerra.

### Era nuclear

La introducción de las armas nucleares y su empleo contra Japón no tuvieron aparentemente incidencias alguna inmediata o completa en el conflicto internacional. La guerra de Corea estalló frente al ejército americano que sin embargo disponía de la bomba y desde entonces se ha hecho evidente que la misma potencia de destrucción de las cargas nucleares limita las condiciones en que pueden ser utilizadas o en las que la amenaza de su empleo tiene alguna probabilidad de credibilidad: lo que se juega debe estar en relación con los costes para ambos bandos. Sin embargo, estas armas tuvieron rápidamente influencia en las estrategias en Europa. El Reino Unido basó su política en materia de seguridad en la disuasión nuclear a partir de 1951 y en 1954 la NATO adoptó oficialmente una estrategia de represalias masivas, gracias a la cual la potencia de las armas nucleares americanas compesaba la potencia convencional de las fuerzas soviéticas. Los riesgos que correría la Unión Soviética iniciando una guerra general quedaron de este modo transformados. Una guerra de este tipo dejaba de ser un acto de política racional en Europa -siempre y cuando se creyera que las armas nucleares serían efectivamente empleadas en caso de intervención. La credibilidad ha sido siempre el problema central de la disuasión.

Desde esta época y sobre todo desde que la Unión Soviética ha adquirido armas nucleares, la teoría de la disuasión se ha afinado y ha cristalizado. El pensamiento sobre este tema ha tomado dos direcciones particulares: una búsqueda de estabilidad estratégica, sobre todo merced a la puesta a punto de armas que ase

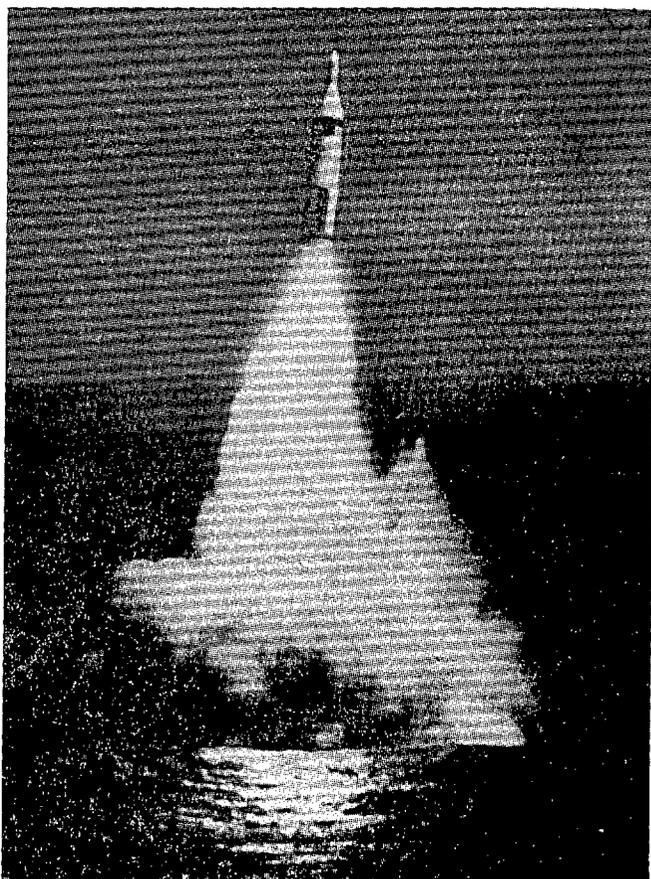
guren el segundo golpe, y la búsqueda de una flexibilidad de movimiento, merced a la adquisición de una gama de opciones convencionales y nucleares. El resultado en Europa ha sido la estrategia de la respuesta graduada, que utiliza una mezcla de armas convencionales y nucleares, a fin de cuentas una estrategia en la que se funden defensa y disuasión. Las fuerzas convencionales proporcionan opciones a los escalones inferiores de la respuesta pero deben ser también bastante importantes para excluir la eventualidad de una victoria rápida del enemigo. No tienen una dimensión tal que el enemigo estimara imposible vencerlas merced a una acción convencional; si la tuviesen, entonces la estrategia sería una estrategia de defensa y no de disuasión. Pero han de ser suficientemente importantes para dar lugar a la posibilidad de un riesgo de guerra nuclear. Esta forma de acción es la de la disuasión por insuficiencia de medios convencionales.

La previsión por los soviéticos de la posibilidad de una guerra nuclear, con todos los riesgos y costes que supone, es esencial para esta estrategia graduada, y la presencia en Europa de cargas nucleares da cuerpo en forma espectacular a este peligro. No obstante es igualmente necesario que exista al mismo tiempo una capacidad de contestar a amenazas menos importantes específicamente por debajo de nivel nuclear. Los años 1930, en los que los desafíos no tropezaron con ninguna respuesta porque parece que entonces no se disponía de ningún medio de respuesta, encierran lecciones que son todavía valederas hoy día. Es preciso en efecto que la estrategia sea capaz de responder a toda una escala de amenazas virtuales que van de la presión política a las grandes intervenciones militares, llevando esta respuesta al nivel de acción necesaria.

### Garantía americana

Este concepto, naturalmente, se apoya ampliamente en la potencia nuclear americana y en la garantía americana en Europa. Esta garantía choca a menudo con una duda europea, aunque haya sido confirmada en muchas ocasiones por los Estados Unidos. Con toda evidencia, la instauración de una paridad nuclear estratégica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética ha suscitado un

cierto malestar en ciertos europeos, y hay que admitir que es difícil encontrar contestación racionalmente convincentes a ciertas preguntas. Desde luego, si la Unión Soviética y los Estados Unidos detentan cada uno fuerzas que pueden sin duda alguna dar el segundo golpe, o sea que pueden destruir efectivamente la civilización del otro, es muy difícil concebir un problema acerca del cual prefiriesen combatir antes que buscarle un arreglo. Cabe concebir que la guerra empiece por accidente o como consecuencia de acontecimientos de los que ya no se pudiese controlar su evolución, pero en tanto que acto político o elección preferencial parece absolutamente irracional y, desde luego, sobre todo por parte de los Aliados. Parece ser que nada, fuera de una supervivencia nacional, debería ser un casus belli y sin embargo una garantía concebida para tranquilizar a los Aliados debe necesariamente abrir eventualidades claramente inferiores a ésta.



Lanzamiento de un POLARIS A-2

Por lo tanto, los europeos han considerado como artículo de fé el hecho de que un campo de batalla en Europa debe estar vinculado en forma evidente a la disuasión estratégica americana, y que el peligro para la Unión Soviética debe incluir el riesgo de una guerra generalizada. No es fácil hoy día demostrar que se puede dar crédito a esta estrategia en todas las circunstancias; tal vez la escalada a la guerra nuclear se limitaría de hecho a la guerra nuclear en Europa -aunque en toda condición este hecho deba constituir por sí mismo una disuasión suficiente. Pero, por la misma naturaleza de las cosas, no se puede nunca tener una certidumbre absoluta en un asunto como éste. El hecho para la Unión Soviética de ser absolutamente incapaz de prever las consecuencias de la intervención militar es-

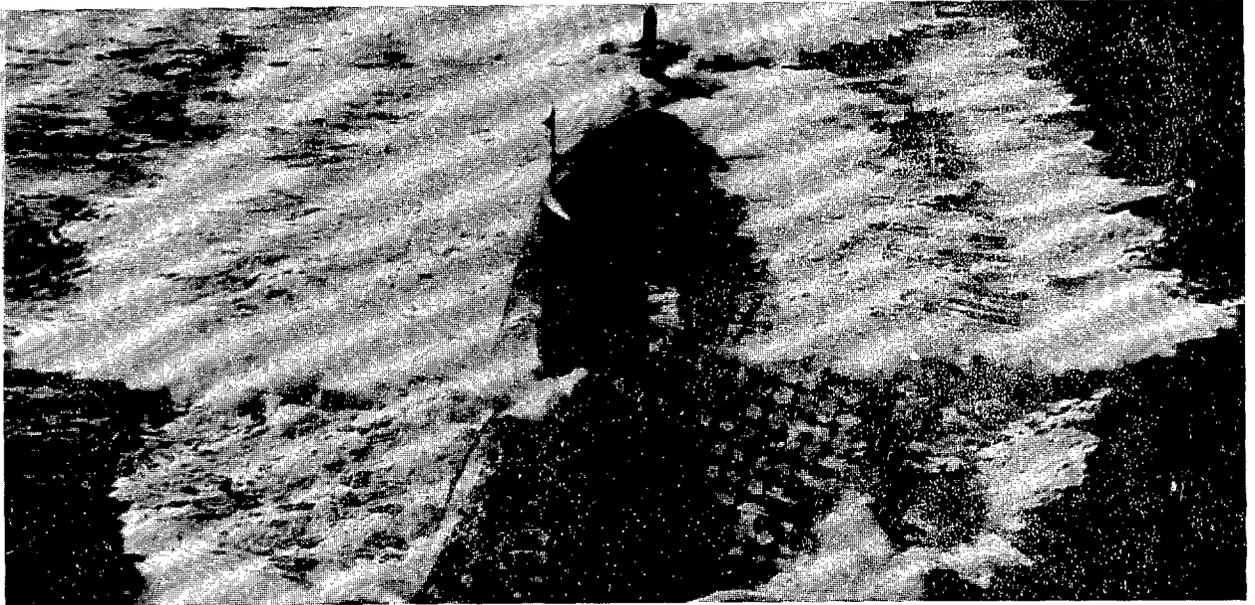
bastante evidente y debe constituir un poderoso motivo de disuasión. Los dirigentes soviéticos no pueden estar seguros de que las armas nucleares no serán empleadas. La presencia de efectivos importantes de tropas americanas y de armas nucleares americanas en Europa responde de esta incertidumbre y da confianza a los aliados europeos de la NATO. Cada uno de estos elementos, incertidumbre para el adversario y confianza para los Aliados, es esencial para la disuasión. Ni una ni otra debe alterarse.

### Efecto de las reducciones de fuerzas

Mas, si las tropas y las armas americanas en Europa permiten asegurar esta disuasión, ¿ qué pasará si se reduce sus efectivos?. Tal vez se pueda contestar que la disuasión nuclear, o la aptitud de las fuerzas convencionales de suscitar un riesgo de guerra nuclear, no es una cuestión que dependa en forma demasiado sensible de los efectivos considerados. Ya han tenido lugar anteriormente reducciones de millares de hombres sin que la casa se hundiera. Como se ha dicho anteriormente, es ciertamente preciso que las fuerzas convencionales sean suficientemente fuertes para impedir cualquier irrupción rápida del adversario, pero no es necesario que sean bastante fuertes para poder combatir durante periodos prolongados sin recibir refuerzos. Sin duda alguna, si tienen lugar reducciones, la flexibilidad de acción corre el riesgo de padecer, a menos que se proceda a alguna reestructuración o reequipamiento, para que una cierta potencia de fuego comense la reducción de los hombres o a menos que el adversario proceda a las mismas reducciones. Esto podría suponer un chalaneo entre márgenes territoriales y plazos, dado que no es evidentemente aceptable que en una medida reducida, todo plan de reducción de tropas -americanas y europeas- deba necesariamente ir pa-rejo a otras disposiciones que permitan reforzarlas en caso de crisis. La reciente guerra de Oriente Medio ha demostrado -si es que la lección no estaba ya hartamente comprendida en Europa- que se puede todavía producir la sorpresa táctica pese a la observación seguida por un refuerzo militar.

Hay que establecer un equilibrio adecuado entre los efectivos que aseguran la defensa en tiempo de paz y los que deben reforzarlos en tiempo de crisis y prever, además, buenos dispositivos de refuerzo, Si esto no sucede, en el mejor de los ca-

sos, las opciones se verán por ello reducidas, la necesidad de recurrir a las armas nucleares se hará sentir pronto y la disuasión lo padecerá. El dilema es evidente. Los países desean ahorrar, lo que puede llevar consigo una reducción de los efectivos. El contar más con las reservas es un medio de llevar a cabo esta reducción, pero también puede llevar demasiado lejos. En efecto, no sólo es preciso ser capaz de dotar a las defensas de los efecti-



*Un Submarino del tipo RESOLUTION, del que esta dotada la fuerza estratégica nuclear del Reino Unido.*

vos requeridos en los plazos necesarios, sino también que el adversario lo sepa y que sienta que se está decidido a apoyar esta acción. Dado que una garantía americana está en juego, el elemento americano de la defensa debe asimismo estar visible y ser suficiente.

Esto no es simplemente un alegato para el mantenimiento del statu quo, aunque se le pueda perdonar a un militar el no acoger de buen grado reducciones sin alguna compensación. Sin duda habrá, en todo caso, modificaciones en la forma de mantener la disuasión -si esto no obstante no parece paradójico-. La tecnología puede hacerlas posibles; las presiones económicas o la distensión pueden establecerlas.

Debido a las mejoras del sistema de armas, es posible que los Estados Unidos decidan asegurar su garantía en forma dis

tinta, tal vez manteniendo un mayor número de armas y de tropas en los Estados Unidos y menor en Europa. Puede ser que sistemas de armas nucleares con bases avanzadas sean finalmente sustituidos por armas de mayor alcance, por lo menos en parte. Si estas modificaciones son objeto de negociaciones apropiadas con los aliados, no hay motivo para que sufra la disuasión. Armas nucleares en poder de los europeos podrán desempeñar un papel más importante en la estrategia que el actual, pese a las dificultades con las que se tropieza por ahora en este sentido. Estas armas son escasas en comparación con las que tienen los arsenales americanos o soviéticos; su empleo se basa en la teoría de la disuasión mínima, es decir, que un país que dispone de un pequeño número de armas nucleares que puedan servir para un ataque puede ejercer una amenaza de destrucción de represalia suficiente para disuadir al adversario de lanzar un ataque importante. Un agresor no puede contar con destruir todas estas armas y se puede conseguir una disuasión seria solamente a partir de esta certidumbre. No sustituye, naturalmente, la garantía nuclear americana, cuyo mantenimiento todos los países europeos desean firmemente, pero contribuye al mantenimiento de la incertidumbre en la mente de los soviéticos y de este modo al refuerzo de la disuasión. Hay que añadir, sin embargo, que en la medida en que existen debates intelectuales o políticos acerca de la naturaleza o de la duración de la garantía americana, continuarán ejerciéndose presiones en pro de un desarrollo más intenso de estas armas. Pueden ser consideradas como una forma de nueva afirmación de seguridad para Europa.

Es posible que armas nucleares de campo de batalla, más pequeñas, más limpias tengan un lugar definido en el abanico de la disuasión, si es que esto no ha sucedido ya. Se arguye que, aun no considerándolas como armas de combate directo en caso de guerra, su valor de disuasión puede ser muy grande porque entrañan más credibilidad que las armas más importantes cuando se trata de un empleo inicial; su valor en combate puede no obstante ser muy reducido, dado que el enemigo puede asimismo emplearlas y no emplear necesariamente armas de potencia más reducida.

Los europeos han deseado siempre disponer de una disuasión antes que de una estrategia defensiva; cualquier guerra en Europa sería espantosa y por lo tanto hay que evitarla a cualquier precio. Este concepto cuyo acento se coloca en fuerzas nu-

cleares antes que en fuerzas convencionales, no siempre ha sido bien acogido en los Estados Unidos, aunque corresponda precisamente a la doctrina elaborada por los americanos para sí mismos por lo que se refiere a sus propios territorios y a las armas estratégicas. La estrategia actual de la NATO es no obstante una tela sin costuras compuesta por elementos convencionales y nucleares en la que juegan conjuntamente la defensa y la disuasión. Eleva el riesgo de guerra nuclear y de este modo puede responder a la amenaza, sin duda muy poco probable pero terrorífica, de una guerra generalizada. Puede así mismo hacer frente a eventualidades más concebibles por debajo de ese nivel - se dedican recursos suficientes a la defensa -. Es un concepto que no tiene ninguna rigidez y que no es necesariamente estático; puede evolucionar con la tecnología y adaptarse al contexto político. Su característica esencial es la flexibilidad pero corresponde también a los vínculos establecidos entre los Estados Unidos y la Europa Occidental que ha permitido establecer tal estrategia desde hace un cuarto de siglo. Esta estrategia asegura la disuasión sin la cual los países no se sienten seguros - y si no se sienten seguros no se sentiran capaces, como tampoco por su parte la Unión Soviética, de acelerar el movimiento hacia el objetivo anhelado (de la distensión).

Este estudio sólo ha querido mostrar cómo la disuasión puede garantizar la seguridad militar y no cómo conviene utilizarla. Este punto no obstante merece naturalmente igual atención. La amenaza militar sólo constituye una dimensión; existe por otra parte un conjunto de presiones políticas, económicas y psicológicas a las que hay que responder; las complejidades y las tensiones de las sociedades modernas hacen a éstas muy vulnerables a estas presiones. Aunque los esfuerzos precisos para garantizar la seguridad son ciertamente considerables, los que son necesarios para mantenerla cuando se la ha alcanzado no lo son menos, y hay que poner igualmente a punto las políticas adecuadas a este respecto con la mayor atención.

---

## LA POSICION DE LAS FUERZAS DE LA NATO EN EL MANDO

### ALIADO EN EUROPA

W.F.K. THOMPSON, corresponsal militar del Daily Telegraph.

En el primer artículo de esta serie, el General de Brigada - Kenneth Hunt ha tratado de la teoría de la disuasión, sobre la que descansa la estrategia militar de la NATO con vistas a evitar la guerra. Un próximo artículo tratará de la cuestión importantísima que suponen la estrategia marítima de la NATO y la defensa de sus vías de comunicación marítimas. Este artículo, en cambio, presenta algunas sugerencias acerca de la organización, el equipo y el mando futuro de las fuerzas convencionales de la NATO terrestres y aéreas de esta región vital que es el frente central, en función de las armas nucleares de combate disponibles, de las armas convencionales modernas de gran precisión y complejidad, de las crecientes limitaciones en materia de recursos y de otros problemas complejos de defensa.

Antes de exponer las hipótesis que delimitan estas sugerencias, me parece necesario llamar la atención sobre un punto a menudo - descuidado: sobre el hecho de que algunos aliados de la NATO y en particular los Estados Unidos, directamente interesados en la defensa del frente central, tienen compromisos suplementarios para la defensa de otras regiones de la zona de la NATO así como compromisos fuera de la zona del Tratado del Atlántico Norte. Es preciso por lo tanto que la defensa de la región central de Europa se organice de forma que permita a esos aliados - cumplir tanto esos compromisos como los que tienen con la NATO.

Además de la responsabilidad global asumida por los Estados Unidos en tanto que superpotencia y caudillo del mundo occidental, los compromisos a que me refiero son los siguientes: las responsabilidades residuales de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos derivadas de los acuerdos de Postdam y los que deben ser asumidos en el marco de la Unión de Europa Occidental, además, los compromisos previstos para reforzar las fuerzas de las regiones Norte y Sur del Mando aliado en Europa y para asegurar la defensa de la zona de mando de SACLANT=

El Reino Unido, Francia y los Estados Unidos siguen siendo responsables de la seguridad de Berlín Oeste, que se halla fuera de la zona de la NATO, así como del pasillo aéreo y terrestre que une Berlín a la República Federal. La inviolabilidad de la frontera entre las dos Alemanias es asimismo una responsabilidad que les incumbe directamente: las fuerzas americanas y británicas asumen responsabilidades directas relativas a la parte de frontera que se halla en sus antiguas zonas de ocupación y que corresponden actualmente a las zonas de responsabilidad del NOR-THAG y del CENTAG.

El compromiso de la defensa de la Unión de Europa Occidental, valedero hasta 1998, es mucho más estricto que el de la NATO. Los firmantes del Tratado del Atlántico han reconocido de común acuerdo que un ataque contra uno de ellos supone un ataque contra todos, pero sólo se comprometen a una consulta inmediata de modo que cada uno pueda decidir medidas, incluidas las del tipo militar, que haya de tomar. Los firmantes de la Unión de Europa Occidental, en cambio, se comprometen a acudir en auxilio de cualquiera de sus miembros que sean objeto de una agresión armada en Europa, con " toda la ayuda militar o de otro tipo que pueda aportar". La fuerza del compromiso de la NATO se manifiesta, por lo tanto, no por los términos bastante débiles del Tratado, sino más bien por la estructura del mando militar.

Habiendo recordado estos compromisos, expondré ahora las hipótesis sobre las que se apoya este documento y que se establece como sigue:

I. El objetivo militar esencial de la NATO consiste en disuadir al adversario de iniciar hostilidades, manteniendo simultáneamente la zona de la NATO fuera de cualquier ataque; el objetivo político esencial de la NATO sigue siendo el que ha sido desde el principio, o sea la salvaguarda de la libertad, de la herencia común y de civilización de sus poblaciones, basadas en los principios de democracia, de libertad individual y de imperio de la ley, con vistas a asegurar la estabilidad y el bienestar de las poblaciones de la zona del Atlántico Norte, objetivo al que pueden sumarse, como consecuencia de la aplicación del Plan Marshall y del Tratado de Roma, la integración y la unificación progresiva de Europa Occidental.

II. La estrategia de la NATO, en caso de fracaso de la disuasión, seguirá siendo una estrategia de respuesta graduada, es decir, concebida para -

responder a una agresión de cualquier nivel y que, en la zona central de Europa, seguirá estando organizada lo más cerca posible de las regiones del Este, lo que corresponde al concepto de defensa avanzada.

III. El total de los recursos reales que los aliados están dispuestos a dedicar a la defensa no aumentará, a menos que intervenga una modificación radical de la situación política.

IV. La Comunidad Europea mantiene la voluntad de tomar las medidas necesarias para llegar a una política exterior común y, en su consecuencia, a una política de defensa común y para crear las instituciones para estos fines.

V. Los Estados Unidos seguirán comprometidos en la defensa de la zona de la NATO, pero durante los próximos cinco años las fuerzas americanas estacionadas en Europa serán reducidas del equivalente de cinco divisiones a tres.

VI. Las negociaciones en el marco de la MBFR (Reducción Mutua y equilibrada de fuerzas) no modificarán sensiblemente el equilibrio actual de las fuerzas en Europa.

Estas hipótesis, que espero no sean consideradas descabelladas, ponen evidentemente un límite a las soluciones militares radicalmente nuevas. Provocan asimismo ciertas observaciones y puestas a punto antes de que podamos llegar a considerar posibles terrenos de cambio.

El General Hunt ha subrayado la importancia del mantenimiento de un buen equilibrio y de un vínculo entre las fuerzas nucleares estratégicas y las fuerzas convencionales de la Alianza, así como la importancia de estos dos elementos por lo que a la estrategia de disuasión se refiere. El presente artículo no tiene por objeto tratar de la composición de las fuerzas estratégicas de las superpotencias ni del equilibrio que conviene mantener entre ellas, sin mencionar que su potencia es tan devastadora que la pregunta a la que hay que contestar antes de que cada bando recurra de liberadamente a una acción militar consiste en saber, no si su empleo es creíble, sino más bien si es inconcebible, sin la menor duda. Fuerzas convencionales ligadas por las armas nucleares de combate a las fuerzas

nucleares estratégicas son esenciales para que la respuesta no pueda ser jamás un "sí" categórico y que la duda consiguiente constituya un elemento extremadamente importante de la disuasión.

La faz de la disuasión presenta igualmente otro aspecto no menos importante que afecta la naturaleza de las fuerzas militares de seguridad de los aliados. En toda crisis internacional que ponga la NATO en tela de juicio, las fuerzas de la NATO no sólo deben disuadir al Pacto de Varsovia de buscar una solución militar, sino que deben infundir confianza, de modo que la moral de la población de los países de la NATO pueda resistir una amenaza de guerra. Pero desde la creación de la NATO, la opinión pública de Europa Occidental ha pasado de la desmoralización a la satisfacción de sí misma. Por lo tanto, si Occidente no dispone de fuerzas a todas luces suficientes, su opinión pública corre el riesgo en tiempo de crisis, de pasar muy rápidamente de la satisfacción de sí misma al pánico.

Un jefe de la Academia militar soviética "Frunze" definía - en los años 30 el papel del ejército rojo como "consistiendo en estar dispuesto a sacudir el árbol cuando las frutas estén bastante maduras para caer". La NATO está concebida para evitar que se trate de sacudir el árbol occidental, pero éste necesita imperiosamente ser tratado contra los parásitos. No obstante, a cada miembro de la Alianza le incumbe tomar medidas para que, por medios políticos y económicos, las frutas no se pudran y para neutralizar los parásitos que puedan provocar su putrefacción.

Así, a mi modo de ver, hay que tener en cuenta en la defensa de la zona de la NATO todo el abanico de la preparación, que abarca - las fuerzas nucleares y los planes tendentes a la rápida detención de los miembros de la quinta columna y la organización de una "resistencia" si una región fuese invadida.

Aunque los aliados miembros de la NATO disponen de efectivos y de medios financieros ampliamente suficientes para permitirles estar en un plano de igualdad con las fuerzas del Pacto de Varsovia, tanto - cuantitativa como cualitativamente; les falta no obstante la voluntad política de actuar en este sentido. Los gobiernos democráticos de la Alianza, sensibles a las exigencias materialistas y de corta vista de algunos de sus electores, no desean, a todas luces, dedicar una muy gran parte de la ri-

queza nacional, a la defensa ni responder, unidad por unidad, al enorme esfuerzo militar del Pacto de Varsovia. A decir verdad, actualmente, en un clima de distensión y habida cuenta de esa satisfacción de sí mismo de la opinión pública antes mencionada, sería muy difícil para cualquier gobierno occidental aumentar en forma espectacular sus gastos de defensa. Hay por lo tanto que considerar lo que se podría hacer, en el marco de las hipótesis arriba expresadas, para mantener y, si es posible, aumentar la potencia defensiva y disuasiva de la NATO.

En términos generales, los terrenos que desearían explorar son los siguientes: los que se refieren a la dotación de efectivos y al despliegue de las fuerzas de AFCENT; las consecuencias que se deducirían del desarrollo de la Comunidad Europea en tanto que entidad política y, en su consecuencia, militar; y las modificaciones de la estructura del mando de la NATO que podría deducirse de este hecho con, por otra parte, una reducción substancial de las fuerzas terrestres americanas.

### La situación del AFCENT

Un buen general puede aceptar una inferioridad numérica global a condición de que disponga de tropas de primera calidad y de los medios de maniobra. Esta última condición exige una situación aérea satisfactoria, tropas móviles muy entrenadas y una defensa en profundidad.

Desgraciadamente, hay razones para creer que no sólo las fuerzas de la NATO en el frente central están en un estado de inferioridad del orden de uno a dos en lo que a aviones y carros de combate se refiere, sino que están peor entrenadas y disciplinadas que sus oponentes eventuales. Todos los miembros del Pacto de Varsovia han impuesto un tiempo mínimo de servicio de dos años, con excepción de la República Democrática Alemana, donde ese mínimo es de 18 meses. Para los reclutas de las fuerzas terrestres de AFCENT, el tiempo de servicio ha disminuído y va actualmente de 12 a 16 meses, lo que da al Pacto de Varsovia un adelanto de un año en el estado de preparación que la NATO no puede igualar.

Parece probable que esta decadencia proseguirá, porque sus causas son simultáneamente políticas y financieras. Los países que emplean el reclutamiento disponen de muchos más hombres en edad de servi

cio militar de los que están dispuestos a equipar por razones financieras. Si algo parecido a una especie de reclutamiento universal es políticamente aceptable, un servicio militar altamente selectivo no lo es. En consecuencia, como el número de hombres en edad del servicio militar aumenta, los políticos reducen la duración del servicio para mantener la red ampliamente esparcida.

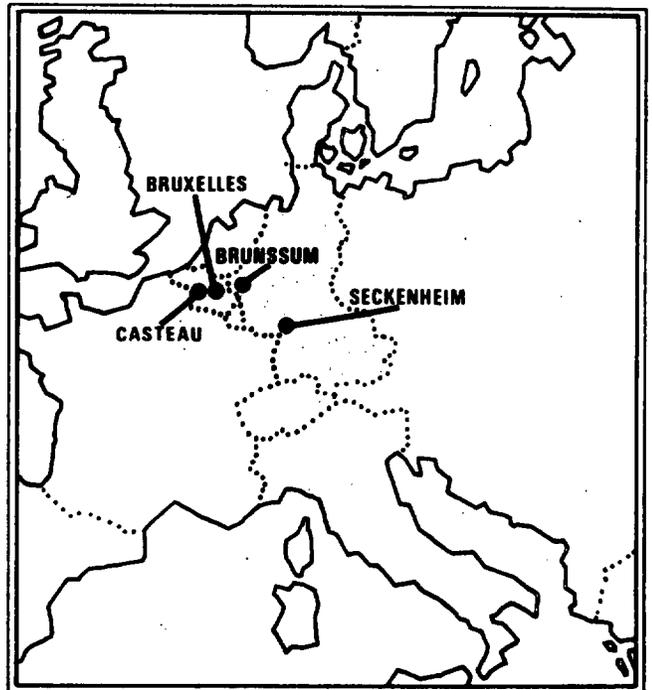
No pienso que todo lo que sea inferior a un período de reclutamiento de dos años pueda tener como resultado la formación standard necesaria para operaciones extremadamente móviles contra un enemigo numéricamente superior y bien entrenado. Pero esto no es todo: debido a la necesidad política de la defensa avanzada y a la insuficiencia de los efectivos, las divisiones acorazadas y mecanizadas de AFCENT se ven obligadas a un despliegue lineal que reduce su capacidad de maniobra. En estas condiciones, ¿ qué habrá que hacer?

La forma en que las fuerzas nacionales están dotadas de efectivos es un asunto altamente político, cuyos elementos varían de un país a otro. Como Alemania Occidental constituye el aliado clave en el frente central, acerca de su dotación de efectivos desearía someter sugerencias y éstas, por otra parte, pueden ser utilizadas como modelo para otros países. Desde la creación de la Bundeswehr se ha tropezado, por razones históricas, con continuas dificultades para reclutar un número suficiente de oficiales y de suboficiales con largos contratos de servicio, encargados de ocuparse de la formación de los reclutas. Por las razones políticas antes invocadas, el periodo de duración del servicio militar ha sido recientemente rebajado de 18 a 15 meses y esto sólo aliviará los problemas durante algunos años.

Pienso que ha llegado el momento de considerar seriamente el establecimiento de un sistema doble: es decir, incluyendo por una parte - fuerzas " profesionales " aunque reducidas pero muy formadas y fuertemente acorazadas, con una muy grande potencia de fuego, perfectamente equipadas y entrenadas para combatir y sobrevivir en un campo de batalla táctico ( me refiero a las fuerzas terrestres porque, prácticamente, las fuerzas aéreas son ya fuerzas " profesionales " al 100% y por otra parte unidades paramilitares compuestas por reclutas cuyo servicio durara de 6 a 9 meses. Sería posible completar las aptitudes de estas últimas formacio

nes, mediante organizaciones de juventud antes de la llamada a filas y , después del licenciamiento, mediante programas de entrenamiento de "reservistas" ( en otras palabras, según un sistema que sería casi semejante al de la guardia nacional tal como se lleva a cabo en los Estados Unidos). Su reclutamiento sería local y su labor principal consistiría en mantener un marco de defensa a escala nacional en el que las fuerzas acorazadas y mecanizadas llamadas " profesionales " estarían desplegadas en profundidad con toda libertad de maniobra.

Estas unidades movilizadas regionalmente estarían encargadas del apoyo logístico de las unidades profesionales, del mantenimiento de las líneas de telecomunicación de la NATO y del ataque de las fuerzas enemigas que progresarían. Para ello algunos elementos de estas unidades serían movilizados en las defensas anti-aéreas mientras que otros estarían equipados con misiles -contracarros dirigidos y serían entrenados para la caza de los carros de combate. Un número de entre ellos debería tener un papel retardador y entre ellos se constituiría el marco de un movimiento de " resistencia ", aunque sea difícil decir, hasta qué punto esto sería posible en tiempo de paz, sin riesgo de infiltración de elementos subversivos.



Se puede comprobar que, a la par que permiten a las formaciones blindadas desplegar en mayor profundidad, estas unidades contribuirán a asegurar la primera condición de una movilidad en tiempo de guerra, o sea una situación aérea apropiada. La reciente guerra árabe-israelí ha mostrado como una combinación de misiles dirigidos y de cañones anti-aéreos muy complejos pueden asegurar una cobertura aérea a las fuerzas terrestres a condición de que se disponga de una densidad suficiente - de rampas de lanzamiento y de depósitos de misiles.

Es difícil mezclar el avión de intercepción y los SAM y por lo tanto pienso que las fuerzas aéreas contribuirían a establecer una situación aérea favorable llevando la guerra a terreno enemigo. Esta operación y la interdicción del campo de batalla me parecen ser el papel del avión MRCA. Si las fuerzas terrestres necesitan un apoyo aéreo inmediato, fuera del caso de crisis, entonces hay que disponer de aviones sólidos y relativamente baratos. Sería poco juicioso atacar un carro que cuesta 100.000 libras con un avión que cuesta 2,5 millones de libras si se corre gran riesgo de perder este último.

Sólo me he referido al caso de Alemania, pero otros aliados deben seguir la misma línea de pensamiento y pueden muy bien analizar — asimismo la experiencia francesa en lo que se refiere a la organización de fuerzas concebida específicamente para mantener la moral y la cohesión — de la nación.

En vista del espacio disponible, no hablaré mucho del equipo, pero me parece que debo subrayar uno o dos puntos antes de pasar al estudio de la incidencia probable en la NATO de la evolución de la Comunidad Europea en tanto que entidad militar.

La guerra árabe-israelí ha mostrado como la defensa ha podido ser reforzada por los nuevos misiles dirigidos antiaéreos y contracarros y la NATO debe explotar al máximo estos nuevos datos. Habida cuenta de estos dos nuevos datos, es indispensable proceder a una profunda evaluación del rendimiento efectivo de misiles dirigidos contracarros montados en helicópteros frente a su repartición más amplia en unidades de carácter más estático.

Se ha dicho a menudo que la NATO debería compensar sus reducciones de efectivos con armas de mucha mayor potencia de fuego. Aquí, a mi modo de ver, se impone la prudencia. Podemos desde luego desarrollar estas armas pero, a menos que pertenezcan a la NATO o que estemos dispuestos a gastar más para la defensa, corremos también el riesgo de — que en este terreno también se nos adelante el Pacto de Varsovia, como en otras categorías de armas. Además si se sustituye, por ejemplo la artillería divisionaria actual por un solo cañón que tenga la potencia de fuego de una artillería divisionaria, una bala perdida o un simple accidente de carretera pueden dejarnos sin artillería divisionaria.

Esto nos lleva a un examen muy sucinto de la construcción de las minibolbas, cargas nucleares cuya potencia equivale a 0,1 kilotón. Antaño el empleo en el campo de batalla de armas nucleares ha suscitado grandes controversias, mucha emoción y finalmente la escuela de pensamiento que parece haber triunfado es la que sostenía que el empleo de cualquier tipo de armas nucleares llevaría indefectiblemente a la escalada y al holocausto. Por lo tanto, estas armas se consideran esencialmente como armas de disuasión y como un posible medio, en tiempo de guerra, de manifestar la determinación de los aliados de recurrir a una guerra nuclear antes que rendirse. Las nuevas armas nucleares en construcción tienen gran precisión y efectos mucho mejor controlados y además pueden ser tiradas por artillería de cualquier alcance. Debido a estas características, se afirma generalmente que su empleo es a la vez más creíble y más aceptable.

No estoy en condiciones de apreciar la eficacia de estas armas si han de ser un sustitutivo normal de la artillería convencional y si se ha de disponer de ellas en forma regular. Tampoco conozco su eficacia en lo que se refiere a la interdicción del terreno por el fuego. Ni puedo apreciar su rendimiento en comparación con armas nucleares más importantes, del orden de 20 Kt. en lo referente a las misiones de interdicción. Estas suponen sin duda la mejor utilización táctica de las armas nucleares en materia de defensa, siendo a mi parecer el empleo de tales armas en apoyo inmediato más favorable al ataque que a la defensa.

Pero si estas minibombas debían ser introducidas, deberían ser tratadas como armas convencionales y utilizadas como proyectiles de artillería ordinarios, aunque pueda ser asimismo posible integrarlas en pequeñas fuerzas tácticas móviles, como las unidades del "Royal Nuclear Corps", acerca de lo cual, por otra parte, he escrito al War Office hace unos quince años. Las comparaba a los cruceros de los que el arma nuclear constituye el armamento principal, los carros el armamento secundario y la infantería mecanizada que necesita la Infantería de Marina para el abordaje y para rechazar los atacantes.

Los puntos de vista expresados anteriormente se basan en la idea de que la tecnología ha puesto a nuestra disposición una nueva familia de armas cuya introducción en las unidades traerá necesariamente consigo modificaciones de la estructura y de los despliegues. Las unidades -

"profesionales" , fuertemente acorazadas y muy móviles, con gran potencia de fuego, deberán tener una estructura distinta de la de la división actual de la NATO, de 20.000 hombres. Asimismo, las unidades llamadas - del tipo " territorial " deberán estar estructuradas según líneas diferentes de las actuales tradicionales. Esto, así como el despliegue sobre el terreno , requerirá innovaciones en el terreno del mando, del control y de las comunicaciones y no debería ser imposible con un poco de imaginación resolver estos problemas y poner a punto nuevos tipos. De hecho, no sería la primera vez en la historia que se viera desarrollar nuevas formaciones y doctrinas tácticas para su empleo debido a innovaciones tecnológicas. Desgraciadamente, un fracaso en este terreno sólo podría traer consigo desastres, como las pérdidas monstruosas de vidas humanas en la guerra de 1914-1918 o el derrumbamiento rápido de Polonia y de Francia en 1939-1940.

### El papel de la Comunidad Europea

Habiendo tratado muy sucintamente de los asuntos de estructura y de equipo, quisiera examinar el papel que la Comunidad Europea podría y debería desempeñar en la defensa de Europa Occidental dentro del marco de la NATO. Todas las fuerzas actualmente bajo el mando de AFC-ENT, quitando los contingentes americanos y un pequeño contingente canadiense, pertenecen a la Comunidad y son además miembros de la UEO.

Me parece que es extremadamente importante que la Comunidad se transforme en una entidad política y, por consiguiente, militar. Sólo así se podrá conseguir asegurar una defensa eficaz de Europa Occidental a un precio relativamente aceptable por las democracias europeas. Sólo así podrá Europa Occidental ejercer en los asuntos internacionales una influencia proporcionada a su riqueza y a sus realizaciones.

La base de tal evolución debería ser el tratado de la UEO, pero revisado con vistas a eliminar de él las cláusulas discriminatorias respecto a la República Federal. El objeto de la integración de la Comunidad Europea no es volver a ponerlo todo en tela de juicio, sino más bien explotar en forma más completa las características más interesantes de los diversos pueblos que la constituyen, en todos los terrenos, incluido el militar.

Uno de los primeros objetivos debe ser la standardización de la doctrina y del equipo. Para llegar a esta meta habrá que crear institutos comunes (es decir, escuelas de armamento y escuelas militares, etc.) a expensas de las organizaciones nacionales actuales. La logística debería ser simplificada de muchas formas: el ejército del Rín, por ejemplo, debería poder contar, para sus transportes, con vehículos civiles requisados en Alemania y con conductores movilizados, exactamente como se hizo en forma general en 1939 y como sucede hoy en Israel, y no verse obligado a importar grandes cantidades de vehículos militares de Gran Bretaña.

Pero deseo sobre todo llamar la atención sobre los aspectos más generales de las relaciones de la Comunidad respecto a la NATO y la incidencia de tal evolución sobre la estructura del mando, habida cuenta de la hipótesis verosímil de una importante retirada de fuerzas americanas.

El Cuartel General de las fuerzas aliadas Centro-Europa desciende directamente del Cuartel General de la Unión Occidental constituido por el Mariscal Montgomery en Fontainebleau en 1948, Siempre he considerado como un error grave psicológico el hecho de no haber dado a este importante Cuartel General, que manda todas las fuerzas aéreas y terrestres del frente central, todo el prestigio y la publicidad que merece tanto más cuanto que ha sido siempre mandado por europeos, al principio franceses y luego, cuando Francia dejó la estructura militar de la NATO, por alemanes.

Cuando los organismos de la NATO tuvieron que salir de Francia, se habló mucho de que el SHAPE viniera a Gran Bretaña y que el AFCENT se instalará en Bruselas. Si han tener lugar importantes retiradas de fuerzas americanas de Europa, será entonces más necesario que nunca conseguir la vuelta de Francia a la organización militar. Para facilitar este retorno haría falta que el AFCENT fuese nuevamente el Cuartel General reconocido de las fuerzas de la UEO.

El mantenimiento del estacionamiento de las fuerzas americanas a vanguardia es indispensable para asegurar la disuasión y para permitir a los Estados Unidos seguir asumiendo sus responsabilidades particulares relativas a la frontera que separa las dos Alemanias. El NOR---

THAG y el CENTAG deberían seguir existiendo como en la actualidad, pero este último sería mandado por un General francés, bajo cuyo mando y para fines puramente NATO se pondrían las tropas americanas de estacionamiento avanzado.

Las demás formaciones americanas podrían convertirse en una especie de reserva que sería reforzada por las formaciones que se hallan en América y están reservadas para la NATO. Aunque Italia sea -- miembro de la UEO, creo que convendría dejar las disposiciones de mando existentes en Europa del Norte y del Sur en gran parte tal como están actualmente.

Tal vez fuera conveniente desembarazarse de FATA (Fuerzas Aerotácticas) distintas en el frente central por disponer de un solo Cuartel General. Debido a la importancia y a la fuerza del apoyo aéreo americano, tal vez fuese conveniente que su mando fuese americano, aunque el jefe adjunto de AFCENT pudiera seguir siendo un oficial de la UEO, como es el caso actualmente. Tengo entendido que está actualmente en estudio una reorganización de este tipo.

Si conviene dar el mayor prestigio posible a las fuerzas de la UEO, opino que el SACEUR debe seguir siendo americano, por cuatro razones principales:

( 1 ) Las relaciones militares especiales existentes entre los Estados Unidos, Grecia y Turquía.

( 2 ) La importancia de la potencia marítima en la defensa del flanco norte.

( 3 ) El vínculo que asegura entre el SHAPE, las fuerzas nucleares estratégicas y la Sexta Flota que, pienso y espero, se mantendrá en el Mediterráneo.

( 4 ) La influencia que puede ejercer en el Congreso.

Queda ahora un punto importante que se refiere a nuestro tema y no ha sido tratado, el de la formación de las reservas. Basta de--

cir que si las reservas procedentes del exterior del teatro de operacio--  
nes son muy necesarias, jamás podrán sustituir las fuerzas inmediatamen  
te disponibles. Todo mando debe tener un plan de urgencia en el que sólo -  
se pueden tener en cuenta fuerzas inmediatamente disponibles. Si éstas -  
son insuficientes para dar un sentido militar cualquiera a la estrategia de  
finida por los hombres políticos, entonces no queda más que disolver com  
pletamente toda la estructura de mando. Los políticos olvidan con demasia  
da frecuencia que los oficiales no son lo que Geórgé-Bernard Shaw ha di-  
cho de ellos: "funcionarios bien pagados", sino que son hombres cuyo de-  
ber es ser tan leales a los que están a sus órdenes y de cuya vida son res  
ponsables como lo son a sus amos políticos.

---

## LA ESTRATEGIA SOVIETICA EN EL MUNDO.-UN DESAFIO MARITIMO

Por Wolfgang Hópker.-cofundador de la Revista Nouvelles de L'OTAN

En la edición 1973-1974 de "Janés Fighting Ships" la marina soviética figura en cabeza de las flotas mundiales. La conclusión así sacada de la rápida expansión de las fuerzas navales soviéticas por esta publicación británica especializada, de reputación sólidamente establecida, sorprende a los mismos expertos. No obstante, subsiste la duda.

Queda por saber si, con su capacidad en cuanto a misi-les, la marina soviética ha adelantado verdaderamente a la de los Estados Unidos. Pero ha sido accionada la señal de alarma.

La URSS ya no es solamente un gigante en el plano terrestre. Este país tan clásicamente continental desde el punto de vista geográfico, sobrepasa ahora con mucho el imperio británico, antaño dueño de los mares, y se acerca a los Estados Unidos en su lucha por la supremacía en el mar. Se puede hablar del mayor desafío lanzado contra occidente desde la creación del imperio soviético, desafío que aparecerá tal vez a las generaciones futuras como un cambio histórico.

El General Johannes Steinhoff que ha sido presidente del Comité militar de la NATO durante tres años, hacía observar brevemente a finales de marzo de 1974 que "la extensión de la potencia marítima de los Soviéticos es tal vez, desde el punto de vista político y militar, el acontecimiento más importante de la segunda mitad de este siglo". Palabras no de un Almirante sino de un General de Aviación que, al frente de la más alta instancia militar de la Alianza de los países occidentales, da cada vez más a la eventualidad de un conflicto en la mar, la prioridad sobre un conflicto terrestre.

En su informe de situación, el General Steinhoff añade: "Estoy casi más inquieto por la política de potencia en la mar llevada a cabo por la Unión Soviética que por la confrontación-

en Centro-Europa". Aclara que la máquina militar soviética y, sobre todo, su fuerza naval ha alcanzado una potencia cuya aplicación en el marco de una política de fuerza sistemática sólo puede llevar, en los sectores de crisis, a compromisos cada vez más desventajosos para el mundo occidental que se debilita.

No sin reticencia renuncia occidente a su hipótesis tradicional acerca de la forma que tomaría una guerra futura y reconoce el cambio revolucionario acaecido en la escena mundial, ilustrado por la presencia soviética en todos los mares.

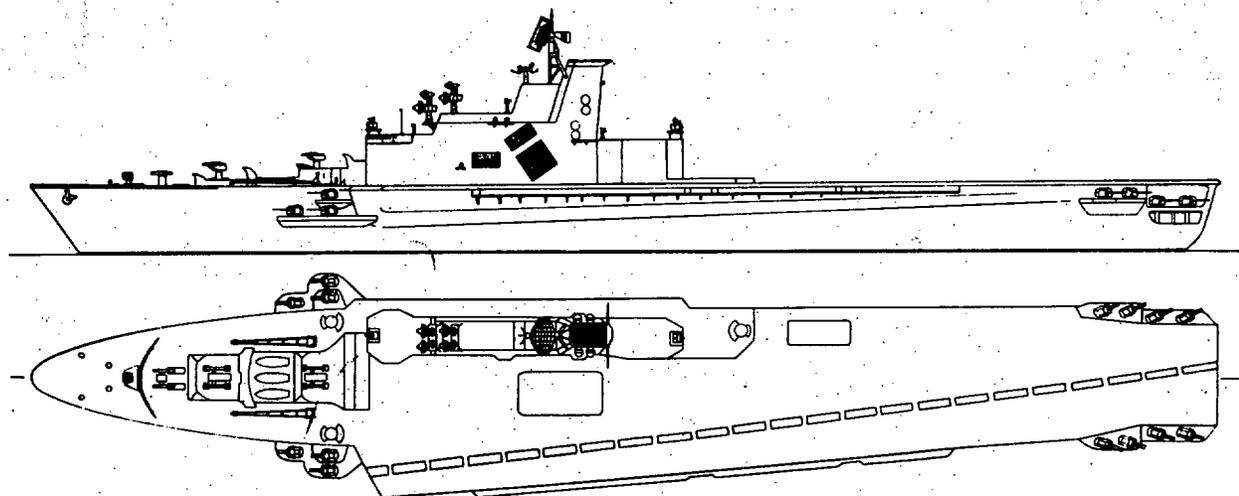
Al crear una flota de altura, el imperio gigante, que abarca la sexta parte de las tierras emergidas del globo, ha sacudido las trabas de sus limitaciones continentales y puesto en práctica su pretensión al estatuto de potencia mundial bajo forma de potencial de intervención directa en todas las partes del mundo. Sólo ahora la Unión Soviética, lanzada sobre la vía de la revolución mundial por Lenin hace más de medio siglo, posee un instrumento de acción universal directa.

### Ruta indestructibles

El mar, esa ruta indestructibles, está abierto a todos. El programa soviético de armamento naval, al que la URSS dedica más dinero que a su programa espacial, está animado por el espíritu de una nación que se ha percatado plenamente de la importancia de la potencia marítima. El buque (y no el carro de combate) es el elemento militar sobre el que la Unión Soviética funda su dinamismo. La política naval de la URSS es su política exterior, mantiene la amenaza militar pero considera que su campo de acción entra ante todo en el marco de una demostración inicial de potencia política. Sigue siendo probablemente cierto que la Unión Soviética tampoco desea un enfrentamiento militar de gran escala y que su programa de construcción naval tiende esencialmente a añadir a sus fuerzas terrestres un nuevo medio de presión que utilizará para proseguir su expansión imperialista y, sobre todo, para adquirir la supremacía política en Europa.

Desde el punto de vista occidental, la hora de las fuerzas armadas suenan durante los períodos de tensión y de crisis. Según la doctrina militar soviética, en cambio, las fuerzas arma

das constituyen un excelente instrumento político, incluso en periodo de paz, por el solo hecho de su presencia, de su presión y de su papel de intimidación y de amenaza. Bajo este aspecto, particularmente, los Soviéticos se han asegurado una segunda opción - respecto a la Alianza occidental al crear una flota oceánica capaz de surcar todos los mares. En su esfuerzo expansionista, la Unión Soviética no tiene ya que vencer a sus enemigos en sus fronteras y la batalla ya no tiene por qué desarrollarse en Europa central, donde el avance del ejército ruso crearía inmediatamente el riesgo de una tercera guerra mundial a causa de las concentraciones de potencial militar por ambas partes. La Alianza atlántica puede ser minada por la potencia naval sin que sea preciso recurrir al empleo de las armas: una demostración militar bastaría. La doctrina clásica de los países occidentales sigue identificando la seguridad de Europa occidental con el Telón de Acero, línea



El KIEV primer portaaviones soviético

que deberá ser defendida con o sin armas nucleares en caso de agresión. Pero ¿por qué iban los rusos a pasar el Elba a viva fuerza cuando disponen de medios menos arriesgados para alcanzar sus objetivos, de los cuales el primero es la creación de un sistema de hegemonía sobre Europa. Es urgente para Occidente encontrar una nueva definición de la "amenaza". Esta de ahora en adelante se despliega en abanico debido a los peligros que pesan sobre nuestras líneas de abastecimiento marítimas y a la extensión del potencial nuclear a alta mar. Estas definiciones actuales de la estrategia indirecta, que comprendían especialmente la sublevación, el golpe de Estado y la guerrilla como partes integrantes de una guerra moderna, han quedado de hecho anticuadas.

Desde el punto de vista económico, el imperio oriental - del Elba al Pacífico- que controla Moscú es prácticamente autónomo. No requiere la flota roja para proteger sus líneas de abastecimiento; en cambio, las líneas vitales de Occidente pasan por los océanos. Este hecho ha sido dramáticamente puesto de manifiesto cuando la reciente crisis de Oriente Medio, en la que se ha visto lo que esto podía significar desde tiempo de paz y más aún en periodo de tensión. El intento de los países árabes de aislar Israel cortando el abastecimiento de petróleo a los países occidentales y finalmente obligarlo a rendirse no puede ser reducido a la fórmula sencilla de "crisis de la energía" ni evaluada únicamente en términos económicos. El plano político y de seguridad es por lo menos tan importante e incluso más decisivo a largo plazo. La amenaza ha tomado, por lo tanto, una nueva dimensión que se ha extendido al conflicto Este-Oeste en una escala casi desigual y que va mucho más allá que el simple foco de disturbios de Oriente Medio. Los países productores de petróleo no hubieran podido llevar a cabo una política de restricción tan atrevida si no se hubiesen sentido respaldados por la Unión Soviética con sus potentes fuerzas navales. El boicott petrolero ha sido acogido con satisfacción no disimulada por la prensa y la propaganda soviética. Se hacía observar en Moscú que los árabes habían finalmente conseguido resultados que los soviéticos no habían podido alcanzar pese a muchos esfuerzos y habían precipitado el mundo occidental en una crisis grave que pone simultáneamente a prueba la solidez de la Alianza.

### Guerra por poderes

La descripción de la guerra de Oriente Medio como "guerra por poderes" en la que, por parte árabe, han sido ensayados los más recientes sistemas de armas y medidas de alerta rápida, no se aplica solamente al terreno directamente militar y estratégico. Se podría incluso hablar de "guerra económica por poderes". Por el medio indirecto de los países árabes, Moscú ha ilustrado una especie de ensayo general lo que podían hacer las armas económicas, el control y en caso de necesidad y el bloqueo de las rutas marítimas, para debilitar y desmoralizar las naciones industrializadas occidentales y Japón. Combinadas con la marina soviética, las reservas petroleras de los países árabes servirán de -

presión para aislar Europa Occidental de América, neutralizarla y "finlandizarla" en el sentido de un reconocimiento por su parte de la hegemonía soviética .

En estrecha correlación con esta táctica, se puede añadir la intención de desbordar Europa por sus dos flancos costeros. La disminución de la tensión en Europa central, donde la Unión Soviética se esfuerza sobre todo hoy en reforzar su influencia - hasta hacer legalizar sus derechos sobre el Elba en derecho internacional, ha aumentado automáticamente la presión soviética en los flancos norte y sur de Europa. Al transferir su presión de la región central relativamente estable a los "flancos" antes mencionados, Moscú cree haber hallado el método más eficaz para salir del callejón sin salida que se ha formado en Europa Central pese al desequilibrio de fuerzas convencionales a favor del Pacto de Varsovia. Al estar bloqueado su avance militar en Centro-Europa, los soviéticos rodean ahora la parte occidental del continente y ejercen su presión principal sobre los bordes de esta parte continental. Ahí es donde Moscú cree haber encontrado un campo de acción para empresas de largo alcance que, unidas a operaciones políticas y subversivas, tienden a desbordar por el mar "la cabeza de puente de Europa occidental" de la masa terrestre euroasiática. La tendencia que prevalece en los países occidentales a sólo pensar en la Europa central en el marco de la Conferencia MBFR - (Reducción Mútua equilibrada de Fuerza) y a dejarse distraer de la edificación sin precedente de la potencia naval soviética resulta por ello más peligroso.

La doctrina fundamental del Estado Mayor del ejército rojo consiste en desbordar Europa por sus dos flancos marítimos. Habida cuenta del conflicto de Oriente Medio, multiplicado por la crisis del petróleo y al que se suman las actividades de la escuadra soviética en el Mediterráneo, la situación en el flanco meridional debe ser considerada como particularmente grave y crítica. No obstante el movimiento de tenaza sobre los dos lados no debería engañarnos en cuanto al hecho de que la presión expansionista se hace cada vez más pesada en el flanco norte. Esto se aplica al sector del Báltico que, con sus astilleros y sus posibilidades de entrenamiento, es el punto de partida de la expansión naval de Moscú a escala mundial. Esto es cierto más que nunca por lo que se refiere a la acumulación de fuerzas soviéticas en el frente ártico, donde la URSS ha concentrado

fuerzas navales, terrestres y aéreas en cantidades tales que cabe hablar del mayor complejo militar del mundo. Ya no sólo son el mar del Norte y el Báltico con los estrechos daneses los que forman un conjunto estratégico para los soviéticos. La aplastante superioridad de las fuerzas navales en la zona del Báltico facilita la coordinación operativa con la flota ártica, lo que tiene por resultado una especie de movimiento de tenaza alrededor de la península escandinava.

El concepto soviético de la estrategia de flancos está a su vez inseparablemente vinculado a los objetivos estratégicos de Centro-Europa -otro síntoma del hecho que las regiones norte, centro y sur de la NATO no deben ser consideradas separadamente sino como un todo.

#### Líneas de abastecimiento vitales

La concentración de la potencia marítima ofensiva al norte de Europa apunta al Atlántico Norte por el que pasan las líneas de abastecimiento vitales de la Alianza occidental que unen Europa Occidental a América del Norte. Mientras que los soviéticos persiguen todavía sus objetivos limitados en el Mediterráneo, la zona de los mares norte-europeos forma la base de su gran ofensiva estratégica tendente a cortar Europa de su "Hinterland", América, causando así automáticamente el derrumbamiento del frente de defensa europeo. La defensa del frente terrestre que sigue la línea Lübeck-Hof-Passau (la línea Lübeck-Trieste) será desbordada por mar por la Unión Soviética que tiene la posibilidad de llevar a cabo misiones estratégicas en alta mar. El peso en el Atlántico Norte se ha desplazado en forma decisiva durante los 25 años de existencia de la NATO. No es solamente un asunto de estrategia indirecta. Cuestiones fundamentales están en tela de juicio, tal vez incluso la cuestión fundamental que se plantea a la Alianza en caso de guerra. El secretario general de la NATO, M. Luns, dijo que "el libre paso sin trabas por el océano es asunto de vida o muerte para la Alianza". Las rutas de navegación superpobladas entre América y Europa entre ambas orillas del "Mediterráneo de nuestro tiempo" son los puntos neurálgicos de la Alianza.

Controlarlos, bloquearlos o cortarlos, tal es el objetivo de la guerra naval soviética que, al extenderse al Atlántico, querría batir el pilar central de la defensa de Centro-Europa.

Según una estimación de bulto, la Europa de la NATO necesitaría recibir por mar alrededor de cien mil toneladas de mercancías y materiales vitales para la defensa por día de guerra. Estos suministros de materiales, de armas y demás mercancías son de capital importancia para la NATO. Incluso si la capacidad de transporte aéreo debía ser aumentada sobre las líneas del "Big Lift", el grueso de los abastecimientos militares, alrededor del 90%, seguiría dependiendo de los transportes marítimos.

La protección de las rutas de abastecimiento se ha hecho difícil porque la NATO debe estar vigilante en todo el Atlántico mientras que la Unión Soviética puede elegir la región y el momento más favorables para un ataque. Esto no solamente se aplica a los ataques por torpedos lanzados por submarinos, sino también a las fuerzas de superficie relativamente recientes de la Unión Soviética, cuya dotación de misiles está en vías de modernización constante. La vigilancia de los enlaces marítimos y la necesidad de disponer cada vez más de medios de lucha antisubmarinas arrastran a la NATO a un programa extremadamente costoso que se agrava por la explosión de los costes de los sistemas de armas modernos.

La guerra marítima no conoce fronteras que puedan ser modificadas por el ataque o por el contra-ataque de las fuerzas oponentes. Allí no hay lugar para una "Línea Maginot". Lo que hace falta es la flexibilidad y una planificación de gran envergadura. Esta reserva fundamental no excluye una cuestión central: ¿dónde se encuentran las posiciones de repliegue decisivas de las naciones occidentales en el Atlántico Norte? El Mar de Bering - con el fjord Kola y Murmansk se ha convertido ya en un mar soviético que ya no es accesible al control occidental, pero la zona europea del Artico parece asimismo reservada como una especie de mar soviético en el concepto del alto mando naval soviético. Cada vez más, parece según los ejercicios de la marina soviética que partes importantes de Noruega han entrado ya a retaguardia de las líneas de batalla avanzada soviética. Los rusos calculan evidentemente que las defensas occidentales sólo se manifestarían plenamente en los estrechos situados entre Islandia, Escocia y Noruega central.

## Estrategia atlántica

La estrategia atlántica se amplía por el hecho de que la guerra nuclear es llevada al mar. Esto hace estallar la noción de "guerra naval" convencional ya que los submarinos dotados de armas nucleares no son de hecho un instrumento de guerra naval sino que deben ser considerados como baterías flotantes y sumergibles de lanzamientos de misiles. La marina sólo tiene papel de depositario. Además de los misiles balísticos intercontinentales y de los bombarderos estratégicos que pueden en la mayor parte de los casos despegar igualmente de los porta-aviones, la flota submarina americana dotada de misiles está considerada como el medio de disuasión más eficaz. El deseo de paralizar el potencial nuclear flotante de los Estados Unidos en el Atlántico Norte es uno de los motivos más importantes del enorme refuerzo de la marina soviética. En el marco del mismo esfuerzo, la marina soviética trata de amenazar la zona NATO de cada lado del Atlántico creando su propia flota de submarinos dotados de misiles balísticos. La carrera hacia la supremacía en la estrategia nuclear emprendida por las dos superpotencias, que ya están prácticamente igualadas, toma un carácter particularmente espectacular en sus aspectos navales. El programa de modificación de la estrategia nuclear americana anunciado por el secretario de Estado de Defensa, M. Schlesinger, a principios de año, apunta a mantener el equilibrio amenazado, acelerando el establecimiento de nuevos sistemas de armas -como el nuevo misil submarino "Trident"- con el fin de adelantarse a la conversión de las fuerzas de superficie y submarinos soviéticos con misiles aún más eficaces. El nuevo plan anunciado por M. Schlesinger, con su escala móvil de conflicto, dará al Presidente de los Estados Unidos una opción de guerra nuclear limitada a la par que confiere a la política de paz de los Estados Unidos una mayor credibilidad.

Todo este dispositivo está orientado hacia el Atlántico Norte, que la NATO considera como parte de su zona de defensa. Esta auto-restricción de la NATO a la parte oceánica situada al norte del Trópico de Cáncer se hace cada vez más discutible por el hecho del expansionismo oceánico de la flota roja. El vacío que supone el Atlántico Sur en los planes de la Alianza Occidental brinda a los soviéticos una tentación cada vez mayor. Al papel de Cuba como base soviética hay que añadir la preparación de Konakry como base naval y aérea soviética.

## El Atlántico Sur

El Atlántico Sur ya no es hoy día un "no man's sea", un mar de nadie. Tras el cierre del Canal de Suez y el desvío de los grandes itinerarios de navegación entre Asia y Europa por el Cabo de Buena Esperanza, la parte meridional del Atlántico ha cobrado de repente una gran importancia. Esta transferencia ha afectado particularmente a las fuentes del petróleo del Golfo Pérsico, -la región petrolífera más rica del mundo- al pasar por la punta Sur de Africa hacia Europa Occidental. Dada la tendencia actual a utilizar el superpetrolero y el buque-container, el itinerario del Cabo seguirá siendo la gran ruta internacional de navegación, incluso después de la reapertura del Canal de Suez.

Es cierto que la cláusula del Tratado del Atlántico Norte según la cual, cualquier ataque lanzado contra el territorio de uno de sus miembros será considerado como un ataque contra todos, se aplica a los territorios tal como existen, pero para la mar, las limitaciones territoriales están definidas menos estrictamente. Por ello, el hecho de que la solidaridad occidental esté oficialmente limitada al sector del Atlántico Norte no significa necesariamente que las fuerzas navales de la NATO no puedan asumir misiones de vigilancia y de protección en otros sectores de este océano también. Los territorios ultramarinos de Portugal podrían servir de posiciones de flanqueo a estos efectos. Pero -Brasil, que surge virtualmente como una nueva potencia además de Japón, subraya también por el establecimiento de un amplio programa naval, que ha comprendido bien las responsabilidades que le incumben en el Atlántico Sur. Ello completa el esfuerzo de defensa emprendido por Africa del Sur. Por su posición geoestratégica clave entre el Atlántico y el Indico, Africa del Sur ocupa una posición de bloqueo extremadamente molesta para los planes ofensivos de la marina soviética y sería altamente interesante que Europa Occidental y América se percataran de ello, en interés de su propia defensa.

La reapertura del Canal de Suez, que viene a ser el punto de partida de una solución en el Oriente Medio tras el cese de hostilidades egipcias e israelíes, supondrá ventajas estratégicas sobre todo para la Unión Soviética. El canal, con sus dimensiones actuales, conviene a los buques de guerra de la clase del mayor-crucero soviético e incluso del porta-aviones soviético que será

operacional en 1975. El acceso de la URSS al Indico se verá espectacularmente acortado cuando el canal sea devuelto a la navegación. Las operaciones de la escuadra soviética en el Mediterráneo seguirán incompletas en tanto que no haya un enlace norte-sur directo entre este mar y el Indico. La concentración de la flota soviética en el Mediterráneo oriental supone algo más que una amenaza - contra el flanco meridional de Europa; tiene un alcance estratégico mucho mayor. El Océano es el único mar al que el Imperio continental soviético no tiene acceso directo. Sin embargo, pese a todos sus infortunios geográficos, la Unión Soviética ha multiplicado casi por diez durante los últimos cinco años su presencia naval en el Indico. La liberación de la ruta de Suez llevaría consigo un rápido aumento de sus actividades. El esfuerzo realizado - por la Unión Soviética para aumentar su presencia en esta parte del mundo tiene una motivación anti-occidental pero también anti-china. El objetivo de Moscú es constituir asimismo una barrera naval contra su gran rival, China, que manifiesta crecientes ambiciones marítimas.

Moscú quiere hacer ondear su bandera en el Océano y extender su influencia. Sin embargo, a parte del efecto psicológico-político, una flota soviética en el Indico tendría probablemente la misión de transformar -juntamente con la flota del Pacífico con base en Vladivostok- la situación estratégica en Asia del Sur y del Sureste como el sector árabe, que ha de ser considerado como la zona principal de expansión de la influencia soviética en el mundo.

De este modo, la posición de los soviéticos en el Mediterráneo estaría combinada con la de la flota rusa en la parte septentrional del Indico para formar un sistema estratégico compuesto que rodearía la península arábiga y se extendería hasta el Golfo Pérsico.

Por lo que este último se refiere, Oriente Medio representa hoy día para la Unión Soviética el "Sur Próximo". Los intereses petroleros están estrechamente implicados con cuestiones de estrategia. La perspectiva de cerrar el acceso de las potencias occidentales a las fuentes del petróleo del golfo constituye una seria motivación para la estrategia mundial soviética. La marina rusa trata por lo tanto de establecer una cadena de base a lo largo de las rutas petroleras que parten del Golfo Pérsico. Esto se

aplica asimismo al flanco Sur del continente africano y a las posiciones del Mar Rojo que, como el Mediterráneo oriental, representa un mar soviético virtual en los planes del Estado Mayor ruso.

Mientras Occidente tenía tendencias a considerar la marina como el arma de ayer, la Unión Soviética la transformaría en el "arma de mañana". Tras la pantalla de humo del vocabulario de distensión, la Unión Soviética añade toda una gama de nuevas posibilidades de estrategia tanto directa como indirecta, especialmente por la organización de su potencia naval. De la guerra fría a la paz caliente Occidente tiene todos los motivos para estar en guardia ante un concepto que trata de sustituir la "paz atlántica" por la "paz soviética". Por lo tanto la Alianza tiene interés en estudiar las implicaciones de su estrategia general de disuasión aplicada al ambiente marítimo, habida cuenta de la nueva situación creada por la expansión naval soviética.

---

## GASTOS DE DEFENSA Y ECONOMIAS NACIONALES

Stefano SILVESTRI, director adjunto del Instituto de Asuntos Internacionales de Roma.

En el apartado diez de la nueva Declaración Atlántica establecida en Ottawa y firmada en Bruselas, los países aliados se han comprometido a hacerse cargo de los gastos estimados necesarios para su defensa común.

Todo el mundo sabe que la defensa plantea asimismo un problema de recursos. Estos varían considerablemente de un país a otro. El presupuesto de defensa de los Estados Unidos (1973-74) prevé gastos de 85.200 millones de \$, o sea casi el doble del PNB de Holanda y un poco más de la mitad del de Gran Bretaña. Los Estados Unidos se hacen cargo aproximadamente de los dos tercios del presupuesto de defensa total de la Alianza (alrededor de 126 mil millones de \$) Estas cifras impresionantes merecen un examen atento: no hay comparación posible entre la contribución aportada por los americanos y la de cada país europeo considerado aisladamente. La única comparación aceptable se establecería entre el presupuesto americano y el de los países europeos considerados en conjunto. Sin embargo, si el primero es una realidad, el segundo es todavía una cifra estadística teórica. Detrás de estas cifras europeas existen de hecho realidades muy distintas. Tomemos, por ejemplo, un parámetro muy sencillo: las relaciones entre el número de hombres que sirven en el ejército y los presupuestos de defensa. La República Federal Alemana tiene alrededor de 475.000 hombres en filas (de ellos 230.000 reclutados) y un presupuesto de defensa que pasa de los 11 mil millones de \$ anuales - Francia con una fuerza total de unos 500.000 hombres (de ellos 270.000 reclutados y su "Force de frappe", pasa de los 8.500 millones de \$ anuales. Gran Bretaña, con un ejército de voluntarios de 360.000 hombres y sus fuerzas nucleares gasta aproximadamente lo mismo que Francia. Italia, que tiene asimismo unos 500.000 hombres en filas (incluidos 80.000 carabinieri y unos 300.000 reclutados) tiene un presupuesto de unos 4 mil millones de \$. Turquía, con 455.000 hombres en filas gasta menos de mil millones de \$.

Cualesquiera que sean las muchas diferencias que existen entre los índices de coste de la vida, coste de los materiales y del mantenimiento y entre el coste de un recluta y de un voluntario, etc., las diferencias entre estas cifras sólo pueden explicarse por conceptos diferentes de las fuerzas armadas, por armamentos diferentes y finalmente por niveles diferentes en cuanto a la eficacia y al material moderno.

### Estrategia común de la Alianza

Desde sus comienzos, la NATO ha tratado de fijar ciertos - criterios comunes que permitieran establecer una estrategia común de la Alianza. El primero de estos intentos ha sido el establecimiento de ciertos " niveles de fuerzas " comunes, o sea, ciertos objetivos cuantitativos que los diversos países deben esforzarse en alcanzar y mantener. De hecho, los niveles fijados por primera vez en la reunión de Lisboa (1952) jamás fueron alcanzados. Los miembros de la Alianza tuvieron por lo tanto que fijarse objetivos más modestos y trataron de definir mejor las relaciones entre las distintas fuerzas armadas. Incluso el acceso de la República Federal de Alemania a la NATO y la reconstitución progresiva de sus fuerzas armadas ( a principios de los años 60 ) no consiguieron modificar la realidad, o sea la inferioridad numérica importante de las fuerzas aliadas respecto a las del Pacto de Varsovia. Pero lo que es más grave es que estos niveles de fuerzas efectivamente alcanzados corresponden a una amalgama un tanto esotérica de hombres y de materiales. Los diversos niveles de gastos siguen siendo un factor discriminatorio entre las fuerzas, limitando cada una de ellas a sus propios territorios nacionales. Algunas fuerzas disponen de un armamento de valor aproximado, de un modernísimo tecnológico reducido, están equipadas con materiales casi anticuados mientras que otras fuerzas son más modernas, más móviles, mejor armadas y son capaces de sustituir el material pasado de moda.

Los presupuestos de defensa no son desde luego el único elemento que establece diferencias entre los aliados. Los factores geográfico, histórico y político contribuyen a las dificultades con que tropieza una verdadera integración de estas fuerzas. Uno de los factores más importantes es la falta de standardización de los armamentos. Al final de la Segunda Guerra Mundial, las necesidades del tiempo de guerra impusieron una racionalización prácticamente americana que constituyó la base

de los armamentos europeos. Un importante elemento de esta standardización fué la ayuda americana que contribuyó a la distribución del mismo tipo de arma a un gran número de países, especialmente a aquellos que más habían sufrido el conflicto y eran menos industrializados. Sin embargo, faltaba una voluntad política común bien definida y esto provocó rápidamente una nueva diferenciación. Hoy día existen casos perfectamente

visibles en los que se comprueba no sólo la falta de standardización sino también una competencia de armamentos que son prácticamente equivalentes: citemos por ejemplo los tres principales carros de combate, construídos respectivamente por Alemania ( Leopard ), por Francia ( AMX 30 ) y el Reino Unido ( Chief tain ). En los años 60, mientras Francia con-



M. Callaghan dirigiéndose a los ministros

#### aliados en OTTAWA

ta su defensa y Gran Bretaña con el Lightning, Alemania e Italia compraban licencias para la construcción del Starfighter de los Estados Unidos a partir del cual elaboraron diversos modelos nacionales que, en su gran mayoría, eran incompatibles entre sí: lo que permite comprobar que a menudo cuando un arma, concebida y puesta a punto en América, se construye en Europa por dos industrias nacionales distintas, se divide en dos sistemas diferentes cuyos elementos no son a menudo intercambiables. El último ejemplo más notable durante estos años es el conflicto que opone el futuro avión de combate francés ( ACF ) al avión de combate de misiones múltiples anglo-alemán-italiano ( MRCA ). Otro ejemplo: aunque el MRCA esté concebido conjuntamente por tres países, será construído en tres versiones distintas para responder a las necesidades de los tres Estados Mayores generales. Si proseguimos este análisis yendo de los grandes sistemas de armas a los elementos constitutivos, las municiones, los carburantes, los sistemas electrónicos, etc., las diferencias se acentúan paralelamente a la multiplicación de las distintas industrias nacionales.

## Opiniones contradictorias

Se atribuye generalmente este fenómeno a dos grupos responsables: los militares y la industria. Se critica a los primeros por la excesiva intransigencia de sus conceptos tácticos y estratégicos que no permite llegar rápidamente a un acuerdo acerca de las características de un sistema de armas. Así, por ejemplo, se ha afirmado muchas veces (y por fuente autorizada) que los retrasos que afectan a menudo los planes de producción común multinacional se deben sobre todo a las dificultades con que se tropieza para conciliar los puntos de vista de los distintos representantes militares. Otros afirman que estas diferencias resultan de una divergencia de los programas industriales y de la necesidad de defender la parte propia de producción nacional. En todo caso, es evidente que el principio del justo retorno (principio según el cual cada Estado tiene derecho a una parte de los trabajos equivalentes a su contribución al programa común) complica en forma inextricable el problema, imponiendo maniobras acrobáticas que lo son más aún cuando, como es el caso para el MRCA, las cuotas nacionales lo modifican todo sobre la marcha. El ejemplo de la producción común multinacional es no obstante un caso extremo, debido a las diferencias profundamente arraigadas inherentes a las estructuras nacionales europeas. Sería ingenuo pensar que una producción común sólo permitiría remediar esta situación. En cambio, para aplicar remedios más radicales y eficaces, es indispensable tomar decisiones políticoeconómicas de gran importancia.

La Alianza Atlántica se ha metido más de una vez con este problema sin conseguir resolverlo. Los numerosos comités y estudios y las diversas iniciativas tomadas han sido, en forma general, orientadas hacia la definición de criterios aceptables normalizados para la Alianza en su conjunto, a los que deberían ajustarse las diversas producciones nacionales. En la práctica, esta medida ha podido a veces ser aplicada en el caso de ciertos proyectos particulares elegidos y adoptados (como los misiles HAWK o el avión de reconocimiento marítimo ATLANTIC Bréguet) - cuyos productos fueron entonces comprados por un gran número de países aliados. En otros casos, particularmente en lo referente a la infraestructura, ha sido puesto a punto un programa realmente común, programa que responde a la necesidad colectiva de los aliados. Es el caso de los programas de construcción de los oleoductos, de los aeropuertos marítimos, de los refugios y, sobre todo, de la construcción de una red radar unifica

da antiaérea, conocido con el nombre de sistema NADGE. Por muy importantes que sean estas iniciativas colectivas, tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista militar, no han podido sin embargo derribar la tendencia a la diversificación de la producción aliada. Más frecuentemente, se han limitado sencillamente a rellenar insuficiencias - importantes que existían entre los diversos países europeos ( por ejemplo la ausencia de las industrias de misiles en los años 50 y primeros de la década de los 60). Pero como estas lagunas desaparecían poco a poco, la eficacia de los programas comunes se atenuaba al mismo ritmo. Una de las razones por las cuales la normalización de las armas se ha hecho técnicamente difícil es asimismo el hecho de que los esfuerzos de coordinación solo intervienen a posteriori, en el momento en que los planes, incluso la producción de las distintas armas, están ya muy adelantados. En tales casos, la oposición a importantes modificaciones se acentúan y hace muy difícil el acuerdo. En su consecuencia, la Alianza ha tratado de prever sus necesidades futuras, con vistas a llegar a un acuerdo preliminar acerca de las armas que están aún por elegir. Estas disposiciones han podido ser puestas en práctica gracias a una estrecha colaboración entre el Grupo consultivo industrial de la NATO ( NIAG ) especialmente creado y los funcionarios responsables de los armamentos en los distintos países. El trabajo ha consistido en elegir una cierta gama de armas por construir durante los cinco o diez años próximos y en analizar previamente las formas necesarias de colaboración y de standardización. Razones con poco fundamento de secreto que hay que proteger, celos nacionales, un tenaz aferrarse a particularismos de sectores y, sobre todo, la falta de política común y de criterios de rentabilidad han contribuido a restarle a esta iniciativa su valor virtual.

### Falta de espíritu competitivo

Una de las razones más evidentes de esta situación es la falta de espíritu competitivo entre las industrias europeas que obligan a los gobiernos nacionales, por razones a la vez económica y tradicional de seguridad, a proteger este sector. Un caso típico entre todos es el de la industria aeronáutica, dividida en numerosas industrias nacionales que no tienen las dimensiones necesarias y que están condicionadas por una política proteccionista permanente, aunque, desde hace unos años, se haya comprobado una racionalización parcial interna de las distintas esferas nacionales. Así, por ejemplo, diversas industrias aeronáuticas británi-

cas se han agrupado; las industrias francesas han sido re-estructuradas por el gobierno en el sector civil ( público ) y en el sector militar ( reservado), las industrias alemanas han emprendido una operación análoga de reunificación y, con la creación de Aeritalia ( medio pública-medio reserva) los italianos han hecho lo mismo. Aunque esta racionalización de algunos determinados sectores, ha sido sin duda alguna simplificado las perspectivas internas de los distintos países y permitido un mejor aprovechamiento de los recursos. Además, ninguna de estas industrias europeas es capaz por si misma de entrar en competencia con las americanas. Cuando lo son, esta competencia sólo afecta normalmente un solo modelo que ha resultado especialmente acertado ( como en su día el Caravelle francés y ahora el Harrier VTOL/STOL británico ) pero es poco probable que tengan un sucesor. El coste elevado de estos productos y la estrechez de los diversos presupuestos nacionales ( que son los únicos que pueden financiar tales empresas ) imponen constantemente reajustes, el abandono de proyectos, el aplazamiento de otros, lo que disminuye aún más su eficacia. Los problemas de escala de producción subsisten todavía, incluso después de esta primera racionalización de orden nacional. Pero los límites reducidos dentro de los cuales cada proyecto es llevado adelante y la situación de casi monopolio en la que estas industrias se hallan hoy día - dentro de sus países respectivos favorecen aún más el proteccionismo e incluso inclinan más a los Estados Mayores generales y a los gobiernos a elegir en función de las necesidades de la industria nacional.

Por su misma naturaleza, la Alianza debe tener en cuenta estas divergencias nacionales. La NATO y los distintos comités especializados que tratan de estos asuntos tienen un carácter estrictamente intergubernamental y por lo tanto no pueden proponer ni imponer elecciones que vayan más allá de los límites dictados por cada política nacional. La integración de las fuerzas armadas está por lo tanto condenada a seguir siendo más teórica que real, existiendo sólo a nivel de los altos mandos ( cuya función es la de establecer planes en tiempo de paz que sólo entrarían en actividad operativa en tiempo de guerra ) mientras que la responsabilidad de la logística sigue siendo nacional. La falta de una política común en materia de presupuesto de defensa impide pasar esos límites. Se puede mencionar como característico el papel del Comité económico de la NATO. Lógicamente, debería haber desempeñado un papel central en toda la planificación de la defensa. De hecho, se ha ocupado sobre todo hasta ahora de las economías del Pacto de Varsovia y de los presupuestos de defensa, de las relaciones económicas Este-Oeste y de la preparación coordinada de los aspectos económicos de la CSCE: en todas estas ramas ha realizado un trabajo notable que presenta a la vez el mayor in

terés y una importancia capital. No obstante la NATO se hace cada vez más consciente de que no existe un enfoque común de los problemas económicos y, en la coyuntura actual, ha empezado a dedicar más atención que antes a las incidencias de la inflación en los presupuestos de defensa. Pero esto no es más que un aspecto limitado y los estudios permanecen a un nivel teórico; los problemas fundamentales de la correlación entre la política económica y las políticas de defensa no son analizados en forma profunda por el Consejo ministerial que se reúne invariablemente a nivel de los ministros de Asuntos Exteriores o de los ministros de Defensa y no incluye los ministros responsables de los Asuntos Económicos, aunque su participación haya sido prevista por el Tratado.

Estos puntos débiles se explican históricamente. Hasta ahora, los problemas económicos no han sido nunca determinantes para la Alianza. Las organizaciones como la OCDE, el GATT, el FMI o incluso la CEE, creadas por común acuerdo para tratar de los problemas económicos, han sido siempre consideradas como más que suficientes. La llamada de Kissinger, en su discurso de Filadelfia en 1973 con vistas al establecimiento de una nueva Carta atlántica, subrayaba los vínculos existentes entre los factores económicos y militares. La reacción generalmente negativa a esta nueva formulación revela hasta qué punto este concepto exclusivamente político-militar de la Alianza está todavía arraigado. No obstante, hoy día, una cierta evolución es inevitable. Es poco verosímil que se pueda hacer abstracción de opciones políticas para resolver todos estos problemas. La existencia de un cierto conflicto, a veces declarado y a veces latente, entre la creación de una industria de armamentos europeos efectiva ( y por consiguiente asimismo la intervención de un cierto grado de proteccionismo ) y los intereses de la gran industria americana es, por ejemplo, perfectamente evidente. Los costes y la eficacia a plazo corto dan la ventaja a la gran industria americana y a acuerdos bilaterales entre industrias nacionales europeas aisladas y sociedades americanas. Tal elección no obstante condena a la NATO a ver mantenerse los disturbios actuales ya que se opone prácticamente a una racionalización a nivel europeo. En el primer caso, las industrias europeas pueden mantener su pequeña dimensión actual y conservar las ventajas de un mercado protegido, al dejar los costes y los riesgos importantes de la investigación a cargo de la industria americana. En último caso, las industrias europeas deberían asumir ellas mismas la responsabilidad de los contratos de investigación lo que les obligaría a su vez a tomar dimensiones multinacionales, lo que les haría perder ventajas de un comprador nacional seguro y estable. Hasta ahora, la

Alianza no se ha enfrentado todavía a estos problemas en forma explícita. Así, por ejemplo, todavía no se han registrado ninguna reacción oficial u oficiosa de la NATO a las propuestas de racionalización y de concentración de industrias europeas, como en el caso de los ordenadores y de la aeronáutica, propuesta recientemente por la Comisión de la CEE. Las propuestas de la Comisión se han un tanto ridículamente limitado " a los sectores civiles" de las industrias consideradas, como si fuera realmente posible separar los sectores civiles y militares cuando se trata de problemas como las dimensiones de una industria, siendo así que la organización del sector militar, o sea, la NATO, evita tomar posición o hacer propuestas por razones de susceptibilidad política.

### Evoluciones previstas

Estos problemas van a plantearse en forma cada vez más urgente en un futuro próximo. Desde el punto de vista de las fuerzas armadas, vamos a entrar próximamente en una era de modificaciones técnicas asombrosas. La evolución considerable de la electrónica y de los misiles, la puesta a punto de armas extremadamente ingeniosas, la decadencia relativamente progresiva de sistemas como los de los grandes carros de combate o de los cazabombarderos, el creciente medio ambiente de la guerra electrónica en el que los sistemas de armas deben sobrevivir para cumplir sus misiones, la aparición de campos de batalla semi-automáticos, de nuevos sistemas de "bombitas" y de pequeñas minas contracarro, etc., son señales avisadoras de una verdadera evolución. Esta, no obstante, trae consigo costes elevados, tanto para la compra de las nuevas armas como para el entrenamiento y el mantenimiento correspondientes. Las fuerzas armadas que quieren mantener su credibilidad convencional no pueden ignorar esta revolución táctica y tal vez incluso estratégica. Existen evidentemente límites presupuestarios definidos que será muy difícil pasar. Las diferencias actuales entre los distintos presupuestos nacionales corren el riesgo de acentuar aún más las dificultades y las divergencias.

El primer remedio consiste en desarrollar los proyectos de producción común. Ya hemos analizado algunos de los límites que existen en este terreno. No obstante hay que admitir que una solución de recambio al mantenimiento de una política de industrialización estrictamente nacional ( que puede asimismo exigir y de este modo buscar una financiación procedente de la venta de armas a terceros países) no parece siempre pre

sentar una ventaja económica. Acuerdos a la vez económicos y técnicos - militares entre asociados son largos y difíciles de establecer. Los países que tienen entre sí diferencias sensibles de niveles presupuestarios seguirán pidiendo armas de un nivel de perfeccionamiento distinto. Finalmente, la persistencia de una mentalidad nacionalista, según la cual hay que defender su propia industria de armamentos a toda costa, supone un temible obstáculo. Los proyectos de producción en común suponen en todos los aspectos una experiencia interesante y desde luego benéfica, pero no obstante suponen una solución poco satisfactoria para los nuevos problemas que se plantean en cuanto a armamentos y presupuestos. Quedan otras tres opciones posibles:

- la compra de los armamentos y de la tecnología a los Estados. De hecho, cualquiera que sea la opción elegida, será siempre imposible apartarse de estrechas relaciones con la industria americana, aunque sólo sea por razones tecnológicas. Es evidente sin embargo que el ir demasiado lejos en este sentido reduciría en forma inaceptable la autonomía y el potencial científico, técnico e industrial de los Estados europeos, con consecuencias negativas a largo plazo para la Alianza atlántica y para la seguridad europea.

- la creación de un "Mercado Común Europeo en materia de materiales de defensa". Convendría favorecer la colaboración en materia de adquisición y el establecimiento de una tarifa exterior común para proteger los productos europeos. Tal solución tendría seguramente cierto número de consecuencias positivas, aunque sólo sea la de imponer una mayor colaboración entre los aliados europeos, pero provocaría sin duda una reacción americana que podría debilitar la voluntad política de los asociados. Es asimismo oportuno subrayar aquí, una vez más, que las armas americanas son a menudo efectivamente mejores y más económicas que las europeas: eliminar esta competencia sería contrario a todos los criterios de rentabilidad, nocivo para la seguridad y tendría consecuencias económicas desfavorables. Si en ciertos casos son oportunas las medidas proteccionistas, éstas no deben nunca llegar a ser sistemáticas y aislar las industrias europeas de la competencia internacional. Finalmente, es prácticamente inútil subrayar hasta qué punto sería deseable evitar en este terreno cualquier contra-medida, por el solo hecho que los Estados Unidos seguirán siendo el único fabricante de un gran número de sistemas de armas que son absolutamente indispensables para la seguridad europea ( por ejemplo en el terreno de los misiles y de la tecnología nuclear ). En fin:

- la tercera solución sería la creación de una agencia proveedora de defensa europea. Se ha hablado mucho de este proyecto pero no ha sido llevado a cabo. Podría asegurar a la vez las ventajas de la normalización y los de una economía graduada. Esta agencia, en efecto, no puede funcionar aislada de un contexto político que guíe y justifique sus decisiones. Las adquisiciones de armamentos y la planificación del equipo no son más que dos de los aspectos del conjunto de la planificación de defensa: por lo que se refiere al segundo aspecto, hay que disponer de un verdadero organismo multinacional, de carácter político-militar y eventualmente supranacional. Por otra parte, sin un amplio acuerdo político, tal agencia carecería de los créditos y de la libertad de acción necesarios para su funcionamiento.

### Problemas importantes

Estas tres soluciones plantean graves problemas. De todas formas, la solución que se escoja tendrá una seria incidencia en la Alianza e incluso podría modificar completamente su aspecto. Se ha considerado, por ejemplo, los enfoques siguientes: reforzar el papel de los Directores nacionales de armamentos dentro del Eurogrupo; precisar e institucionalizar más las misiones de Finabel; revitalizar la UEO; aceptar ciertas reglamentaciones comunes favorables a la cooperación y a la concentración industriales (por ejemplo mediante acuerdos que den preferencia en materia de adquisición de defensa a consorcios transnacionales europeos), etc., es bien evidente sin embargo que, incluso en esto, la solución de nuestros problemas no vendrá sola. La diversidad de estructura de las distintas organizaciones de defensa nacional, el temor de perder lo que está asegurado, los objetivos imprecisos, los graves problemas por resolver en lo referente a los niveles de los presupuestos y la necesidad de re-estructurar las fuerzas armadas, que es común a todos los países miembros (incluidos los Estados Unidos), todos estos elementos suponen serios handicaps que pueden paralizar cualquier iniciativa.

Hoy día el problema de la defensa y de la seguridad europeas está una vez más en el primer plano del orden del día. La nueva Declaración publicada en Ottawa afirma claramente que la cuestión de la defensa europea tiene aspectos científicos y diferentes y que la contribución europea a la defensa aliada debe ser necesariamente objeto de un nuevo estudio. La disuasión final mantenida por la Alianza descansará siempre y so

bre todo en los compromisos americanos, pero hace falta una participación europea más activa, a la vez política y militar. En estos días, si se considera las fuerzas nucleares y convencionales, los medios son tristemente inferiores a las misiones. La estrategia de la respuesta graduada es perfectamente viable y, como lo subraya la Declaración aliada, ha de estar vinculada a los progresos realizados en el camino de la distensión y en las negociaciones con la URSS. Sin embargo, estas modificaciones de aplicación han de ser discutidas y puestas a punto a la vez por los europeos y sus aliados norteamericanos: en función del resultado de estas consultas deberán orientarse los cambios necesarios de las estructuras y de la organización militar así como las elecciones indispensables en las adquisiciones de armas nuevas. Es tiempo que los dirigentes europeos empiecen a discutir problemas económicos y militares reunidos, renunciando a tabicar las discusiones en estos terrenos, porque el proceso no es favorable ni a los progresos de Europa ni a la seguridad.

-----

## LAS RELACIONES DE DEFENSA NORTEAMERICA/EUROPA OCCIDENTAL

### BASES, DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS

Horst Mendershausen.- The Rand Corporation, Santa Mónica, California.

Desde sus orígenes, al principio de la década 1950/1960, la Alianza atlántica, aunque establecida sobre una base sólida, ha padecido un malestar persistente. Las relaciones Estados Unidos/Europa Occidental, en este terreno, reflejan este dualismo - de solidez fundamental y de relaciones perturbadas.

#### El núcleo sólido

Este resulta de la necesidad común -que ha sido sentida en los Estados Unidos tanto como en los demás países de la región del Atlántico Norte- de crear un contrapeso militar estable a la potencia soviética y de preservar así una paz regional según la estructura de potencia que ha salido de la Segunda Guerra Mundial. Aunque los distintos socios de la Alianza hayan deseado introducir elementos de cooperación Este/Oeste en el marco de esta estructura y que en cierta medida y durante cierto tiempo lo hayan conseguido, no por ello han dejado de contribuir a establecer ese contrapeso militar común, comprendiendo que era necesario para su seguridad. Todo tiene un final, tanto las guerras como la distensión; por ello nadie ha denunciado el Tratado del Atlántico norte; los gobiernos de Europa Occidental no han buscado de veras -y por ello no han hallado- un sustituto bajo forma de un sistema de ayuda mútua puramente europeo; y los Estados Unidos jamás han pensado seriamente "descolgar" sus intereses de seguridad ni reducir el alcance de su potencia en Europa. Tales soluciones son sus slogans bien conocidos: " la Europa de las potencias independientes", "Fortaleza América", "Inversión de las Alianzas" no han pasado de ser juguetes de la imaginación y ocasiones de debates políticos propios de las sociedades pluralistas. Los soviéticos han luchado con constancia contra el establecimiento de este con

trapeso común y han tratado de erosionarlo, pero no niegan su eficacia. Según un observador soviético, las actitudes respectivas de los Estados Unidos y de sus socios del Atlántico Norte están muy próximas en lo que se refiere al problema central de la guerra y de la paz en Europa. Una guerra en Europa provocaría inmediatamente la participación de los Estados Unidos..."(N.N. Inozemtsev, Relaciones internacionales en Europa entre 1970 y 1980", informe de la conferencia de Varna, 1972). La base de la Alianza atlántica es que representa el pilar aceptado de la estructura de potencia sobre la que descansa la paz. Si se suprime, hay que prepararse para una nueva conflagración violenta de dimensiones mundiales.

#### Fuente de malestar persistente

El malestar persistente de la Alianza resulta de la tradición insoluble que existe entre la Unidad que necesita el vínculo de seguridad, que compromete a los Estados que se supone que la Alianza reúne, y su diversidad política (configuraciones de intereses diferentes). Para mantener eficazmente la paz (disuasión) frente a la demostración de potencia militar de los soviéticos en el centro y los flancos de Europa y con objeto de vincular firmemente en esta empresa común los dos Estados clave de la Alianza, o sea, los Estados Unidos y Alemania occidental, la Alianza ha sido dotada con una "presencia en tiempo de paz" (NATO) bajo la forma de una estructura de mando integrada y de fuerzas coordinadas dispuestas para el combate y de nacionalidades distintas, especialmente en el sector de Alemania, lo que las alianzas históricas sólo llevan a cabo en tiempo de guerra. La gran importancia que reviste esta estructura de tiempo de paz para la seguridad y el equilibrio interior de Europa Occidental y el grupo atlántico en su conjunto, estriba en el hecho de que se creía probable, al principio, que este grupo actuaría como un todo, no sólo en sus relaciones con la Unión Soviética, sino en los terrenos de la política mundial, de la finanza internacional, etc. y virtualmente en el ejercicio de toda la gama de responsabilidades gubernamentales. Ciertamente que esto no estaba codificado en el Tratado del Atlántico Norte, pero su fuerza se manifestó muchas veces cuando ciertos países han acudido a otros invocando la solidaridad de

la Alianza, cuando se han encontrado ante problemas difíciles, militares ( guerra de ultramar ), políticos y financieros que iban más allá de las tareas militares regionales de la NATO y cuando estos países han respondido con peticiones reconvencionales respecto al " demandante " aquí también en nombre de una amplia aceptación de la solidaridad de la Alianza. De hecho, la " presencia en tiempo de paz " tendía a hacer de la solidaridad de las políticas en tiempo de paz una especie de unidad funcionalmente ilimitada, una especie de escala de medida del funcionamiento de la Alianza.

Pero, en tanto que Estados soberanos, los socios de la Alianza no estén organizados para aplicar esta norma. No sólo persiguen intereses distintos - y no necesariamente armónicos - fuera del sector atlántico e incluso respecto a la Unión soviética o en cuestiones de comercio y de finanza, sino que en el interior del mismo terreno atlántico y hasta en cuestiones estrechamente vinculadas a " la presencia de la Alianza en tiempo de paz " - como presupuestos de defensa, compras de armas, logística, estacionamiento de tropas extranjeras en territorio aliado, ayuda militar a terceros Estados - cada gobierno sigue su camino y es en fin de cuentas su propio juez. Aunque este principio de individualismo y de autonomía quede cubierto por procedimientos burocráticos y de consultas dentro de la NATO o de diversos subgrupos o grupos marginales y " com unidades ", bilaterales y multilaterales, y aunque la soberanía nacional sea puesta en tela de juicio a causa de su impotencia de resolver los problemas con los que se enfrentan, este sistema de responsabilidades propias no deja de ser un hecho político fundamental. A fin de cuentas es el electorado nacional - o cualquier otra fuerza interior que lleve a los hombres al poder o los destituya - quien determina quien debe dirigir en cada una de las quince capitales.

Las necesidades y las presunciones de unidad están en contradicción con el separatismo político desde la creación de la Alianza y a causa de este conflicto la utilidad de ésta para sus socios y para una estabilidad política en Europa y más allá, o sea, su núcleo fundamental, ha sido a menudo perdido de vista. El conflicto ha tenido varias líneas de fractura, unas -

de tipo geográfico, otras de tipo funcional, solapándose, pero cada una de ellas marcadas por problemas particulares. Las relaciones Estados Unidos /Europa Occidental en materia de defensa, que son vitales para la supervivencia de la Alianza, han sido - en gran parte el centro de este conflicto, pero sería una burda simplificación el atribuir estas contradicciones a una línea de fractura única a través del Atlántico. La contradicción entre - la unidad y el separatismo aparece en la dimensión puramente europea tanto como en la dimensión atlántica. La unión política orgánica, la relegación de los Estados al papel de provincias de un superEstado, ha preservado el grupo atlántico tanto como el subgrupo europeo y, a mi modo de ver, seguirá haciéndolo. Para bien o para mal, los aliados en cada uno de los marcos no se beneficiarán de la homogeneización política ( o no la padecerán ) que los países de Europa oriental han alcanzado por el hecho de la dominación de Moscú sobre sus partidos comunistas respectivos y de la intervención militar. La Alianza occidental es pluralista, por lo tanto más discutiva - y tal vez en fin de cuentas más viva - que la Alianza moscovita. Pero esto queda por demostrar.

### Líneas de fisura

La primera línea de fisura, la más estricta, Estados Unidos /Europa, separa las grandes naciones occidentales de las potencias medias y pequeñas de Europa occidental. Situadas en el cruce de los caminos del mundo, como los centros metropolitanos de los antiguos imperios nacionales y en tanto que focos de actividades económicas mundiales, las naciones europeas tienen, desde luego, intereses a escala mundial, pero sus problemas de seguridad, sus ambiciones y sus capacidades de tipo político y militar tienen esencialmente un carácter europeo y regional. Los de los Estados Unidos no se limitan del mismo modo a América del Norte y a Europa; esto vale para las relaciones con Asia, Oriente Medio, etc. y para las relaciones con la Unión soviética que, desde el punto de vista americano, no es más europea - que los mismos Estados Unidos. La estructura de la Alianza atlántica no refleja esta importante diferencia jerárquica: los Estados Unidos son un "país miembro" lo mismo que Luxemburgo y los

gobiernos titubean para aceptar las consecuencias. Todo el mundo comprende muy bien que la gran potencia de los Estados Unidos protege Europa occidental ( en el centro y en los flancos ), pero los europeos desearían que esta protección se llevase a cabo como si procediese de ellos mismos, ni más ni menos, mientras que los americanos preferirían verla ejercerse como un marco, o un sistema de nuevo seguro dentro del cual los europeos mismos asumieran una protección militar eficaz de sus territorios nacionales que, a fin de cuentas, no son América. En cambio, los americanos esperan de los europeos una cierta disciplina ( consecuente de la Alianza ) en los conflictos geopolíticos, especialmente próximos a Europa, en el propio interés de éste, mientras que los europeos tienden a hacer una clara distinción entre la seguridad americana y la seguridad europea: - querrían que los Estados Unidos garantizaran esta última sencillamente porque " es interés de América ". Finalmente, ciertos europeos occidentales hablan de una acentuación de los esfuerzos en pro de la unificación de Europa, o de un con cierto inter-Estados para establecer una comunidad europea de defensa . ¿ Es para allanar las diferencias jerárquicas ( y en tal caso, ¿ es esto compatible con el mantenimiento de la protección de los Estados Unidos ? ) O no es más que establecer un principio de " comprar europeo " para las compras de armas ( y en tal caso, ¿favorecerá esto o entorpecerá los esfuerzos llevados a cabo para la standardización de los armamentos dentro de la NATO ? ). Estas hipótesis opuestas fluyen de la jerarquía de potencias no reconocida y -a falta de una unión atlántica- inevitable que reina en las relaciones atlánticas en materia de defensa. Han suscitado -y seguirán haciéndolo- acuerdos y un malestar en cuanto a estrategia de los compromisos nucleares de América, a la importancia de los contingentes de fuerzas terrestres americanas en Europa, a las posibilidades de defensa convencional europeas, a la defensa en profundidad y a los efectivos militares, a la ayuda proporcionada por Europa ( en los terrenos diplomático, militar y logístico) a las actividades americanas fuera de Europa, a la conducción de las relaciones con la Unión soviética ( " estructura de la paz", "contra colusión " ) y muchas otras cuestiones. Las disputas estallan o fermentan insidiosamente, reanimadas por signos de arrogancia por una parte y de impertinencia por otra. No desaparecerán, porque los so

cios desiguales - no desean ni casamiento ni divorcio y porque cada cual quiere tomar posición en papeles diferentes. Conviene observar de paso que esta fisura " potencia/jerarquía" se extiende hasta el interior de Europa -especialmente en Francia- y las grandes potencias militares europeas en general ven su actitud ( protección, caudillaje ) contestada por sus aliados europeos no nucleares o por las pequeñas potencias y la importancia de las disposiciones militares de estas últimas es motivo de duda por parte de las primeras. Los americanos no son los únicos que reprochan a los europeos el esconderse tras la pantalla - protectora de los aliados; este reproche es dirigido también - por europeos a otros europeos y, en este último contexto ( por ejemplo, por Alemania a Francia) puede ir acompañado por un elogio en cuanto al compromiso más verdaderamente "avanzado" de los americanos.

Otra línea de fisura característica en esta alianza de "presencia en tiempo de paz" divide aún menos exclusivamente los Estados Unidos de Europa: se refiere a las características del esfuerzo militar de los socios de la Alianza: sin dicha " presencia " esto sólo afectaría cada uno de los aliados de por sí y los demás sólo tendrían sencillamente que decidir hasta que punto consienten soportar cargas de seguridad para un Estado ( aliado ) que ni siquiera garantiza su defensa tanto como -digamos- un país neutral vecino. Pero en nuestra alianza , los miembros son a la vez jueces unos de otros. Es una buena cosa, pero sería aún mejor si adoptaran una común medida razonable en cuanto a la contribución que habría que aportar al "contrapeso" de la Alianza; este criterio tendría en cuenta la división de las funciones entre los aliados, según su localización geográfica y sus capacidades particulares, así como las 2 "indivisibilidades " y debería estar orientado hacia las capacidades militares del adversario contra el que habría de actuar el contrapeso común.

De hecho, aunque los funcionarios de la Alianza subrayan la potencia del adversario y la necesidad de un contrapeso común, los gobiernos de cada país tienen tendencia a comparar - sus esfuerzos de defensa con los de sus aliados, especialmente en términos fiscales ( porcentaje de un presupuesto de defensa en PNB ), lo que con vendría mejor, digamos, a un Estado fede

ral. Si en un país el porcentaje se parece al de los demás o si puede ser " hinchado " para sobrepasarlo, entonces el esfuerzo de defensa se considera suficiente, al menos en ese país. Otros pueden no estar de acuerdo y entonces hay discusión, pero se trata más de un asunto fiscal que de suficiencia y el debate corre el riesgo de verse aún más entorpecido por la " metafísica " de la estrategia admitida, porque este cuerpo de doctrina - con sus temas característicos de " defensa avanzada ", " respuesta graduada " y sus nociones variables acerca de lo que es el " escudo " y de lo que es la " espada " - se centra más en las relaciones internacionales que en la lucha contra el adversario. Esta " fisura " aparta por lo tanto la Alianza de su objetivo. El malestar resultante no es tanto la aparición de un sentimiento de acritud entre aliados como el sentimiento general de que la Alianza falla su meta. En la dimensión Estados Unidos / Europa, este malestar en cuanto a la importancia y a la equidad entra dentro de la rúbrica " reparto de las cargas " y se cierne sobre la balanza de pagos, además de los asuntos fiscales: los europeos deberían aligerar las cargas de América; y los americanos no deberían pedir dinero, adquisiciones de armas, etc. paralelamente a cabo la parte que les corresponde. ¿Cuáles son esas cargas, cuál es esta parte y qué puede hacerse? Estas preguntas - son terriblemente confusas y ello es inevitable. La controversia acerca de ellas surge periódicamente, tensando las relaciones e incluso provocando propósitos de descompromiso; reaparece en los acuerdos bilaterales y multilaterales, que entrañan bastante malabarismo en las cuentas y no dejará de volver a aparecer. Tal vez desearan los negociadores abandonar el asunto, pero las indivisibilidades de la " presencia en tiempo de paz " y la interdependencia de las políticas nacionales de las partes comprometidas no permiten recurrir a este expediente. También aquí se extiende el problema al seno de Europa propiamente dicha; así como es imposible ponerse de acuerdo acerca del criterio de los gastos que pesan sobre los Estados Unidos por el hecho de sus compromisos militares hacia Europa occidental y acerca del reparto de estos gastos, así es imposible decidir cómo los socios de la NATO deberían ser indemnizados por la protección que su despliegue en Alemania supone para Francia, ni cómo Alemania debe ser indemnizada por los pagos " compensados "

( Offset ) consentidos a Gran Bretaña y a los Estados Unidos y que benefician a los demás países de Europa.

No podemos, en el marco de este artículo, examinar - otros focos de malestar en el seno de la Alianza ¿ Qué clase de separatismo europeo con respecto a los Estados Unidos ( o iden ti dad ) mantiene o mina la Alianza? ¿Cómo actuar en lo que se refiere a la distensión con la Unión soviética, preocupación ma yo r de los miembros de la Alianza durante estos últimos años ? ¿ La importancia numérica de las tropas americanas estacionadas en Alemania representa la medida de la parte de los Estados Uni dos o no será más bien el despliegue mundial de la potencia ame rica na? ¿ Es esta cifra crítica para el contrapeso de la Alian za, o no es más importante el efectivo militar europeo? ¿ El - compromiso suscrito por uno de los países miembros de consul-- tar el gobierno soviético antes de entrar en guerra supone una ruptura con la Alianza? ¿ El intercambio de compromisos de re- nuncia al recurso a la fuerza entre otro país miembro y la Unión soviética no es un paso hacia la "neutralización"? ¿Cuál es de hecho la conducta admisible para los socios cuya preferencia o cuya necesidad de actuar con plena soberanía e independencire sultante de la Alianza tienen prioridad sobre la exigencia de solidaridad permanente ?

Todas estas preguntas irritantes no se limitan a las relaciones de los Estados Unidos con sus socios europeos. Se plantean dentro de la misma Europa. Aquí serían tal vez aún más evidente ¿ si una confrontación ocasional con el protector de ultramar no desviarán de ellas la atención El "núcleo sólido" les ha impedido disociar la Alianza, pero no por ello han dejado de erosionar y de hacer vulnerable dicha Alianza.

¿ Quién ganará ?

¿ La con firmación de l a solidez intrínseca de la - Alianza o su progresiva erosión? Esta pregunta ha sido hecha a menudo y ha recibido contestaciones variables según el pesimis mo o el optimismo de los pronosticadores. Es inútil tratar de poner en balanza las esperanzas y los temores. Preferimos su- brayar una condición que parece ser necesaria para la supervi-

vencia de la Alianza como contrapeso y que actualmente se ha perdido de vista. Los gobiernos aliados afirman a menudo su unidad en declaraciones, consultas y compromisos políticos. No cabe negar estos esfuerzos, son naturales en los burócratas gubernamentales que han tomado la costumbre de tratar de este modo algunos problemas de la Alianza, pero para que este juego de apaciguamiento diplomático y de remiendo sea beneficioso para la salud de la Alianza es preciso que los distintos gobiernos consigan mantener el orden en sus propias casas y la legitimidad de su poder. Con harta frecuencia hacen llamamiento a la Alianza (es decir, a sus aliados) cuando desesperan del ejercicio de esas responsabilidades nacionales y huyen de ellas, no tanto por el hecho de la perversidad de los hombres políticos como porque muchos de sus problemas requieren medidas internacionales; en otros términos: un marco político más amplio, "uniones", parecen ser condiciones previas para poder gobernar en el interior de los países. Pero tales uniones políticas no existen verdaderamente. La interdependencia de las sociedades nacionales del siglo XX no va acompañada por una capacidad equivalente de los sistemas políticos nacionales. Por lo tanto, los gobiernos están condenados a poner ellos mismos en orden sus causas sin poder por ello controlar lo que pasa en ellas. La seguridad de su país depende más de su acción en el interior que de los viajes y de las conferencias de sus funcionarios y del volumen de sus consultas,

Se puede decir que lo que sufre la Alianza atlántica no es tanto de mal funcionamiento internacional como del mal funcionamiento interior de los gobiernos, ya sea de Europa o en América. A este respecto, entre los últimos acontecimiento políticos europeos se puede considerar como brindando las mayores esperanzas la tendencia que se ha manifestado en varios de los principales gobiernos a dedicarse a suprimir la inflación y demás desórdenes interiores antes que a tomar partido en la escena internacional. Ciertamente, la concertación internacional es asimismo importante en este terreno, pero la acción interior es capital.

¿Cómo afectan los desórdenes interiores, ya se expresen en forma de inflación, de cesarismo u otra, las relaciones de defensa?. En muchas otras formas más que las de fricción financiera en el seno de la NATO, la erosión de los presupuestos militares nacionales o la animosidad entre países miembros. El desor

den interior desvía el interés de los pueblos de los problemas de seguridad y de protección contra los adversarios extranjeros para centrarlo en la protección contra la expropiación, el terrorismo y la opresión interna. Una alianza de protección contra un adversario extranjero y especialmente una alianza tan activa como la NATO no puede sobrevivir mucho tiempo a esta sustitución de preocupaciones referentes a las amenazas económicas, sociales o relativas al medio ambiente, a la seguridad y además amenazas interiores contra la nación al sentimiento de un peligro exterior contra ésta.



Ya pueden los gobiernos tratar de volver a llevar la atención pública sobre las primeras, gastar dinero en material militar, llamarlos ciudadanos a filas, pero sus esfuerzos serán burlados por los desórdenes internos y tal vez parecerán más prometedoras unas medidas de apaciguamiento hacia un adversario extranjero que la creación de un contrapeso

la potencia de dicho adversario.

Durante 25 años, el núcleo sólido de las relaciones de defensa atlántica ha prevalecido sobre el malestar, pero corre el riesgo de quedar sin objeto si los gobiernos asociados no consiguen, por su acción y por su actitud, convencer sus propios pueblos que existe algo que defender. La quiebra del orden liberal en los países occidentales amenaza hoy día su seguridad mucho más fundamentalmente que sus divergencias en cuanto a la diplomacia, a la estrategia de la Alianza y al esfuerzo nacional de defensa.

LAS RELACIONES DE DEFENSA AMERICA DEL NORTE -EUROPA OCCIDENTAL.  
VIEJAS PREOCUPACIONES Y NUEVOS PROBLEMAS.

Curt Gasteyger.- Instituto universitario de Altos Estudios Internacionales.- Ginebra.

¿Necesitaba verdaderamente la Alianza el desdichado (y bien inútil) asunto de Chipre para demostrar "urbi et orbi" qué tensión y qué lucha puede soportar sin terminar por derrumbarse? Tal vez sí; por muy sorprendente que pueda ser, todos estos choques, crisis y disputas no han puesto todavía la nave en peligro; por el contrario, parecen haber demostrado su facultad de sobrevivir y su resistencia en la tempestad. A menudo, incluso, la Alianza ha salido de ella reforzada, mostrando así su aptitud a la reforma y la extensión de su margen de tolerancia, admitiendo puntos de vista a menudo opuestos y colores políticos distintos. La transición pacífica de los regímenes en Portugal y en Grecia son los ejemplos más recientes -y alentadores.

Pero esta sombrasa capacidad de supervivencia confirma asimismo que nadie, a un lado y al otro del Atlántico, ha deseado hasta ahora el fin de la NATO. Según la fórmula de un observador (Pierre Hassner) enterado "descontento y desconfianza, si; separación, no". Esto significa por lo menos dos cosas: en primer lugar que no existe, en lo que la vista alcanza, variante valedera para la Alianza y, en segundo lugar, que incluso si la hubiera, su objetivo fundamental (a saber, mantener el diálogo y asegurar relaciones suficientes entre Europa y América) debería seguir siendo el mismo; no es que esto sea siempre del gusto de cada una de las dos partes, pero éstas están "por la fuerza de las cosas" como decía el General De Gaulle condenadas a vivir y a cooperar una con otra. En caso afirmativo y no hay prueba alguna de lo contrario, que por lo menos lo hagan -en su propio interés- en forma constructiva y mutuamente provechosa.

Esto no quiere decir que no vayan a surgir nuevos disgustos y nuevas tensiones. Por el contrario, se cierne desde ahora sobre el horizonte atlántico una buena cantidad de nuevas nubes que han ensombrecido las relaciones Europa-América al juntar-

se con los anteriores. Amenazan con complicar aun más estas relaciones. El problema que queremos tratar aquí no es el de saber si la Alianza en general y las relaciones transatlánticas en particular tienen un porvenir. Después de lo que acabamos de decir se puede suponer que sí. La cuestión es más bien saber qué nuevos problemas se plantearán a la Alianza en los terrenos políticos y militares y cómo podrá resolverlos.

El objeto de este artículo no es, por lo tanto, volver a recorrer el sendero de los males antiguos de la Alianza, que son todos ellos de sobra conocidos: desde la controversia (vieja pero que sigue sin ser resuelta) acerca de la importancia de la presencia militar americana en el continente y del precio que Europa ha de pagar por ella, mediante la administración de la distensión y las tentaciones de su fruto principal: el acercamiento soviético-americano, hasta el grado de extensión de la autonomía europea y la deseable mejora del proceso de consulta. Todos entrañan, si nos descuidamos, infinitas posibilidades de irritación mutua y de controversias -la mayor parte de ellas vanas. Ahora hemos aprendido que el remedio no está en un nuevo diagnóstico sino en una mayor resolución política. Queda por saber si sucederá lo mismo con ciertos acontecimientos más recientes. Por ahora, éstos parecen relevar más bien del diagnóstico porque su causa y sus efectos eventuales siguen siendo inciertos, aunque ciertamente intrigantes. En este contexto, tal vez convenga describir brevemente tres que podrían titularse: "las trampas de un doble bilateralismo", "inseguridades nuevas y vulnerabilidades diferentes" y "ventajas reducidas de la potencia militar".

### El doble bilateralismo

Durante estos últimos años se ha podido comprobar un renacimiento generalizado del bilateralismo, cuyas dos manifestaciones más importantes -que no son las únicas- han sido: el establecimiento de relaciones particulares entre las dos superpotencias, Estados Unidos y Unión Soviética y una preferencia más pronunciada por los tratos bilaterales entre los Estados Unidos y sus socios europeos. El primero es la consecuencia lógica de un aumento constante de la preeminencia político-estratégica, la segunda fluye de un debilitamiento de la cohesión europea y de la coope-

ración en el seno de la Alianza. Ambos resultan de la existencia de intereses nacionales más estrechamente definidos o sencillamente de un nacionalismo acrecentado.

Las relaciones soviético-americanas brindan, desde luego, muchos aspectos: van, según el punto de vista de los observadores, desde la cooperación normal a la colusión azorosa, desde el reparto de las responsabilidades a la colisión temida; aquí sólo nos interesan en dos aspectos: en primer lugar, en la medida en que ambas superpotencias tienden a buscar la seguridad recurriendo antes a la cooperación que a la amenaza de represalias y, en segundo lugar, en la medida en que el debate estratégico futuro pueda desarrollarse primero y principalmente entre Moscú y Washington antes que en Bruselas.

Nadie piensa en negar la oportunidad -incluso la necesidad- de un diálogo soviético-americano acerca del porvenir de la carrera de armamento estratégicos y acerca de la menor forma de ponerle dique. Pero los esfuerzos de ambos países para buscar una seguridad mayor dentro de una cooperación acrecentada implican inevitablemente una "degradación (tanto en el plano estratégico como en el político) de la NATO y de la posición de Europa dentro de ésta" (Hassener). Esto, asimismo, sólo puede reforzar la posición de la Unión Soviética en Europa como garante de la paz y de la estabilidad. De aquí fluiría el derecho de intervenir en la política de defensa de Europa occidental; es éste precisamente el objetivo principal apuntado por Moscú en las negociaciones -MBFR de Viena. Por lo tanto será para los Estados Unidos un ejercicio en la cuerda floja de hallar un equilibrio apropiado entre la oportunidad de una extensión de la cooperación bilateral en materia de seguridad con la Unión Soviética por una parte y la necesidad de mantener Europa comprometida de lleno en el esfuerzo común de defensa. Desde luego, la regla debería ser la de seguir dando prioridad a la Alianza en cuanto al tiempo y al material.

Esto también hay que aplicarlo al debate nuclear inminente aunque aquí cada uno ve favorablemente un encuentro entre el Secretario de Defensa, Schlesinger y su homólogo soviético, el mariscal Gretchko, a la par que se desea que sea precedido por una amplia discusión entre los aliados. Desde hace tiempo se es-

pera este debate dentro de la Alianza acerca del porvenir de las armas nucleares estratégicas y tácticas. Sería ciertamente lamentable que fuese reintroducido en cierto modo dentro de la Alianza por el intermedio de Moscú.

La segunda clase de bilateralismo se refiere a las relaciones transatlánticas propiamente dichas. Como la comunidad europea no ha conseguido hasta ahora fundirse en una especie de entidad política capaz de hablar "con una sola voz", los Estados Unidos no tienen más remedio que tratar con sus miembros sobre una base bilateral. Lo han hecho últimamente en forma más ostensible de lo que incluso el funcionamiento notorio de la comunidad lo justifica. Tal vez lo hayan hecho por impaciencia hacia sus difíciles socios europeos, rara vez unidos, pero tal vez también lo hayan juzgado más práctico y a veces más provechoso: a medida que la antigua aprobación de Washington de una unidad europea parecería disminuir, tomaban menos en serio el esfuerzo de Europa por alcanzar esta unidad y, si ciertos resultados se habían conseguido (como en el plano económico o la adopción de una actitud común hacia los países árabes) estos esfuerzos eran considerados insuficientes o inoportunos.

Nadie puede desear ver proseguir esta especie de bilateralismo que lleva sobre todo a la desunión. Da a los europeos el sentimiento de quedar aun más sometidos a la influencia directa de América y a los americanos la tentación de una explotación indebida. Sin embargo los europeos no tienen más remedio que reconocer que su "identidad" tan cacareada está todavía muy lejos; mientras así sea, tendrán que ponerse de acuerdo acerca de una base común mínima para tratar colectivamente con los Estados Unidos y para esperar influenciar a su vez en las decisiones del gobierno americano. En cambio, los Estados Unidos -y el Canadá- deberían esforzarse en aceptar de mejor grado una posición europea común, donde sea que aparezca y en promover relaciones lo menos explosivas posible y que desemboquen mejor en puntos de vista comunes. Por muy débil que sea, la Alianza sigue siendo el único marco político multilateral dentro del cual un bilateralismo excesivo pueda ser perfilado y contenido.

## Inseguridades nuevas y vulnerabilidades diferentes

El segundo problema fluye de la naturaleza cambiante de la seguridad o más bien de la apreciación cambiante y a menudo contradictoria de las nuevas fuentes de inseguridad. No es solamente el embargo petrolero de los países árabes el que ha hecho comprender a los europeos hasta qué punto son más vulnerables que sus aliados americanos. Desde los primerísimos días de la "guerra fría" se han sentido más expuestos a la agresión militar o a la presión política de los soviéticos. La "crisis de la energía" les ha mostrado hasta qué punto son más vulnerables que los Estados Unidos en los terrenos económicos y monetario igualmente. El hecho brutal es que, incluso si la comunidad europea hubiese estado políticamente unida, esto no hubiera suprimido su dependencia estratégica respecto a los recursos vitales.

La vulnerabilidad de Europa -como la de Japón- es aun más flagrante si se la compara con la capacidad de los Estados Unidos para realizar su independencia, en materia de energía, en un plazo relativamente corto, que ha coincidido con la gran mejora de su posición en Oriente Medio. La combinación de estos dos factores ha introducido, de hecho, una dimensión totalmente nueva en la ecuación Europa/América. La doble dependencia de Europa occidental respecto al petróleo árabe, por una parte y a la protección estratégica americana, por otra, ha hecho a aquélla particularmente sensible a cualquier aspiración de América a un predominio más basado en una potencia superior que en un verdadero "caudillaje" o en una responsabilidad política ampliada. La determinación declarada de Washington a adquirir su autonomía en materia de energía demuestra que esa susceptibilidad no está desprovista de fundamento; no es sino una proclamación de independencia en el momento preciso en que se invita a los europeos a adherir a las reglas comunes de la interdependencia. Ni el renacimiento del bilateralismo ni la aspiración a una mayor "interdependencia" en ambos lados del Atlántico parecen por consiguiente reforzar la creencia como lo ha hecho observar tan justamente el profesor Eugene Skolnikoff - que una mayor interdependencia suscitará siempre el sentimiento de un objetivo común o arrastrará consigo acciones con certadas.

### Ventajas reducidas de la potencia militar

El tercer problema se refiere a la ampliación de las divergencias de los puntos de vista acerca de los papeles y de la función de la potencia militar en las relaciones internacionales; lo que, desde luego, ha reanimado asimismo la discusión acerca de la utilidad de un esfuerzo de defensa importante. De ello resulta que se hace cada vez más difícil convencer a un ciudadano -por lo menos en el mundo occidental- para que dedique mucho dinero con fines militares cuando piensa que peligros siempre más numerosos amenazan más la seguridad que una agresión militar. Varios sondeos realizados en Europa occidental hacen ver que lo que los pueblos temen más no es un ataque por parte de una potencia exterior sino la inflación, el paro obrero, la inestabilidad social creciente o incluso el terrorismo internacional, por muy vaga que sea su definición.

En este mismo orden de ideas, se hace cada vez más difícil convencer a los europeos de que su seguridad puede ser reforzada por el mantenimiento de ejércitos costosos que sólo tienen sentido si no se les emplea o sirven de cortafuegos a la disuasión estratégica americana. No es ciertamente fácil hacer la demonstración de esta "productividad negativa" de potencia militar limitada, a la sombra de la protección americana y contra una fuerza soviética de superioridad aplastante. En otras palabras, hay que convencer a los europeos de que la potencia militar sigue siendo útil pero que sus ventajas disminuyen en función de la probabilidad reducida de su utilización.

Desde luego, se plantean cuestiones análogas a los Estados Unidos pero con una gran diferencia dentro de la importancia y el contexto: los Estados Unidos son el único país "occidental" que posee una fuerza militar proporcionada a su pretensión de independencia política.

Pese a estas limitaciones, esta fuerza puede todavía -aportar ventajas políticas sustanciales. Nada indica que los Estados Unidos tengan la intención de debilitar este potente instrumento de su política exterior -y, menos aún- de renunciar a él. Los europeos, en cambio, parecen cada vez más inclinados a reducir su papel y proclaman los méritos de la potencia "civil", es decir so

bre todo económica. Con el pasado belicoso que tienen esto, a fin de cuentas, sólo puede ser beneficioso. Desgraciadamente, no vivimos aún en un mundo en que esta opinión sea universalmente aceptada ni en el que la potencia militar esté a punto de desaparecer. La floreciente industria de armamentos (en la que, dicho sea entre paréntesis, participan activamente ciertos países europeos) está orientada en sentido contrario, así como las políticas de defensa de las dos grandes naciones comunistas, la URSS y China. La URSS se ha jactado repetidas veces de que su potencia militar acrecentada había contribuido a inclinar la balanza de fuerzas a favor del "bando socialista" a la par que obligaba a Occidente a hacer concesiones y a aceptar los imperativos de la "coexistencia pacífica". Tal diferencia de actitud en cuanto al papel de la potencia militar, en primer lugar entre los europeos y los Estados Unidos y luego entre el mundo occidental y los países comunistas no puede dejar de tener efectos considerables aunque no siempre inmediatamente visibles. Esta diferencia se vuelve a encontrar a menudo detrás de las controversias que surgen entre los aliados porque atañe los conceptos fundamentales relativos a la naturaleza y al alcance de los esfuerzos de defensa del mundo occidental y su adaptación a un medio ambiente cambiante.

### Principios de diálogo

Ninguno de estos tres problemas parece presentar un carácter de urgencia particular que exija una acción rápida, pero forman parte de esas causas de irritación o de tensión casi intangibles de las que Samuel Johnson decía que son demasiado ténues para quejarse de ellas y que terminan siendo "demasiado numerosas para que se las suprima". Un proceso mejorado y más regular de consulta podría sin duda alguna contribuir a atenuar la irritación y a esclarecer los malentendidos pero no es, como muchos parecen creerlo, un remedio mágico para todos los males; es una solución demasiado ambigua y demasiado restringida en su aplicación práctica porque se puede utilizarlo o medirlo en formas distintas; no es más que una de las muchas formas de comunicación, que van desde la simple información a un diálogo extendido y permanente. Para esta gama ampliada de "comunicación transatlántica" se podría establecer ciertas directrices o reglas de

procedimiento que deberían ser suficientemente amplias y flexibles para que los gobiernos pudieran observarlas sin demasiadas dificultades. Modificando ligeramente las proposiciones de un eminente diplomático francés, cabría decir que esas directrices deberían, en orden creciente, estipular lo siguiente: la primera meta y la más modesta - de cualquier tipo de comunicación debería ser evitar la interpretación errónea de las intenciones de la parte contraria. Esta " fase " apuntaría por lo tanto a una exposición recíproca de los puntos de vista y de las intenciones y a su clarificación. El segundo paso tendría por objetivo incitar a las partes interesadas a aceptar eventuales divergencias - de puntos de vista, esforzándose simultáneamente en reducir y freñar sus efectos cuantas veces fuese posible. En tercer lugar, habría que esforzarse en llevar a cabo un acuerdo suficientemente amplio para dejar lugar, sin embargo, para determinadas divergencias. La cuarta fase, más ambiciosa, trataría de establecer gradualmente actitudes comunes que llevaran finalmente a la adopción de políticas comunes. Por muy sencillo que pueda parecer este procedimiento en teoría, puede ser difícil de llevar a la práctica. Con harta frecuencia, los gobiernos nacionales han desaprovechado los excelentes mecanismos de consulta que estaban a su disposición. Aunque el mejor remedio para mejorar una situación no satisfactoria no consista siempre en multiplicar las instituciones, no deja de ser sorprendente que desde hace varios años no disponga la Alianza de ningún organismo premanente en Washington; la falta de acción de la NATO, tanto respecto al gran público como al poder americano, tal vez se deba a esta ausencia. Cualquiera que sea el papel preciso de tal organismo, no hay que subestimar su importancia en el plano psicológico.

Un procedimiento de comunicación mejorado y una presencia más visible de la Alianza, por muy simbólica y modesta que sea - en la capital de su socio más importante podría contribuir a eliminar las inevitables fricciones y fisuras que son parte integrante de las complejas relaciones de defensa Europa/América. Esto demostraría, al mismo tiempo, que pese a los fracasos del pasado y a los desafíos del porvenir, estas relaciones no dejan de funcionar asombrosamente bien:

-----

## LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NATO Y SU PAPEL EN EL MARCO DE LOS

### GRANDES OBJETIVOS DE LA ALIANZA

El tratado del Atlántico Norte, que se inspira en la Carta de las Naciones Unidas, es un tratado de alianza para la defensa de un modo de vida y de la integridad de los Estados miembros por una colaboración en los terrenos político, económico, social y cultural y, en última instancia, militar.

El preámbulo, que define los grandes objetivos de la Alianza, precisa que los Estados miembros del Tratado están "decididos a salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, basadas en los principios de la democracia, las libertades individuales y el reino del derecho.

"Celosos de favorecer en la región del Atlántico Norte el bienestar y la estabilidad."

"Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y para la preservación de la paz y de la seguridad".

De hecho, las circunstancias en las que las Fuerzas Armadas deben desempeñar su papel para sostener y salvaguardar la herencia común pueden evolucionar -y han evolucionado ya, esto está claro- en el curso de los años.

Profundas modificaciones se producen sin cesar en casi todos los terrenos de la vida internacional; afectan las relaciones estratégicas mundiales tanto como las relaciones entre las superpotencias, las relaciones Este-Oeste y las relaciones entre aliados.

El sistema bipolar de postguerra, en todo caso en los terrenos político y económico, pero en menor grado en el terreno puramente militar también, deja sitio a un sistema multipolar. Lejos de obstaculizarlo, los Estados Unidos se esfuerzan en favo

recer las nuevas situaciones que relegan la bipolaridad en el pasado; se esfuerzan en realizar un modus vivendi dentro de la relación triangular Washigton/Moscú/Pekín con objeto de evitar que es tallen crisis entre los Estados Unidos, la Unión Soviética y China.

Al mismo tiempo, la doctrina Nixon tenía por objeto proporcionar a los Estados Unidos una mayor libertad de maniobra y una flexibilidad de acción aumentada, reduciendo a la par el número de sus compromisos y responsabilidades. En otros términos, los Estados Unidos, sin dejar de reconocer las responsabilidades que les confieren su cualidad de potencial mundial y siempre files a sus obligaciones y a sus compromisos hacia sus aliados, se esfuerzan en incitar a éstos a asumir una mayor parte de la carga de la defensa regional y mayores responsabilidades en esta materia.

Como lo ha dicho Kissinger el 23 de Abril de 1973 en su discurso en la comida de la Associated Press: "En los Estados Unidos se pone de manifiesto una repugnancia en mantener un compro-miso a escala mundial sobre la base de una preponderancia de la responsabilidad americana, repugnancia alimentada por decenios de cargas mundiales asumidas por el país y acentuada por las frustaciones creadas por la guerra del Suroeste asiático".

Las relaciones Este-Oeste, así como las relaciones entre aliados reciben evidentemente su impacto. Desarrollándose su tésis, el Sr. Kissinger añadió: "Durante muchos años, las amenazas militares contra Europa han estado desprovistas de toda ambigüedad; las condiciones primeras indispensables para hacerlas frente eran generalmente aceptadas en ambos lados del Atlántico y la responsabilidad de América era evidente y preeminente.

Hoy día, el objetivo de la defensa colectiva sigue siendo unánime entre nosotros, pero nos encontramos ante un nuevo desafío: el de su mantenimiento en condiciones estratégicas totalmente distintas y habida cuenta de la nueva ocasión que se nos brinda de consolidar nuestra seguridad por medio de reducciones de fuerzas conseguidas mediante negociaciones",

La toma de conciencia de estas circunstancias nuevas - por los Estados se reflejan asimismo en el párrafo 4 de la Declaración Atlántica del 19 de junio de 1974. A la par que reafirman que su defensa común es solidaria e indivisible, los miembros de la Alianza comprueban que "los datos de su defensa común se han visto profundamente modificados durante los diez últimos años; las relaciones estratégicas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética han llegado a una situación de casi-equilibrio. Por este hecho, aunque todos los países de la Alianza siguen siendo vulnerables a un ataque, la naturaleza del peligro al que están expuestos ha evolucionado. En su consecuencia, los problemas que plantea a la Alianza la defensa de Europa han revestido un carácter diferente y más específico".

Las responsabilidades, en lo que se refiere a la defensa de Europa, de los países miembros europeos " que proporcionan las tres cuartas parte del potencial clásico de la Alianza y de los cuales dos disponen de fuerzas nucleares en condiciones de desempeñar un papel disuasor propio" quedan explícitamente subrayadas en el párrafo 6 de la Declaración atlántica.

Más que cualquier otro elemento, el hecho de que ambas superpotencias estén convencidas de que, en un período de paridad estratégica y de potencial de destrucción asegurada por una y otra parte, es imperativo impedir el estallido de una guerra nuclear, crea, parece, un clima favorable para el paso de la guerra fría a la situación de distensión actual. Hoy día, las dos superpotencias están en condiciones de dettuírse mutuamente, incluso después de haber estado expuestas a un ataque nuclear generalizado por lo tanto la guerra ha dejado de ser el argumento final, el único medio de zanjar los conflictos creados por la política de fuerza. La guerra ya no es rentable. Así el deseo recíproco de -- evitar el estallido de un conflicto inaceptable alienta a las superpotencias a entrar en un cierto grado de cooperación y de puesta en común de las responsabilidades, especialmente en sus relaciones estratégicas. Para todo lo demás, siguen siendo rivales. Con ciertas excepciones- importantes: aceptación por Occidente del Statu quo territorial, algunos resultados limitados consigui

dos en las negociaciones de armamentos estratégicos y un cierto acercamiento en el terreno económico, pocas son las contraversias y los intereses discordantes que han sido resueltos o liquidados.

Todas las presiones se aflojan. Hoy día, las controversias no se producen casi automáticamente en situaciones de crisis aguda (aunque la guerra del Kippur haga pensar que no se puede excluir un conflicto súbito e inopinado) y la guerra ha llegado a ser una circunstancia improbable.

Tanto más que la Unión Soviética, además de desear en general evitar un conflicto nuclear con los Estados Unidos, se verá probablemente paralizada por otras preocupaciones: la controversia con China y la fidelidad tal vez mitigada de sus aliados europeos. En todo caso, la necesaria cooperación tecnológica y económica con Occidente y las frecuentes ocasiones que tiene la URSS de explotar las dificultades de Occidente hacen que la hipótesis de una agresión soviética parezca desplazada, incluso que Moscú no esté tentado de meterse por ese camino.

La guerra ha llegado a ser, por lo tanto, una circunstancia improbable, pero no una imposibilidad. Un accidente o un error de cálculo pueden desencadenar un conflicto. Y sería una trágica ironía del destino si, al derribar los mismos instrumentos que desde hace 25 años han salvaguardado los territorios de los países de la Alianza, que han impedido el estallido de los conflictos y llevado a la actual distensión pusiéramos en peligro los mismos fundamentos de esta distensión creando un vacío del poder.

Breznev tenía razón cuando hacía observar, en su discurso de Varsovia del 21 de julio de 1974, que la apatía creada por la hipótesis generalmente admitida de que la guerra ha dejado de ser un peligro puede hacer aún más grave el peligro de guerra. ( International Herald Tribune, 22 de julio de 1974)

### Distensión y seguridad

Estas consideraciones nos llevan a las relaciones entre la distensión y la seguridad. ¿ Tiene como efecto una postu-

ra de defensa suficientemente firme favorecer o comprometer la dis  
tensión?. En otros términos: si el desencadenamiento de un conflic  
to armado en Europa es hoy día improbable, ¿puede ello implicar  
que un Estado pueda descuidar su postura de defensa sin correr se  
rios riesgos? La contestación es no. En efecto, si a la par que  
la defensa pasara a un segundo plano, se produjera una separación  
eventualmente entre Europa y América, el peligro de una hegemonía  
política soviética en Europa se agravaría por ello. Si tal fuera  
el caso, correríamos el riesgo de vernos expuestos a una presión  
política por parte de Moscú, apoyada por una fortísima superiori  
dad militar. Occidente, consciente de su propia debilidad y de la  
potencia soviética, podría entonces sentirse obligado a ceder sin  
oponerle resistencia. Estaríamos obligados a inclinarnos ante la  
voluntad política de Moscú, sin la menor posibilidad de rebelión.  
En una situación de desequilibrio de las fuerzas, una creciente  
presión política ejercida por el Kremlin y una penetración sovié  
tica más profunda no llevarían sin duda de entrada a un conflic  
to armado, pero crearían sin duda tensiones peligrosas y un clima  
difícilmente aceptable.

En cambio, como lo demuestra la experiencia del pasado,  
un sólido potencial de defensa estabiliza las relaciones: el des  
cuidar la defensa las desestabiliza.

La historia ha puesto repetidas veces de manifiesto los  
peligros que se corren al crear un vacío de poder en las relacio  
nes internacionales. Las potencias exteriores siempre están ten  
tadas de rellenar ese vacío. Contando con la falta de voluntad -  
-o de posibilidades- de los países interesados de impedirles ac-  
tuar de ese modo, corren mucho riesgo de ir demasiado lejos.

También es una ilusión el pensar que se puede salvagar  
dar la paz, aceptando sencillamente una penetración y una preon  
derancia considerables de Moscú, incluso dándoles adquiescencia.  
La historia demuestra que siempre llega un momento en que ciertos  
países o ciertos grupos tienen un sobresalto ante una penetra  
ción política excesiva. Cuando, en tal momento, la potencia en ex  
pansión que se inf tra en esos países no disminuye su impulso,  
puede originarse un conflicto.

Lo hemos visto antes de la segunda guerra mundial. Hemos tolerado que Hitler marchara sobre el Rín, hemos sacrificado Checoeslovaquia. Hemos seguido contra nuestras disputas internas y nuestras opiniones públicas han gritado que no debíamos morir por Dantzig. Y finalmente hemos entrado en guerra en condiciones muy desfavorables cuando Hitler invadió Polonia. Si la historia tuviera que repetirse ¡qué digna de lástima sería Europa!.

La historia casi se ha repetido. Casi se ha repetido - cuando las naciones aliadas pensaron que podrían crear un vacío de poder en la región central (Alemania) y en Asia Oriental (Japón) sin verse obligadas a enfrentarse con sus consecuencias peligrosas, o sea, a una lucha política entre potencias exteriores, muy deseosas de rellenar ese vacío.

Los resultados han sido la guerra fría, la guerra de Corea y, tal vez, la guerra de Vietnam. Desgraciadamente, pocos son los que no habiéndolo sido víctima de los acontecimientos pasados, comprenden las lecciones de la historia o creen en ellas. - Cada generación debe aprender, por su propia experiencia, que no se puede favorecer ni salvaguardar la paz llevando a cabo una política de bajos vuelos o descuidando la defensa. Además, en período de distensión, la paz debe ser asegurada mediante una política de distensión, de la que una política de defensa responsable es un elemento esencial.

Para aplicar una política de distensión es preciso, en primer lugar, evaluar el carácter de la distensión, con sus límites y sus posibilidades. La distensión, hoy día, apenas si va más allá del deseo de evitar la guerra. Sin que esto carezca de importancia, no es sinónimo de paz real. Hace ya mucho tiempo que Henry Kissinger habló de una paz llamada "negativa". En su libro "Nuclear Weapons and Foreign Policy" (Las armas nucleares y la política exterior) dice:

".....Cada vez que la paz -concebida como ausencia de guerra- se ha convertido en el primer objetivo de una potencia o de un grupo de potencias, las relaciones internacionales han quedado a merced del Estado dispuesto a sacrificar la paz...

Apuntar directamente a la paz es por lo tanto una imposibilidad; ella es la expresión de ciertas circunstancias y de ciertas relaciones de fuerzas. A estas relaciones -y no a la paz como tal- debe aplicarse la diplomacia".

Sería asimismo trágico que los que tienen falaces ilusiones acerca del carácter de la distensión actual o que, confundiendo las causas y las consecuencias, piensan que un desarme unilateral favorecería la distensión -cuando de hecho la comprometerían obtuviesen resultados inversos de los que desean: tensiones y, a largo plazo, un riesgo de guerra en vez y lugar de la paz.

### ¿ Qué es un potencial "suficiente"?

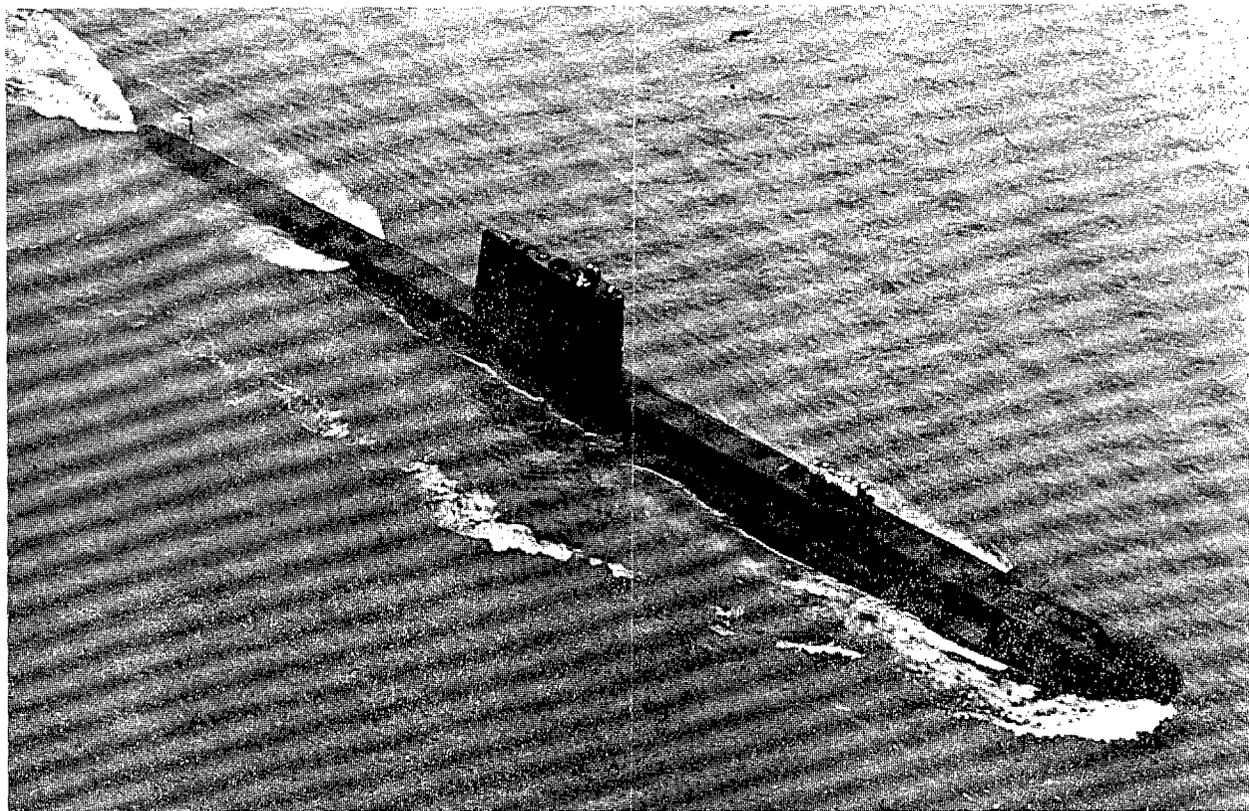
Si se acepta la tesis según la cual es peligroso para un Estado descuidar su propia defensa en periodo de distensión, queda por resolver una cuestión: ¿Cuales son los medios suficientes para asegurar una defensa significativa?

Esto nos lleva a los debates estratégicos de estos últimos años: para prevenir un ataque enemigo, ¿es necesario disponer de fuerzas superiores o sencillamente de fuerzas "suficientes", o sea, de fuerzas que, aunque puedan ser inferiores a las del adversario, se estimen capaces de disuadir al otro bando de lanzar un ataque porque tienen un potencial "suficiente" para inflingirle un grado inaceptable de daños?

El debate sobre la capacidad "superior" o "suficiente" de las fuerzas se centra principalmente, hay que hacerlo notar, en los armamentos estratégicos. En el terreno clásico, la inferioridad real de la Alianza respecto de la URSS suscita menos reacciones.

Si no existe, en el mejor de los casos, más que una defensa limitada contra las armas nucleares ofensivas y si los dos bandos disponen por lo tanto de un potencial de "super-destrucción", o sea, de un potencial ampliamente superior al necesario -para destruirse mutuamente, se plantea una pregunta: ¿Tiene sentido un aumento continuo de estas armas, con el correspondiente aumento del potencial de "super-destrucción" y no es un ejemplo de

irrationalidad la actual carrera de armamento? Tal vez ésta puede explicarse por la voluntad de impedir que el adversario adquiriera una capacidad de primer golpe. Esta, sin embargo, parece excluida para ambos bandos, mientras los submarinos portadores de misiles balísticos no puedan ser detectados y destruidos en plazo corto. Mientras no haya un riesgo de que uno de los bandos adquiriera una capacidad de primer golpe, ¿importa que se disponga de medios dos, o tres, o más veces superiores a los necesarios para destruir a su enemigo después de haber sido atacado? Kissinger ha hecho esta pregunta a periodistas en Moscú, después



de la conferencia en la cumbre de julio de 1974. "¿Que demonios quiere decir superioridad estratégica? ¿Qué significa? ¿Qué se puede hacer con ella? y añadía "El número de ojivas nucleares previsible en cada bando crea una situación en la que términos tales como "superioridad" podrían quedar desprovistas de todo significado operacional".

El papel de las armas nucleares estratégicas, tal como se concibe, determinará el espíritu con el que se aborde el

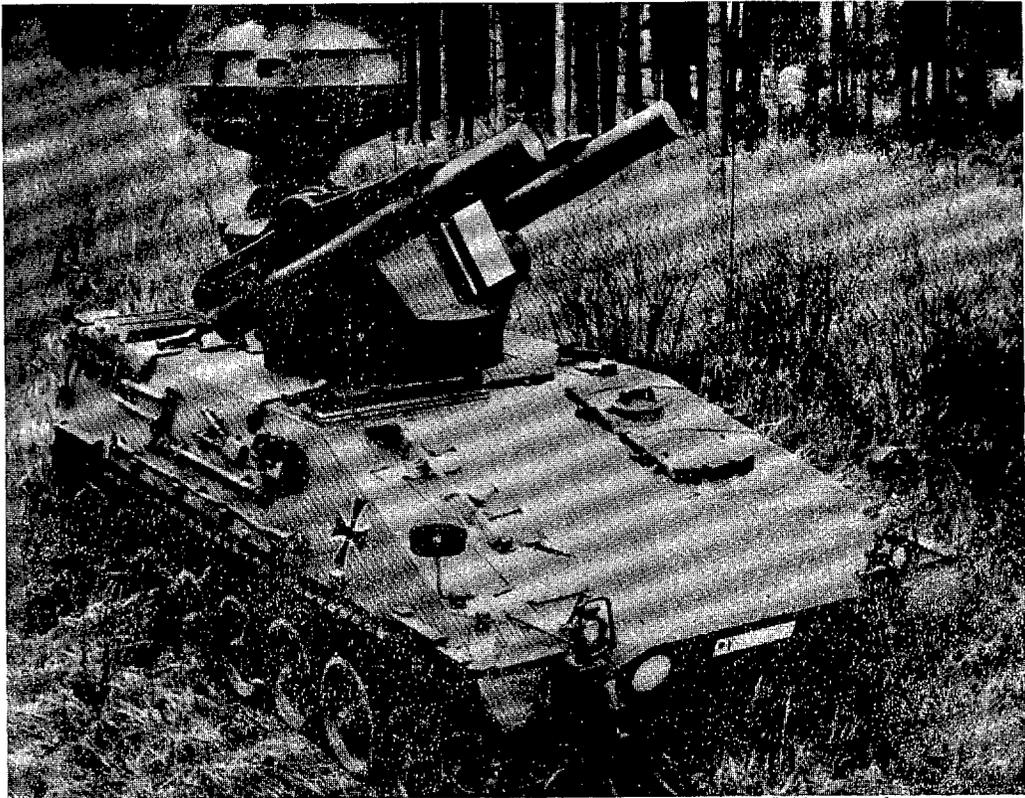
problema. Si su papel ha de quedar limitado a la disuasión y, en caso de que ésta falle, a la destrucción en masa, la multiplicación del potencial de "superdestrucción" no responderá a ninguna meta nacional. Si, en cambio, se desea adoptar una estrategia que abarque opciones flexibles, que exija una aptitud de infligir daños en los sectores urbanos e industriales y de llevar a cabo - eventualmente una guerra nuclear limitada, apuntando las armas nucleares no sólo contra las ciudades del adversario sino también contra sus armamentos (doctrina Schkesinger), podría ser necesario no sólo dotar las armas que se poseen de una precisión y de perfeccionamientos mucho más avanzados -y en consecuencia, mejorar su calidad- sino también disponer de nuevas familias de armas nucleares.

Si tal estrategia de opciones flexibles no tiene más meta que la de demostrar la firme decisión de uno y otro bando, evitando cualquier riesgo grave, cabe entonces preguntarse si las armas estratégicas existentes no podrían cumplir esta misión.

En todo caso, dado que -por lo menos en el bando occidental- hombres políticos y altos jefes militares sostienen que la superioridad no sirve ninguna meta racional y que fuerzas "suficientes" responden a las necesidades del momento, cabe esperar que, -pese a los problemas técnicos complejos en juego- será posible encontrar una solución racional de este dilema poniéndose de acuerdo acerca de un nivel poco más o menos igual de armas estratégicas de soviéticos y americanos.

Esta fórmula estaría de acuerdo con el preámbulo del - Tratado de no proliferación en el que las partes del Tratado (especialmente la Unión Soviética y los Estados Unidos) declaran solemnemente su intención de poner fin cuanto antes a la carrera de armamento nucleares y hacen un llamamiento a todos los Estados para que colaboren en la consecución de este objetivo. Con toda evidencia, la puesta en ejecución de esta declaración solemne incumbe, ante todo, a la Unión Soviética y a los Estados Unidos. ¿Pe-ro hasta qué punto puede Occidente aceptar, sin poner en peligro su postura de defensa global, una inferioridad que es real y que se va acentuando en materia de fuerzas convencionales? Es éste - un problema totalmente distinto.

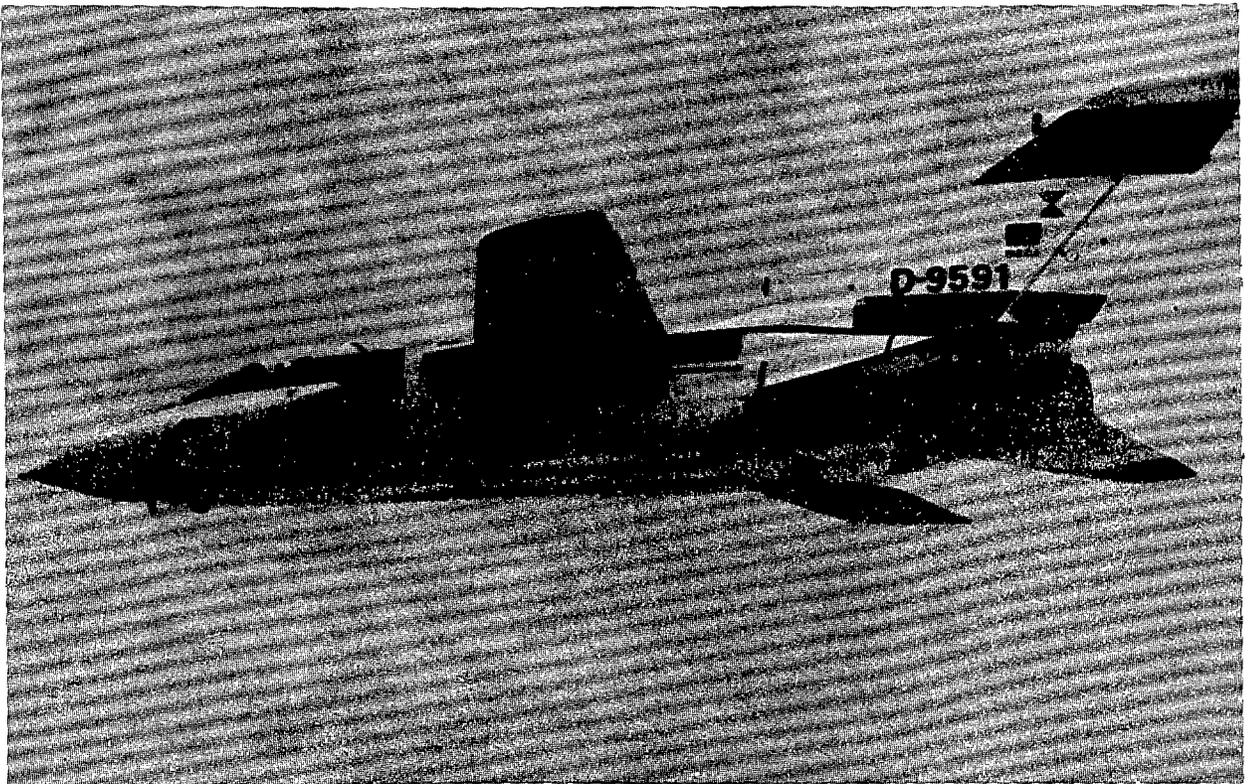
La contestación a esta pregunta depende del concepto que se tiene del papel de las fuerzas convencionales. Si éstas han de ser capaces de llevar a cabo una guerra prolongada, la inferioridad es a todas luces inaceptable. Sin embargo no es éste el concepto estratégico general de Occidente de su función - en él las fuerzas convencionales desempeñan un papel importante en una estrategia de disuasión y de respuesta graduada. En tal estrategia, un cierto grado de inferioridad es aceptable (como en el caso presente). Desde luego, hay entonces que saber aceptar la inferioridad en el terreno convencional implica la aceptación de rebajar el umbral nuclear y que éste bajará tanto más cuanto más se admita una mayor inferioridad.



Sin embargo, cuando la inferioridad de las fuerzas convencionales se hace muy marcada, no se traduce solamente por el descenso del umbral nuclear, afecta también seriamente el papel de estas fuerzas en una estrategia de disuasión y de respuesta graduada. El General Kenneth Hunt (The Alliance and Europe: Defence With Fewer Men.- Adelphi Papers, N 98, página 3) hace observar, al tratar de la función de disuasión de las fuerzas convencionales, que la disuasión sólo es eficaz durante el

tiempo que el enemigo necesita para lanzar un ataque de gran envergadura para abrir una brecha en sus líneas. La verdadera potencia de disuasión se debe al hecho de que un tal ataque agravaría las incertidumbres y el riesgo de escalada nuclear.

El poder de disuasión de una nación contra presiones políticas apoyadas por una potencia militar se hace más fuerte y más creíble si sus fuerzas convencionales y sus fuerzas nucleares tácticas son bastante potentes para resistir las presiones políticas. Finalmente, las fuerzas convencionales sólo pueden desempeñar su papel dentro de una estrategia de respuesta graduada si son capaces de hacer frente a un ataque convencional de nivel inferior lo suficiente para dar a los hombres políticos de ambos bandos el tiempo necesario para zanjar el conflicto o para pasar a la escalada.



La seguridad y las conversaciones Este-Oeste en curso

El mantener una postura de defensa estable, o sea, evitar por una parte la carrera de armamento y por otra el desequilibrio de fuerzas o el vacío de poder, sólo puede tener efecto beneficioso en las conversaciones Este-Oeste en curso en Viena (MBFR) y en Ginebra (CSCE).

Sin embargo, no se podrán llevar a cabo reducciones mutuas y equilibradas de fuerzas sin dificultades, ya que habrá que solucionar problemas técnicos que, a mi modo de ver, se deben principalmente a la necesidad de llegar a un acuerdo acerca de las posiciones asimétricas. Una reducción de un porcentaje igual de las fuerzas y de las armas convencionales en uno y otro bando acentuaría la inferioridad que padece el bando occidental en el terreno convencional y afectaría su seguridad. La asimetría geográfica entre el Este y el Oeste implica que las retiradas soviéticas y americanas no tengan las mismas repercusiones en la seguridad mutua. Otro factor, que complica singularmente las negociaciones MBFR es que no se trata simplemente de reducciones mutuas del mismo tipo de armamentos. El acuerdo debe hacerse acerca de reducciones de tipos de armas distintos; si se trueca, por ejemplo, retiradas de carros por retiradas de aviones, hay que evaluar sus consecuencias acerca de la seguridad.

Sin embargo, la cuestión es esencialmente muy sencilla: esforzarse de rebajar mutuamente las fuerzas a un nivel inferior, implicando costes menores, en forma tal que no comprometa ni la seguridad actual de ambos bandos ni la relación existente de fuerzas.

Pero, por muy sencillo que esto sea, es evidente que una nación presente en la mesa de negociaciones no hará nunca concesiones para conseguir una ventaja con la que ya cuenta. Visto desde Moscú, ¿por qué iban a interesarse los soviéticos en que las reducciones fueran equilibradas y mutuas si piensan que con un poco de paciencia verán a Occidente bajar unilateralmente el nivel de sus fuerzas, bien sea por razones de orden financiero, bien sea bajo la presión de la opinión pública que reacciona a base de falsas ilusiones acerca del verdadero carácter de la distensión?

Si, en consecuencia, se llega a pensar que mantener una relación de fuerzas, a un nivel reducido, y evitar un desequilibrio de fuerzas o un vacío de poderes beneficioso para las relaciones Este-Oeste, en el sentido de que una situación favorable para la paz y la seguridad quedaría por ello estabilizada, un país que redujera unilateralmente sus propias fuerzas iría contra sus propios intereses. Es ésta, desgraciadamente, una tendencia que se abre paso en más de un país occidental y que es perjudicial tanto para las relaciones interaliadas como para las relaciones Este-Oeste.

Posibilidades, intenciones e indicios.

Estudiar, en periodo de distensión, las relaciones estratégicas y el nivel de las fuerzas implica que se trata de evaluar las posibilidades y las intenciones del adversario, pero es más fácil tener una visión bastante ajustada de las posibilidades de éste que de sus intenciones.

Los jefes militares tienen tendencia a subrayar las posibilidades del oponente y a esforzarse en igualarlas. Estas capacidades, dicen, son bastante bien conocidas y permanecen razonablemente constantes, mientras que las intenciones son inciertas y pueden variar de la noche a la mañana. Los hombres políticos, por el contrario, están a veces más inclinados -y a menudo demasiado inclinados- a sondear las intenciones del otro bando. Creo que no se debe disociar completamente estas dos nociones.- Si las posibilidades son muy escasas, es difícil presumir que un país tenga intenciones agresivas. Si sus posibilidades son importantes, esto puede ser -pero no necesariamente- indicio de intenciones agresivas.

El aumento de potencial militar puede indicar que un Estado tiene la voluntad política de apoyar su política exterior en su potencia militar sin ninguna intención de utilizarla para lanzar ataques armados. La potencia militar de la URSS en pleno auge podría servir para apoyar su política como potencia mundial, incluso fuera de Europa (el refuerzo espectacular del potencial marítimo soviético es un ejemplo de ello). Al mismo tiempo, podría servir para disuadir a los Estados Unidos de entrometerse en la política exterior del Kremlin.

Sus posibilidades sólo son uno de los indicadores de las intenciones de un adversario. Pero es muy importante observar de cerca y permanentemente todos los indicadores de sus planes y de sus intenciones, tales como las informaciones deducidas de datos débiles, los movimientos de tropas y las concentraciones de fuerzas en regiones críticas. Cuesta creer que hombres de Estado con graves responsabilidades hayan podido con tanta frecuencia descuidar estos indicadores -pero así ha sido y las consecuencias han sido trágicas. La marcha de Hitler al Rin fue un in

dicador. La advertencia sin ambigüedad que recibió el gobierno americano en 1941, antes del ataque japonés a Pearl Harbor era otro. Y hoy día el gobierno israelí es objeto de crítica en Israel por haber recibido informaciones claras acerca de la decisión de los países árabes de lanzar un ataque inminente y no haberlas tenido en cuenta.

### La defensa y las relaciones interaliadas

Otros han hablado, en esta misma serie de artículos, de la defensa y de las relaciones interaliadas.

Por lo tanto me limitaré a evocar, sin alargarme, algunos aspectos de la defensa que, a mi parecer, desempeñan un papel esencial en las relaciones interaliadas.

Quiero subrayar la importancia de problemas tales como:

(a) el reparto de la carga y de eventuales retiradas de las fuerzas americanas, así como la necesidad de tratar estos asuntos en el marco de consultas apropiadas entre aliados, absteniéndose de tomar decisiones unilaterales.

(b) las divergencias eventuales (debidas a sus situaciones geográficas diferentes) entre los Estados Unidos y sus aliados europeos relativas al concepto de la naturaleza de una amenaza y de la reacción, en el marco de una estrategia de la respuesta graduada. Los europeos dan preferencia a una estrategia de disuasión simple, - mientras que los americanos desean adoptar a la vez una estrategia de disuasión y una estrategia de combate. Planes de circunstancias y consultas en el seno del grupo de los planes nucleares y de otros organismos aliados deberían permitir armonizar los puntos de vista.

(c) Las conversaciones SALT, especialmente por cuanto ciertas medidas puedan afectar los sistemas con base avanzada de la NATO. Tienen lugar consultas sobre este tema en el Consejo Atlántico.

(d) la elección de los objetivos (doctrina Schlesinger). Los aliados deben estudiar las incidencias de la segunda opción creada -

por la doctrina Schlesinger: permitir a las armas estratégicas - atacar a las fuerzas soviéticas del teatro de operaciones y los complejos industriales, ciertas regiones y los centros de producción de la URSS.

(e) las consecuencias de las diversas formas de cooperación europea para la defensa que se manifiestan en el seno de la Alianza, sobre la base de las relaciones aliadas.

(f) las negociaciones acerca de las MBFR y de la CSCE de que ya se ha hablado en el contexto de las relaciones Este-Oeste, las consultas en el Consejo Atlántico en la armonización de las políticas son eficaces a estos fines.

### Las fuerzas armadas

Al estudiar el papel de las fuerzas armadas en el marco de los grandes objetivos de la Alianza, hay que hablar asimismo de los hombres que las mandan y de los que las componen. Cuando el éxito de una estrategia está claramente vinculado a la credibilidad de su ejecución, parece evidente que esta credibilidad depende en parte de la imagen que dan de sí mismo los que aplican la estrategia, es decir, los jefes militares y sus hombres y también del apoyo -o de la falta de apoyo- que encuentran en la opinión pública. Es muy importante que las fuerzas armadas sean un elemento aceptado de la sociedad, aceptado al menos por aquellos de los que podemos decir -independiente de todo matiz político- que son el elemento constructivo de la sociedad. Las circunstancias de la sociedad evolucionan rápidamente, por lo tanto las fuerzas armadas han de ser bastante flexibles para adaptarse a ellas, tanto desde el punto de vista de su formación como de su comportamiento y de su enfoque en general. Sin embargo, nadie ignora que es difícil indicar ideas nuevas a los hombres. Es más difícil aún barrer ideas sólidamente ancladas en las mentes o modificar principios esclerotizados de comportamientos o de óptica.

Sin embargo, acerca del papel de las fuerzas armadas en el marco de los grandes objetivos de la Alianza, no cabe desinte

resarse de las observaciones hechas por Henry Kissinger, Secretario de Estado de los Estados Unidos, después de las conversaciones en la cumbre americano-soviéticas, en una conferencia de presa: "Según lo que he observado, creo que ambos bandos deben con



vencer a los jefes de sus fuerzas armadas de las ventajas de la moderación y no es ésta una idea que surja espontáneamente en la mente de los Altos - Mandos de uno o de otro bando"

Según toda probabilidad, la salida de Kissinger no era producto del azar: por lo tanto sería interesante saber que experiencias concretas, adquiridas durante las conversaciones en la cumbre, la habían inspirado.

Sin estar en el secreto de los dioses, no es aventurado decir que Kissinger aludía a las divergencias eventuales de ideas, entre políticos y jefes militares en cuanto a nociones tales como la superioridad, el potencial "suficiente" o la inferioridad de las fuerzas y las relaciones entre las posibilidades y las intenciones.

Un jefe militar, responsable de la seguridad de una defensa viable, tendrá muy naturalmente tendencia, para mayor seguridad, a preferir un potencial superior a un potencial "suficiente".

Es asimismo comprensible que las autoridades militares miren con escepticismo reducciones de fuerzas, cuando con toda razón estiman que disponen, de entrada, de medios insuficientes para llevar a cabo la misión que les confieren los políticos.

Pero entra en juego otro factor. Pocos son, en efecto -ya sean militares, funcionarios u otros burócratas- los que admiten de buen grado que economías o reducciones de personal en los organismos de los que son responsables o en los que trabajan, respondan a un objetivo útil. Se inclinan, naturalmente, a subrayar los inconvenientes de las reducciones. Lo mismo sucedería si se tratase de una reducción de las fuerzas y de los gastos nacionales deseables desde el punto de vista político. Una medida que, a los ojos de los políticos y de la sociedad en general, pueda permitir realizar economías deseables desde el punto de vista político, puede parecer, a los ojos de los jefes militares, una intromisión en su organización o en su profesión.

Alan C. Enthoven y K. Wayne Smith, basándose en la experiencia adquirida en puestos importantes que han ocupado en el Pentágono durante los años 50, escriben al final de su libro: "La historia de los años 50 muestra, sin ambigüedad, que, sometidas a presiones financieras, las fuerzas armadas se esforzarán por mantener las formaciones de prestigio -las grandes unidades de combate y los sistemas de armas espectaculares- y reducirán los elementos de apoyo sin brillo esenciales para el estado de preparación. El resultado es que sobrevive el casco hueco del potencial militar pero no su substancia. Finalmente, si no se ven obligadas a planificar y a justificar sistemáticamente sus efectivos y sus medios en función de criterios explícitos del interés nacional, - las fuerzas armadas, como cualquier burocracia, inclinadas a perpetuar las misiones y las posibilidades existentes". (Alan C. Enthoven y K. Wayne Smith.- "How much is enough? Shaping the defense program, 1961-1969, página 336. Harper's and Roco Publishing House, New York/Londres 1970).

Por esta razón Enthoven y Smith piden que el Secretario de defensa, que pertenece al marco civil, tome las decisiones en caso de cambios necesarios de sistemas de armas que hayan dejado de ser útiles.

Sin embargo, puede ser que, en ciertas situaciones, la evolución de una reducción de fuerzas cargadas de consecuencias, deje de relevar exclusivamente de la competencia de las autoridades civiles o militares: especialmente cuando se considera que las repercusiones de tal decisión son tan serias que la posibilidad-

de asumir, o de seguir asumiendo las responsabilidades está en tela de juicio. ¿Qué deben hacer los jefes militares si piensan, con toda honradez, que reducciones decididas por gobiernos sometidos a presiones de tipo político o financiero, o que adientan ilusiones acerca del carácter de la distensión, toman tal amplitud que las fuerzas armadas ya no pueden asumir sus responsabilidades para el cumplimiento de sus misiones? Es éste un verdadero problema. En las sociedades democráticas, los jefes militares son los instrumentos y los servidores de sus amos políticos, incluso cuando piensan que éstos cometen errores o actúan sin consideración. Piensan tratar de convencer a los hombres políticos. Si fracasan, pueden dimitir. La pregunta suprema es, desde luego, la siguiente: ¿tienen los jefes militares, cualesquiera que sean las circunstancias, el deber de defender la constitución? En otros términos, ¿tienen el derecho o el deber de asumir el poder si, a su parecer, los dirigentes políticos legales cometen actos irresponsables? Este deber se enseña, según me han dicho, en ciertas Escuelas de Estado Mayor de Hispanoamérica. En los países democráticos, este principio es inaceptable porque destruíra las mismísimas bases de la democracia.

### ¿ Que hacer al amparo del escudo?

Quisiera examinar aquí un último asunto: ¿qué hay que hacer al amparo del escudo que salvaguarda nuestra seguridad? Es ésta una pregunta preñada de consecuencias para un autor convencido de que nos enfrentamos a muy garves problemas en una sociedad en la que los valores esenciales -religión, familia, moral sexual- están minados por su base, en la que las actividades criminales, la violencia y la corrupción aumentan cada día, en la que los problemas demográficos y los del medio ambiente se hacen cada día más agudos y en la que hemos de enfrentarnos con una grave crisis económica así como con una crisis en nuestro sistema -parlamentario. Es, desde luego, imposible tratar de todos estos problemas en el contexto de este artículo, pero quisiera evocar brevemente un aspecto de la cuestión directamente vinculado a los problemas de defensa. A mi parecer, además de la mejora de las relaciones entre aliados, que ha sido analizada en precedentes artículos de esta publicación, una de las tareas más urgentes es la de restablecer cuanto antes la confianza entre los gobiernos

y la sociedad en lo que se refiere a los asuntos de defensa. Pero, ¿cómo conseguirlo? Es éste un problema extremadamente difícil de resolver.

Tal vez sea éste un argumento demasiado sutil, para la opinión pública, el decir que incluso si la guerra no es una circunstancia muy probable, no deja de ser necesario disponer de fuerzas armadas para resistir a presiones políticas apoyadas por un poderío militar. La opinión pública tiene tendencia a pensar en términos absolutos y no en términos de objetivos limitados y de los compromisos que les son inherentes. La guerra y la paz, los conflictos y las reconciliaciones son considerados como nociones absolutas.

Por lo tanto, las sociedades democráticas tropiezan con dificultades para comprender y aceptar la situación actual de conflictos de envergadura limitada. El aceptar los conflictos y el estar dispuestos a consentir los sacrificios necesarios para zanjarlos recurriendo a la fuerza exige, en una democracia occidental, lo que Standey Hoffman ha llamado la "demonificación del enemigo" (The Acceptability of Military Forces, Adelphi Papers, N° 102 página 6). La humanidad parece dispuesta a luchar contra la personificación del mal, en la esperanza suprema de la rendición incondicional de las fuerzas del mal. Lo ha intentado durante las dos guerras mundiales con consecuencias trágicas. No obstante, es aparentemente un concepto que seduce a la opinión pública.

O, como dice Laurence Martin, "Es difícil para las fuerzas armadas poner de relieve su papel presentándose como un seguro general contra la improbable y lo imprevisible". (Laurence Martin: Force in Modern Society: Its place in International Politics, Adelphi Papers, N° 102, página 21). Y por lo tanto no es la tarea menos difícil ni menos importante, entre las que incumben a los gobiernos de las naciones occidentales la de preservar "en el período de autosatisfacción en el que vivimos, las capacidades de aquéllos hacia los que el público se volverá para tranquilizarse en las horas de crisis".

Es muy difícil, en efecto, pero absolutamente necesario si queremos evitar una tragedia de las que somos muchos los que conservamos el recuerdo en un pasado reciente.

-----