

LA SEGURIDAD EUROPEA ENTRE EL ATLANTISMO Y LOS NACIONALISMOS

Por CARLOS ALONSO ZALDIVAR

Esta conferencia está dedicada a reflexionar sobre dos tipos de problemas que se plantean a Europa Occidental en materia de la seguridad. En primer lugar, los problemas que existen entre los Estados Unidos y los países europeos y, en segundo lugar, los problemas planteados entre los propios países europeos. Lo que intentaré hacer es identificar la naturaleza de estos problemas y evaluar los factores de tensión que están generando. La conclusión de fondo a la que llego está reflejada en el título y significa que la seguridad europea es muy poco «europeísta» y realmente se debate entre el «atlantismo» y los «nacionalismos». No hay novedad en este enunciado, de tal forma que el interés de esta conferencia —en la medida en que lo tenga— no reside en el hecho de sostener una tesis original, sino en las posibilidades que ofrezca de comprender mejor por qué vías se puede y por qué vías no se puede avanzar hacia la definición y aplicación de una política de seguridad realmente europea.

En primer lugar, analizaré los problemas de seguridad que se plantean entre los Estados Unidos y los países europeos occidentales. Para ello, partiré de una interpretación clara del «contrato defensivo» existente entre ambas orillas del Atlántico y deduciré de aquí los problemas inherentes a este contrato. Finalmente, trataré de ilustrarlos en sus manifestaciones actuales. Como resultado surgirá —espero— una mejor comprensión de las tensiones existentes en el seno de la Alianza Atlántica y —me temo— la pregunta de si estas tensiones son resolubles o no en el seno de esta Alianza. Respecto a esta pregunta me abstendré de toda profecía, pero creo que el análisis realizado permitirá dos cosas, esbozar las diferentes líneas de evolución que po-

tencialmente están abiertas ante el futuro de la OTAN y poner de manifiesto que la perspectiva más interesante desde el punto de vista europeo reclama, para abrirse paso, la articulación de una posición común en materia de seguridad por parte de los países de Europa Occidental. Esto nos lleva directamente a la segunda parte de la conferencia.

Esta segunda parte se refiere a los problemas de seguridad existentes entre los países de Europa Occidental. Para desarrollarla, trataré inicialmente de caracterizar las diferentes políticas nacionales de seguridad de estos países. El resultado de este análisis es conocido, aunque frecuentemente olvidado o minimizado, y pone de relieve la existencia de un alto grado de diferencias —cuando no de divergencias abiertas— entre los objetivos nacionales de seguridad de los diversos países europeos. Surge entonces la cuestión de hasta qué punto es posible casar este puzzle. Teóricamente, cabe marcar los rumbos que lo harían posible, pero resulta muy difícil decir si en las naciones europeas existe la necesaria voluntad política para emprender estos rumbos. Esto es mucho más materia de política cotidiana que de disertaciones académicas.

EE.UU./EUROPA: PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Entre los EE.UU. y sus aliados europeos existe un *contrato defensivo* que, crudamente analizado, se basa en lo siguiente:

1. El supuesto de que Europa Occidental no puede equilibrar militarmente a la URSS de lo que se deduce que la seguridad de Europa Occidental debe ser garantizada por los EE.UU. Para ello, y llegado el caso, los EE.UU. están dispuestos a emplear las armas nucleares (incluso en primer lugar). Este compromiso —conocido en el argot habitual como «coupling» o «garantía nuclear USA»— se intenta asegurar mediante la presencia de ciertas tropas norteamericanas y de ciertas armas nucleares bajo control de los EE.UU. en territorio de Europa Occidental.

2. Como consecuencia material del punto anterior —y hasta cierto punto de un acuerdo tácito— los EE.UU. asumen el liderazgo de Occidente en las relaciones políticas con la URSS. Al ser los EE.UU. quienes controlan las armas nucleares, es lógico que sean los EE.UU. quienes tengan que valorar la amenaza existente antes de usarlas. Pero como se trata de no llegar a ese momento, lo que realmente hacen los EE.UU. es valorar la amenaza permanentemente y, de acuerdo con su percepción de la misma, tratar de marcar en todo momento cuál debe ser la pauta de comportamiento de sus aliados en las relaciones Este/Oeste.

3. Los EE.UU. asumen también unos importantes gastos asociados a la defensa de Europa Occidental, gastos que, de otra forma, deberían correr a cargo de los países europeos. Esto es algo que viene produciéndose de hecho, pero no es una consecuencia necesaria de los puntos anteriores ni parece existir un acuerdo claro sobre este punto.

Este contrato plantea *problemas* de naturaleza militar, política y económica. Son problemas congénitos que, según los momentos, se manifiestan con mayor o menor agudeza y en diferentes formas. Básicamente se puede hablar de tres problemas crónicos.

«Coupling/Firebreaks»

Si Europa Occidental fundamenta su seguridad en conseguir equilibrar el poder militar de la URSS, es obvio que mientras no pueda hacerlo por sí misma necesita el «coupling» con los EE.UU. Pero el «coupling» significa, para los EE.UU., asumir riesgos complementarios —los que puedan derivarse de un conflicto en Europa— que pueden llegar a implicar en una guerra nuclear. Es lógico —realmente, es obligado— que los EE.UU. traten de limitar estos riesgos. Para ello, necesitan establecer «firebreaks» —cortafuegos— entre un posible conflicto «convencional» en Europa y un intercambio nuclear «all-out». Pero, inevitablemente, todo «firebreak» debilita el «coupling».

Esta contradicción ha estado en el fondo de muchas crisis de la Alianza Atlántica. Pese a ello y hasta el momento —salvo en el caso de Francia que, al no aceptar la credibilidad del «coupling», decidió retirarse de la Alianza— siempre se le han ido encontrando soluciones dentro del actual sistema de seguridad atlántico. Sería interesante hacer un repaso histórico, pero nos conformaremos con un balance global. Este indica que la credibilidad de la garantía USA:

- a) Se ha mantenido alta para la URSS (no se puede decir, y se dice mucho, que «la garantía USA ha disuadido a la URSS», pues habría que probar primero que la URSS ha intentado atacar a Europa Occidental y después que se ha visto disuadida).
- b) Ha ido disminuyendo para los países europeo-occidentales, lo que puede resultar chocante si se tiene en cuenta lo anterior, pero no hay que olvidar que siempre se necesita menos credibilidad para disuadir a un enemigo que para tranquilizar a un aliado.
- c) En los últimos tiempos —arrancando quizá de la alerta nuclear de

1973 durante la guerra del Yon Kippur— ha ido extendiéndose en Europa Occidental el temor a la «complicación». Es decir, ha surgido la preocupación de que la política norteamericana, por intereses ajenos a los de Europa Occidental, pudiera provocar un conflicto que terminara repercutiendo negativamente sobre los países europeo-occidentales y/o llegara a librarse en territorio europeo.

Actualmente, el problema de «coupling/firebreaks» se manifiesta principalmente en cuestiones referidas a la definición de la estrategia de la Alianza Atlántica (en concreto el significado e implicaciones de la SDI), a su instrumentación con programas de armas y tropas (particularmente la mejora de las armas convencionales sin que esté cerrada del todo la cuestión de los euromisiles) y a su ejecución, es decir al control de las armas nucleares, lo que conecta con el tema de la proliferación.

Valoración de la amenaza

De acuerdo con el contrato de seguridad que estamos analizando, en principio es el criterio de los EE.UU. el que marca la pauta a la hora de valorar el alcance de la amenaza que supone la URSS y sus movimientos —entre otras cosas porque sólo los EE.UU. controlan la información de seguridad militar imprescindible para ello. Si los puntos de vista de los EE.UU. y de Europa Occidental coinciden, no hay problemas en este terreno. Pero con el paso del tiempo se va poniendo de manifiesto que ambos puntos de vista tienden a diverger. Esto no parece obedecer sólo a razones coyunturales de las administraciones respectivas, sino que refleja realidades sociales profundas como las diferencias culturales y de tendencias políticas entre las opiniones públicas europea y norteamericana, así como la existencia de intereses económicos contrapuestos, todo lo cual condiciona el comportamiento de las administraciones. Cabe añadir que tanto más cuanto los temas de seguridad van ocupando un grado de atención pública mayor.

Las diferentes «valoraciones de la amenaza», que se manifiestan hoy entre la Administración norteamericana y las europeo-occidentales, se proyectan en discusiones sobre el tono general que conviene mantener en las relaciones Este/Oeste (tema de la «detente») y, más específicamente, en diferentes actitudes en materia de control de armamentos (Ginebra, Estocolmo, Viena), sin olvidar que la valoración de la amenaza es un ejercicio global no circunscrito a Europa y que, por lo tanto, alcanza también a la definición de criterios sobre las actividades a desarrollar fuera de zona (Oriente Medio, Centroamérica, Pacífico).

«*Burden Sharing*»

Este problema consiste en lo siguiente: de los gastos que supone la defensa de Europa Occidental, ¿cuánto deben pagar los norteamericanos y cuánto los europeos? Es un problema fácil de comprender y, en teoría, de solucionar. Pero en la práctica se complica notablemente cuando los países de Europa Occidental se debaten en una grave crisis económica, los EE.UU. tienen un enorme déficit presupuestario y todos pugnan por el dominio de las nuevas tecnologías.

La cuestión del «*Burden Sharing*» se proyecta de manera específica en los gastos de defensa, las ventas de armas y las transferencias de tecnología y, en términos más generales, alcanza al comercio EE.UU.-Europa y a la definición de la política económica que deben seguir los países más industrializados.

Formulados los problemas en términos globales, veamos algo más en concreto cómo se plantean hoy.

BOCETO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Los *intereses* que, desde el punto de vista de los EE.UU., fundamentan su alianza con Europa Occidental siguen en pie en lo fundamental y se podrían condensar en los siguiente:

1. La presencia militar de los EE.UU. en Europa Occidental es el factor más eficaz para disuadir a la URSS.
2. Europa Occidental es, además, la primera línea defensiva de los EE.UU. en caso de que la disuasión falle.
3. Europa Occidental es el «botín» más valioso que podría conquistar la URSS —a los EE.UU. les resultaría muchísimo más difícil mantener su competencia con la URSS si no tuviera como aliados a los países europeos occidentales.
4. Europa Occidental es el primer mercado de inversión y de exportación de los EE.UU., aunque el Pacífico se está poniendo por delante.

En conjunto, estas razones parecen suficientemente serias para fundamentar un compromiso. Pero su alianza con Europa Occidental no deja de plantear *problemas* a los EE.UU. Así:

1. Tienen que asumir los riesgos derivados del «*coupling*» y éstos se han hecho mucho mayores, más difíciles y más caros de rebajar, desde que

la URSS alcanzó paridad estratégica. La Administración Reagan afirma que para ello hoy son imprescindibles iniciativas tan complejas y costosas como la modernización del armamento convencional, introduciendo las nuevas tecnologías y la SDI, es decir billones (españoles) de US\$.

2. Aun sin entrar en esos gastos, los EE.UU. vienen soportando otras cargas atribuibles a la defensa de Europa —superiores al 50 por 100 de su presupuesto de defensa, según sus estimaciones— y esto suscita serios problemas cuando padecen un déficit presupuestario de miles de millones de US\$ y pretenden no aumentar los impuestos. Desde el punto de vista norteamericano, el tema se argumenta de la siguiente forma: ¿cómo vamos a subir nuestros impuestos cuando el déficit proviene de los gastos de defensa y la mitad de éstos tienen que ver con la seguridad de los países de Europa Occidental cuyos gobiernos vienen gastando en su propia defensa mucho menos que nosotros?

3. Ocurre, además, que en los EE.UU. perciben amenazas crecientes para la seguridad de Occidente en zonas que no son Europa, para cuya defensa gastan mucho menos y donde sus intereses son también grandes y crecientes: el Golfo Pérsico y Oriente Medio (petróleo), Centro América (su «backyard»), el Pacífico (inestabilidad de Filipinas). Como consecuencia de éstos, los EE.UU. tiende a reforzar su presencia militar en estas zonas, pero ello no es posible sin aumentar todavía mucho más sus gastos de defensa o sin reducir lo que gasta para la defensa de Europa Occidental.

La solución de la Administración Reagan a estos dilemas es la siguiente:

1. Los EE.UU. deben mantener sus tropas en Europa Occidental, conservar el monopolio del control de las armas nucleares OTAN e impulsar urgentemente la modernización de las fuerzas convencionales de la Alianza. Europa Occidental debe completar el despliegue de los euromisiles, aumentar los gastos de defensa para contribuir más a la modernización de las fuerzas convencionales y rechazar la tentación de la proliferación nuclear.

2. Los EE.UU. necesitan desarrollar una defensa estratégica (SDI) para mejorar su propia seguridad y, si es posible, para recuperar por esta vía la ventaja militar perdida respecto a la URSS en los pasados años. Europa Occidental debe contribuir a ello respaldando las posiciones de los EE.UU. en las negociaciones de control de armamentos y negando a la URSS el acceso a tecnologías occidentales avanzadas (tema del COCOM).

3. Los EE.UU. necesitan eliminar las amenazas de seguridad que perciben en Centroamérica y ampliar su presencia militar en el Golfo Pérsico y el Pacífico. Europa Occidental —que en el Golfo tiene en juego intereses mayores que los de los EE.UU.— debe contribuir a esta ampliación y, en

general, respaldar la acción norteamericana fuera de la zona del Atlántico Norte.

No es precisamente una solución «salomónica», pero tiene la virtud de ser muy clara. El problema es que la aplicación de los criterios anteriores presenta, desde el punto de vista de Europa Occidental, varios inconvenientes: 1) implica importantes aumentos en los gastos de defensa, 2) recorta el margen de autonomía de los países europeos en política internacional, 3) choca con la oposición firme de amplios sectores de la opinión pública europea y 4) no está nada claro que vaya a traducirse en una mayor seguridad para Europa Occidental.

Estos puntos podrían resumir los fundamentos de las reticencias europeas ante la actual política exterior y de defensa de los EE.UU. En cierto modo permiten la coincidencia de los países europeos occidentales en un común denominador de discrepancias con los EE.UU. —pero como veremos después, este denominador resulta tan común como débil—. Antes, y para concluir esta primera parte, repasaremos los principales puntos concretos de discrepancia.

LA «DETENTE»

El tema de la «detente» representa un ejemplo claro e importante de divergencia entre aliados a la hora de establecer la «valoración de la amenaza». En los EE.UU. se concibió la «detente» como un proceso centrado en el control de armamentos y orientado a limitar los gastos militares —y tras la guerra del Vietnam, a reducir el empleo de la fuerza en la acción exterior—. Para la Administración Reagan este proceso se ha saldado muy negativamente. Ha reducido la ventaja militar de los EE.UU. sobre la URSS y ha facilitado la expansión de la influencia soviética en el Tercer Mundo y en la propia Europa Occidental (no se trata de que haya aumentado la fuerza de los partidos comunistas, sino de que ha disminuido la fuerza del anti-comunismo). Reagan ha desterrado el término «detente» de la política norteamericana.

Los países de Europa Occidental, con acentos diversos, siguen reclamando la «detente». ¿Por qué? Para Europa Occidental —sobre todo para la RFA— la «detente» se ha traducido en: 1) un aumento de los intercambios comerciales con el Este (la RFA realiza hoy el 50 por 100 del comercio E/O); 2) una facilidad de acceso a nuevas fuentes de materias primas y energía (el 33 por 100 de la energía que consume la FRA procede del Este); 3) un mayor margen de maniobra internacional (la FRA ha logrado la seguridad de Berlín, reconocimientos diplomáticos y ocupar un papel cada vez más cen-

tral en las relaciones E/O), 4) una estabilización del aumento de los gastos de defensa en torno al 3 por 100 anual. El único aspecto negativo de la «detente» desde una óptica europea-occidental es el relativo reforzamiento de la (tradicional) superioridad soviética en el teatro europeo (SS-20s...) —el mayor equilibrio estratégico EE.UU./URSS no es necesariamente negativo para Europa occidental—. Estas discrepancias sobre la «detente», además de traducirse en «retóricas políticas» distintas, se reflejan en cuestiones como el control de armamentos o el comercio E/O.

EL «BURDEN SHARING»

De acuerdo con sus propias estimaciones los EE.UU. están corriendo con una serie de gastos imputables a la defensa de Europa Occidental que representan más del 50 por 100 de su presupuesto de defensa. Con la Administración Reagan, los gastos de defensa de los EE.UU. están creciendo a un ritmo muy superior a los de los países europeos occidentales. En estas circunstancias, con un déficit presupuestario enorme y una actitud de principio contraria al aumento de los impuestos, la Administración Reagan presiona para que los europeos contribuyan más a su defensa. De hecho el ejecutivo norteamericano se ve emplazado por sectores del legislativo que amenazan con retirar las tropas norteamericanas de Europa Occidental.

Europa discute las cifras norteamericanas, la eficacia real de esos gastos (mala gestión económica del Pentágono), aduce sus propios gastos, introduce el concepto de «gastos políticos», y a la postre insinúa que más caro le saldría a los EE.UU. no contar con sus aliados europeos. Pero los términos reales del problema están en que GB anuncia que a partir de 1986 el incremento de sus gastos de defensa será inferior al 3 por 100, la RFA hace notar sus dificultades presupuestarias hasta el horizonte de los 90, etc.

MODERNIZACIÓN DEL ARMAMENTO CONVENCIONAL

La necesidad de «mejorar el balance de fuerzas convencionales» en el teatro europeo es un punto en el que declarativamente existe acuerdo entre todos los aliados atlánticos (Francia es el único país que se muestra escéptico y más preocupado por desarrollar sus fuerzas nucleares). Las bases de este consenso son: 1) una creciente desconfianza sobre la utilidad militar de las armas nucleares y una creciente preocupación sobre las consecuencias de su empleo; 2) la fuerte oposición de la opinión pública al despliegue de nuevos sistemas de armas nucleares, y 3) la percepción generalizada de que existe una inferioridad convencional frente a la URSS.

Desde que se creó una situación de paridad estratégica, los EE.UU. vienen insistiendo a sus aliados europeos sobre la necesidad de modernizar las fuerzas convencionales. En 1978 se adoptó con este fin el «Long-term Defense Program» (LTDP) y el compromiso de aumentar los gastos de defensa en un 3 por 100 anual en términos reales. Con la Administración Reagan esta presión ha continuado y se ha puesto el acento en las posibilidades de que ofrecen las nuevas tecnologías para modernizar el armamento convencional y elevar el «umbral nuclear».

Ahora bien, desde la perspectiva europea no parecen existir posibilidades de avanzar mucho por el camino de la modernización convencional. De los objetivos contemplados en el LTDP sólo se ha cubierto una mínima parte y se estima que para completarlos se requieren incrementos de los gastos de defensa del 7 por 100 anual en términos reales hasta 1990. Incluso hay problemas para cubrir los efectivos humanos, la demografía de la RFA no le permitirá en los próximos años mantener los actuales contingentes (50 por 100) de tropas salvo que alargue la duración del servicio militar. En cuanto a la modernización con nuevas tecnologías, sus costes económicos son notablemente superiores y además despierta numerosos temores de que esa vía signifique «comprar americano», dificulte el control de armamentos por multiplicar los sistemas de doble capacidad, cuestione el carácter defensivo de la estrategia de la Alianza por basarse en «ataques en profundidad» y genere inestabilidad en crisis debido a la automatización de las respuestas ante alerta.

EI. CONTROL DE ARMAMENTOS

La modernización del armamento no es la única vía para mejorar el balance de fuerzas convencionales. También es posible intentarlo mediante el control de armamentos. Las conversaciones MBFR de Viena se ocupan de esto y la Conferencia Europea de Desarme de Estocolmo trata de elaborar medidas de confianza que faciliten reducciones posteriores. Pero estas negociaciones parecen supeditadas a la marcha de las de Ginebra sobre armamentos nucleares. A su vez Ginebra gira en torno al tema de las armas espaciales.

Si Europa Occidental quiere influir sobre las negociaciones de control de armamentos, sólo puede hacerlo elaborando y sosteniendo posiciones comunes con las que poder condicionar a los EE.UU. y evitar ser instrumentalizada por la URSS. Los países europeo-occidentales actuaron más o menos (Francia menos) coordinadamente para que la Administración Reagan iniciara las negociaciones INF en Ginebra, pero luego se mostraron incapaces

de elaborar una posición propia y común sobre lo que podría haber sido un resultado aceptable en estas negociaciones. Tras el fracaso de 1983 reclamaron su continuación y una vez iniciadas y bloqueadas, insistieron en la conveniencia de una cumbre EE.UU.-URSS. La cumbre ya se ha celebrado y todo el mundo parece considerar sus resultados positivos... pero todo sigue pendiente de la SDI y ¿qué dice Europa a este respecto?

LA SDI

La Iniciativa de Defensa Estratégica afecta a los países de Europa Occidental en materia de seguridad (en sus dimensiones políticas y militares) y en materia económica (desarrollo de nuevas tecnologías). En el terreno de la seguridad, es difícil encontrar razones por las que Europa Occidental podrá estar interesada en respaldar la SDI, salvo la razón de fondo de no afectar negativamente la solidaridad atlántica (lamento no poder extenderme sobre este punto). En cuanto a los aspectos económico-tecnológicos, por la naturaleza de las investigaciones previstas y el volumen de recursos asignados, la SDI representa una auténtica actuación de política industrial de la Administración Reagan orientada a asentar el liderazgo mundial de los EE.UU. en el campo de las tecnologías emergentes. Es decir, un reto que Europa Occidental no puede eludir.

Hasta el momento las respuestas europeas ante la SDI han sido bastante homogéneas y ágiles en el terreno económico-tecnológico y muy ambiguas y dispersas en el político-militar. EUREKA representa lo primero y los «sí a la SDI, pero...» —«respetando el tratado ABM, manteniendo la doctrina de disuasión y negociando con la URSS»— de Gran Bretaña, la RFA y probablemente Italia, junto a los «no» de Francia, Noruega, Holanda, Dinamarca o Grecia, dejan claro lo segundo.

Evidentemente Europa Occidental demuestra más identidad común en materia económica que defensiva. En este último terreno parece limitarse por el momento a la espera de que los EE.UU. y la URSS lleguen a encontrar una fórmula de tratamiento de las armas espaciales asumible para ambos y que no resulte lesiva para la seguridad de Europa Occidental. Esto es mucho esperar sobre todo cuando no se propone nada. Si el resultado es positivo, a la vista de las propuestas cruzadas antes de la cumbre, el control de armamentos puede desbloquearse y Europa Occidental verá aliviado el riesgo de los SS-20s, reducido el despliegue de los «euromisiles», abiertas perspectivas en Viena y Estocolmo y en definitiva, recreado un cierto clima de «detente». Pero ¿qué ocurre si el resultado de la espera es negativo? Podrá seguir esperando en condiciones incómodas —tensión E/O, presiones pa-

ra aumentar los gastos de defensa, problemas de opinión pública— a que un próximo Presidente de los EE.UU. logre lo que no logró Reagan. Y ¿si la espera se torna demasiado incómoda o demasiado larga? Europa Occidental quizá se decida a elaborar una posición propia en materia de seguridad y pelear para hacerla valer, porque a fin de cuentas la SDI plantea al menos tres interrogantes neurálgicos para la seguridad europea: ¿Qué pasará con la «garantía norteamericana» si la URSS dispone de defensas estratégicas?, ¿qué significará una inferioridad convencional si se han neutralizado las armas nucleares?, ¿qué harán los franceses e ingleses si el despliegue de defensas estratégicas hace que sus fuerzas nucleares se vuelvan «impotentes y obsoletas»?

LAS ACTIVIDADES FUERA DE ZONA

Pero no todo se juega en la «cumbre» o en «espacio». Ocurre además que los EE.UU. perciben amenazas crecientes en zonas como Centroamérica, el Golfo Pérsico y el Pacífico donde sus intereses son grandes o crecientes, a cuya defensa dedican muchos menos recursos que a la de Europa Occidental y donde manifiestan interés de reforzar su presencia militar. Reclaman para ello un respaldo político y/o económico de sus aliados que les permita actuar con mayor firmeza y, llegado el caso, poder comprometer parte de sus efectivos militares en estas áreas, sin debilitar la defensa europea.

Entre los países europeos occidentales existe un consenso según el cual la Alianza no tiene por misión ser un «gendarme mundial». Sin embargo la interpretación práctica del mismo toma formas diversas que a veces subrayan que toda tentativa de la Alianza de intervenir fuera de zona implicaría el riesgo de transformar los conflictos en problemas Este/Oeste, y otras acentúan la conveniencia de preocuparse más cada uno por su lado de los problemas de seguridad que se le plantean a Europa Occidental fuera del área atlántica.

También existen diferencias entre los EE.UU. y los países de Europa Occidental sobre los «medios más adecuados» para neutralizar las amenazas de seguridad fuera de zona. Los EE.UU. insisten en la necesidad de reforzar la presencia militar —Fuerza de Despliegue Rápido de 230.000 hombres en proceso de organización—, Francia también ha tomado medidas en este sentido —Force d'Accion Rapide, de 47.000 hombres—, pero en general los países de Europa Occidental hacen valer su contribución a la seguridad mediante iniciativas diplomáticas, comerciales y de cooperación, sin que esto deba interpretarse siempre como oposición a las medidas de los EE.UU.

CONCLUSIÓN

Cuanto más detalladamente se estudian, más claro resulta que las divergencias interatlánticas en materia de seguridad existen y no son de fácil solución. De aquí surge una importante pregunta: ¿Se resolverán estos problemas sin modificar substancialmente el actual sistema de seguridad atlántico o éste se verá sometido a transformaciones significativas? Ante esta pregunta repetiré lo que he dicho al principio. En el marco de esta conferencia, mucho más que hacer conjeturas o vaticinios, lo que nos interesa es pensar analíticamente sobre las posibles respuestas. En este sentido creo que se puede decir lo siguiente:

1. En la historia de la Alianza Atlántica tan frecuente es la existencia de discrepancias entre ambos lados del Atlántico como la capacidad demostrada por los aliados para superarlas y resolverlas.

2. En aquellos casos en que los países europeos occidentales no han sido capaces de articular una posición propia común, las diferencias se han resuelto en la dirección marcada por los EE.UU.

3. Si en el futuro Europa Occidental continúa careciendo de una posición común y las discrepancias con los EE.UU. son de tal profundidad que los países europeos occidentales resisten y no se pliegan a los requerimientos norteamericanos, estaremos ante un escenario de profundización de la crisis de la Alianza, en el que, en principio, la URSS sería la beneficiaria.

4. La misma hipótesis anterior con la variante de que unos países europeos se plieguen a los EE.UU. y otros no conduciría a una mayor fragmentación de Europa en países pronorteamericanos, países buscando ententes con la URSS, países desarrollando fuerzas nucleares propias, etc.

5. Finalmente, si los países europeos occidentales desarrollan una concepción de seguridad propia y desde esta base y conjuntamente negocian con los EE.UU. las discrepancias existentes, cabe pensar que las tensiones puedan encontrar solución en el seno de la Alianza al precio de ciertas transformaciones de ésta.

Está claro que hay que detenerse a estudiar las dificultades y las posibilidades de que los países de Europa Occidental desarrollen y promuevan una concepción común de seguridad europea. Este es el tema de la segunda parte.

Hasta el momento los países de Europa Occidental se han demostrado incapaces de establecer y llevar adelante un proyecto de seguridad estrictamente europeo. Diversos intentos de este tipo —la Comunidad Europea de

Defensa en el 54 o la Fuerza Multilateral en el 65— fracasaron rotundamente y pese a los numerosos informes y recomendaciones favorables a avanzar en este sentido, no está nada claro que se vayan a producir resultados apreciables. Dentro de poco se aprobará el tratado que formalice la Cooperación Política Europea, pero es muy poco probable que en él se contemple claramente la cooperación en materia de seguridad. ¿Por qué ocurre esto?, y ¿cuándo dejará de ocurrir? Las respuestas hay que buscarlas empezando por analizar las políticas nacionales de seguridad de los principales países europeos. Esto es lo que haré a continuación, si bien de una manera terriblemente esquemática.

FRANCIA

Su política de seguridad se caracteriza por un rasgo central que es la búsqueda de *independencia nacional*. Esto significa: 1. Limitar la influencia de los EE.UU.; 2. que no se reactive el *enemigo histórico* (RFA), y 3. no estar a merced del *enemigo nuevo* (URSS).

Esta política se instrumenta con las siguientes medidas: 1. *Salir de la NATO* para ganar *autonomía de decisión* frente a los EE.UU.; 2. *eje Bonn-París* para asegurar la posición occidental de la RFA, y 3. *fuerzas nucleares nacionales* para tener disuasión propia ante la URSS.

Ventajas de esta política son: 1. Gozar de fuerte apoyo popular; 2. producir beneficios en política exterior, y 3. permitir a Francia no estar en primera línea. También tiene sus limitaciones:

1. Francia no puede garantizar completamente su defensa con su sistema disuasivo nacional. Para hacer frente a esto Francia juega también con dos posibilidades: *a)* establecer planes militares conjuntos con NATO y *b)* fomentar la cooperación en defensa de los países europeos occidentales.

2. La sola presencia de tropas francesas en la RFA no bastaría para que Alemania Federal sienta su seguridad garantizada por Occidente. Pero Francia, *a)* se beneficia de la existencia de la NATO para mantener a RFA en Occidente y *b)* se ofrece a intensificar su colaboración defensiva con la RFA.

3. Como Francia se beneficia de la NATO y coopera militarmente con la NATO —pese a su retirada—, la NATO no renuncia a «recuperar» formalmente en su seno a Francia.

En particular se plantean algunas cuestiones sensibles como las siguientes:

1. La cooperación militar con Francia, tiene ventajas para la RFA en la medida en que refuerza su status político, es decir si se orienta a ser una cooperación entre iguales. De otra forma esta cooperación refuerza políticamente a Francia y puede dañar el compromiso de los EE.UU. con la RFA. La cuestión que se plantea es, ¿hasta qué punto está Francia dispuesta a aceptar el retorno de la RFA a un status político no discriminado? (temor al «enemigo histórico»).

2. La cooperación militar con los países de Europa Occidental implica necesariamente que Francia renuncie en alguna medida a su autonomía de decisión. ¿Hasta dónde está Francia dispuesta a llegar en este terreno? (conservar autonomía de decisión).

3. La existencia de la OTAN que Francia utiliza para complementar su defensa y asegurar la posición occidental de la RFA, refuerza la influencia de los EE.UU. en Europa Occidental (limitar la influencia USA).

Francia viene manejando estas disyuntivas con notable «savoir faire» pero no puede eludir una opción de fondo: *¿Qué le gusta a Francia menos, que los EE.UU. incrementen su peso en Europa Occidental o que la RFA aumente su peso político al tiempo que Francia disminuye de su autonomía de decisión?*

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Su política de Seguridad está marcada por las condiciones en que quedó tras la II Guerra Mundial: 1. *Dividida*, lo que plantea el tema de la reunificación; 2. con un *status político condicionado*, lo que genera el deseo de recuperar plenamente su legitimidad internacional, y 3. en *posición de primera línea* entre los bloques.

Las pautas de comportamiento internacional de la RFA se vienen caracterizando por: 1. El interés de mantener la *lealtad a la NATO* (para contar con la garantía militar de los EE.UU. y como vía de mejora de su status internacional), y 2. el intento de *reducir las tensiones Este/Oeste* —Ostpolitik, Detente— por estar en primera línea y por comunidad cultural con la RDA. Se trata de dos líneas de comportamiento no siempre fáciles de armonizar.

La situación actual se caracteriza por: 1. El peso económico y demográfico de la RFA es muy superior a su peso político lo que le empuja a tratar de aumentar este último y de eliminar lo que queda del status especial a que se vio sometida como perdedora de la II Guerra Mundial; 2. La ostpolitik y la detente se han enraizado profundamente en la opinión pública, lo que le está haciendo percibir la existencia de contradicciones entre los intereses

de la RFA y la actual política norteamericana, y 3. Los movimientos populares de rechazo a lo nuclear son los más amplios y estables de Europa Occidental y tras 1983 se comienza a cuestionar también la pertenencia a la OTAN.

La crisis de los «euromisiles» es ilustrativa sobre la actual posición de la RFA: 1. la RFA incita a su instalación (Smidt); 2. el tema se vuelve central en las relaciones USA/URSS y es la RFA quien tiene en sus manos la decisión; 3. la RFA enfrenta una disyuntiva: el despliegue supone problemas con la URSS y el no despliegue problemas con EE.UU. (no eligió hasta el último día) antes; 4. impone condiciones de «no singularidad» (complica en la decisión a Bélgica, Holanda e Italia) y de «negociación» (mejor retirar los SS-20s que instalar Pershings-2); 5. Reagan no quiere negociar, Europa Occidental en especial la RFA —pero Francia no— le presionan; 6. en 1981 comienzan en Ginebra negociaciones sin que Europa Occidental tenga criterio común sobre lo que puede ser un acuerdo aceptable con la URSS; 7. en 1983 los EE.UU. dicen que no hay acuerdo posible (pese a la fórmula del «paseo por el bosque»), la RFA vota si al despliegue (el SPD vota no y las encuestas señalan mayoría en contra). Los EE.UU. imponen su criterio.

La RFA tiene una situación complicada y trata de: *a)* compatibilizar su lealtad a los EE.UU. con el progreso de la detente; *b)* potenciar su peso político sin comprometer irreversiblemente la perspectiva de la reunificación, y *c)* evitar opciones que le fuercen a elegir entre Francia y USA.

Pero este terreno presenta sus límites:

- a)* ¿Hasta que punto acepta Francia un incremento del peso político de la RFA? (enemigo histórico) ¿Hasta donde está dispuesta la RFA a mantener una cooperación con Francia en temas de defensa si se basa en un plano de desigualdad (Francia se fortalecería políticamente con ello).
- b)* ¿Hasta que punto aceptan la URSS y los países occidentales una mayor aproximación entre las dos Alemanias? (reunificación) ¿Hasta que punto está dispuesta la RFA a relegar el tema de la reunificación para facilitar su ascenso a un status político no discriminado.
- c)* ¿Hasta que punto aceptan los EE.UU. progresos en la detente?

La cuestión que se plantea es que, en definitiva, algún día habrá que terminar con las limitaciones impuestas a la RFA —y a la RDA— tras la II Guerra Mundial. Todo el mundo lo sabe, pero casi todo el mundo prefiere ignorarlo...salvo los alemanes como es lógico.

REINO UNIDO

Las pautas tradicionales de su política de seguridad son: 1. Encontrar el mejor entendimiento posible con los EE.UU. —«special relationship»— lo que le lleva —a diferencia de Francia— a colocar y mantener sus fuerzas nucleares bajo mando OTAN; 2. tener escaso interés por la cooperación europea en materia de seguridad pues teme que esto pueda dañar sus relaciones con los EE.UU. así, no coopera con Francia en temas nucleares y adquiere armas nucleares norteamericanas, 3. mostrar escepticismo sobre posibles innovaciones en materia de seguridad europea. Tradicionalmente Inglaterra ha considerado la política francesa «bloody nuisance» y los franceses a la inglesa el «cheval de Troie des EE.UU.».

Los problemas que sufre esta posición son: 1. ambigüedad de la «special relationship»; 2. conveniencia de mayor cooperación en defensa con Francia y la RFA si progresa la cooperación entre estos dos países (para no quedar descolgada y por razón de costos de los armamentos), 3. quiebra del consenso nacional sobre armas nucleares.

La opción de fondo del Reino Unido en materia de seguridad se establece claramente entre: *a)* Mantener su identificación con los EE.UU., o *b)* identificar sus intereses con Europa Occidental.

OTROS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL

Su posición se podría caracterizar con los siguientes puntos:

1. No tienen capacidad de lanzar un proyecto de cooperación europea en temas de seguridad por sí mismos.
2. Sin embargo, su participación resultaría esencial para que un proyecto de este tipo llegara a tener éxito (si se inclinan por la identificación con los EE.UU. minarían los esfuerzos por afirmar una posición europea).
3. En principio están interesados en un incremento del peso de Europa Occidental, pues ello supondría un aumento de su propio peso político.
4. Pero temen y rechazan fórmulas que se perciban como un condominio Franco-Alemania o algo parecido.
5. Cada país presenta peculiaridades a las que concede alta importancia: Grecia y Turquía su contencioso, Irlanda su neutralidad, Dinamarca y Noruega su dimensión escandinava, etc.

Espero que este repaso brutalmente esquemático sirva para proporcionar una idea algo más concreta de los factores que vienen limitando la vo-

luntad política de promover un proyecto conjunto de seguridad europea. Tras él la pregunta está clara.

¿SE PUEDE CASAR ESTE PUZZLE?

¿Qué reorientación tiene que producirse en la manera en que cada uno de los países de Europa Occidental viene percibiendo tradicionalmente sus intereses de seguridad, para que éstos resulten convergentes?

Esquemáticamente la respuesta podría formularse así: 1. Francia debe aceptar que se reduzca su autonomía de decisión en el marco de una cooperación europea y que la RFA fortalezca su peso político en las relaciones internacionales. 2. La RFA debe poner en sordina (renunciar?) a su política de reunificación. 3. Gran Bretaña debe renunciar a la «special relationship» e identificar sus intereses con los de Europa Occidental. 4. Estos tres países deben superar la tentación de establecer un condominio europeo y asumir los intereses específicos de los restantes. 5. Los otros países deben asumir más riesgos y costos de los que actualmente asumen en materias de seguridad.

Hasta el momento estos giros no se han producido claramente. Hay algunos indicios favorables y factores que presionan en ese sentido: *a)* el común denominador de diferencias con los EE.UU.; *b)* el crecimiento de los gastos de armamento que reclama la cooperación, y *c)* las presiones de la opinión pública nada identificada (salvo en Francia) con el actual sistema de seguridad y que respaldaría mejor otro más europeo. Supongamos que todo esto se refuerza, multiplica y genera la voluntad política de intentarlo. Surge entonces otro problema.

¿Dónde se reúne Europa Occidental a trabajar sobre Seguridad? En la OTAN y en sus organismos no está Francia. En la UEO están Francia, Gran Bretaña, RFA, Italia y el Benelux pero faltan otros que están en la OTAN. En la CEE hasta el momento no se trabaja en cuestiones de seguridad. En el IEPG (Grupo Europeo Independiente de Planificación) se coopera multilateralmente en materia de producción de armamentos pero en nada más. Existe además la cooperación bilateral Bonn-París. No existe la cooperación París-London. Ahora surge EUREKA —que aunque civil puede tener importancia militar— donde participan países no alineados como Finlandia y Suecia.

Esperar a que Francia regrese a la OTAN, o la CEE asuma temas de seguridad a fondo, o la UEO se revitalice y amplíe para poder albergar esta tarea, o se cree algún organismo nuevo, es esperar demasiado. Si se quiere comenzar a desarrollar una identidad europea en materias de seguridad, po-

siblemente habrá que hacerlo jugando simultáneamente con las posibilidades que ofrecen los organismos existentes. Esto no será cómodo, pero supongamos que se hace. Queda pendiente la cuestión más importante.

¿QUE CONCEPTO DE SEGURIDAD EUROPEA DESARROLLAR?

Tanto la persistencia de la OTAN como la política de seguridad de Francia y toda la tradición de la historia, presionan para que el concepto de seguridad sobre el que se trabaje sea el mismo que hasta el momento: *considerar la fuerza militar como la esencia de la seguridad*.

Partiendo de este principio, ¿qué se trataría de lograr? La respuesta más frecuente suele incluir: 1. un aumento de la autonomía europea en las relaciones Este/Oeste, y 2. una disminución (compensación) de la dependencia (del declive) de la garantía nuclear norteamericana.

¿Cómo se puede conseguir esto? 1. reforzando las capacidades convencionales europeas (incluidas tropas); 2. poniendo en manos europeas la capacidad de «iniciar la escalada nuclear» (es decir contando con armas nucleares en manos europeas con las que se pueda llevar a cabo el primer disparo nuclear si falla la disuasión y se hunde la defensa convencional); 3. creando una capacidad europea de actuación «fuera de zona» (que hoy sólo posee Francia y algo Gran Bretaña, y 4. creando «medios técnicos europeos de control», es decir sistemas de alerta y observación con el fin de disponer de «inteligencia militar» propia para «evaluar la amenaza» en todo momento.

¿Qué problemas plantea este proyecto?

1. En muy caro. Resultaría más caro para los países de Europa Occidental que acceder a los requerimientos que hacen los EE.UU. en el seno de la NATO.

2. A Francia le podría ir bien: estaría en las mejores condiciones para ser el «suministrador nuclear» europeo y no le plantearía problemas internos de opinión pública, al menos hasta que surgiera la cuestión de dar o no dar capacidad nuclear a la RFA.

3. Para Gran Bretaña ya no sería tan bueno: tendría que cooperar en materia nuclear más con Francia que con EE.UU. y tendría que revisar sus planes de modernización nuclear.

4. Pero a la RFA le crearía una situación muy difícil: tendría que aceptar más misiles nucleares de alcance intermedio en su territorio —los europeos— (opinión pública masivamente en contra) o quitar los de los EE.UU.

para poner éstos (fortísimas resistencias norteamericanas) y continuaría como potencia europea de segundo nivel salvo que Francia y/o Gran Bretaña le concedieran acuerdos de «doble llave» para el disparo de los misiles europeos (buena parte de la opinión pública europea, incluida parte de la alemana en contra).

¿Aceptarían los EE.UU. algo así?

1. El reforzamiento de la capacidad convencional de la OTAN es algo que reclaman los EE.UU. así como la organización de fuerzas europeas capaces de actuar «fuera de zona».
2. El despliegue de fuerzas nucleares europeas le gustaría menos a EE.UU., y mucho menos todavía si implica la retirada de armas nucleares bajo su control.
3. A los EE.UU. les resultaría difícil oponerse al desarrollo de sistemas de alerta y observación europeos aunque no le entusiasmase la idea.

Optimistamente se puede pensar que los EE.UU. reclamarían garantías sobre una serie de puntos: no disrupción de la estructura militar bipolar actual (es decir, mantenimiento OTAN y no aparición de un tercer protagonista), conservación de su papel en Europa Central (tropas y armas nucleares norteamericanas en la RFA); y que sobre estas bases podría aceptar el ejercicio de un liderazgo «más suave» sobre sus aliados, es decir un «nuevo modus operandi» de toma de decisiones en la OTAN, pero reservándose siempre las decisiones en materias no estrictamente europeas como SDI, actuación fuera de zona, y otras cuestiones que son determinantes en el clima general de las relaciones Este/Oeste.

¿Cómo reaccionaría la URSS?

1. Para la URSS, la protección de su posición en Europa Central es el eje de su política internacional (la URSS es una potencia global porque controla media Europa, las bases de su poder están mucho menos diversificadas que las de las EE.UU.).
2. Como consecuencia de esto, le preocupa el reforzamiento político y militar de la RFA, pues piensa que esa es la vía por la que más claramente puede alterarse el actual status de Europa Central (tradicionalmente se viene oponiendo al reforzamiento de la Bundeswehr y al acceso de la RFA a las armas nucleares aunque sea a través de Francia y Gran Bretaña).

3. La URSS no está interesada en una Alemania reunificada aunque fuera bajo su propia órbita, pues ello podría afectar muy seriamente a su actual liderazgo sobre los países de Europa del Este.

4. El interés de la URSS en separar a los países de Europa Occidental de los EE.UU. es relativo. Las divergencias Europa Occidental/Estados Unidos le ofrecen un terreno de maniobra valioso, pero una Europa Occidental más afirmada políticamente frente a los EE.UU., sería algo negativo para la URSS si se hace por la vía del reforzamiento militar de la OTAN y además podría dificultar el control de la URSS sobre Europa del Este generando tendencias autonomistas más acusadas en estos países. Ahora bien, al final la URSS tiene que elegir entre: una presencia indefinida de los EE.UU. en Europa Occidental, o una Europa Occidental autónoma y más fuerte.

En resumen, un proyecto de seguridad europea como el indicado requiere que: 1. todos los países de Europa Occidental asuman mayores costos económicos y políticos; 2. la RFA vea más complicadas todavía sus relaciones tanto con los EE.UU. como con la URSS; 3. Gran Bretaña no encuentre ventajas claras; 4. Francia sí; 5. los EE.UU. tengan que ceder parte de su liderazgo a una Europa Occidental con una Francia más poderosa y fuera de la OTAN, y 6. la URSS debería aceptar una RFA más fuerte política y militarmente a cambio estar menos controlada por los EE.UU.

Desde luego, lo menos que se puede decir es que se trata de una fórmula difícil que puede fallar por mil lados. 1. puede fallar desde Europa Occidental: altos costos económicos, sectores de opinión pública en contra; 2. la URSS respondería negativamente si percibe un reforzamiento militar de Occidente, lo que significaría presiones sobre la RFA (que tiene motivos serios para ser sensible a ellas) y rearmamento en el teatro europeo para no perder posiciones militares (todo lo cual reforzaría la posición de los EE.UU. en el seno de la OTAN), y 3. para que la URSS no reaccionara (tan) negativamente el proyecto debería desarrollarse en creciente desacuerdo con los EE.UU., lo que significa la posibilidad de que los EE.UU. amenazaran con retirar su garantía y entonces Europa Occidental debería preguntarse si por sí misma puede equilibrar a la URSS en poder militar.

A esta cuestión suele responderse diciendo que «sí» porque, puestos en conjunto, el PIB, la tecnología y la población de Europa Occidental, son superiores a los de la URSS. Pero es de suponer que la URSS no iba a esperar sentada a que —además de los EE.UU.— Europa Occidental equilibrara también y con medios autónomos su potencial militar y reaccionaría. La cuestión se torna entonces la siguiente: ¿Está Europa Occidental dispuesta a afrontar los gastos económicos y los desgastes políticos que implica ser un corredor autónomo en la carrera de armamentos? Visto así el tema, la res-

puesta más probable es «no» porque, aunque Europa Occidental se uniera para correr esta carrera, es más que dudoso que lograra superar en muchos años la ventaja que en materia de armamentos le lleva la URSS. (Preguntemonos de paso lo que serían los gastos de defensa y el grado de militarización de un mundo así).

Creo que toda la discusión de estas páginas se puede resumir en una idea: mientras se conciben los problemas de seguridad exclusivamente en términos de amenazas y contra-amenazas, no hay manera de sustraerse a las carreras de armamentos y en estas carreras no es posible que Europa Occidental pueda ponerse ni a la altura de la URSS —para tener una «seguridad independiente»— ni a la altura de USA —para equilibrar su liderazgo en la OTAN.

CONCLUSIÓN

A primera vista la conclusión parece ser que los problemas que plantea una seguridad auténticamente europea son insolubles. Pero ésta sería una conclusión equivocada. La conclusión correcta es que los problemas de una auténtica seguridad europea son insolubles desde un concepto de seguridad básicamente militar. Es decir, que si Europa quiere desarrollar un sistema de seguridad propio —o simplemente menos tributario de otros intereses no siempre coincidentes con los europeos—, tendrá que hacerlo, por supuesto unida, y además partiendo de un concepto de seguridad que tenga en cuenta no sólo los aspectos militares de la misma sino también y muy especialmente las dimensiones políticas, económicas y culturales que incluye el concepto de seguridad.

Lograr seguridad es reducir las *amenazas*. La magnitud de una amenaza viene dada por el producto de los *daños potenciales* que puede producir por la *probabilidad de agresión*. Aumentar la seguridad, es decir reducir la amenaza, se puede lograr actuando sobre esos dos factores y para actuar sobre ellos se pueden seguir diferentes vías. Una, la más tradicional, es la militar basada en la *defensa* que limita los daños potenciales y la *disuasión* que reduce la probabilidad de agresión. Pero en nuestro mundo nuclear prácticamente no hay posibilidad de defensa eficaz frente a unos daños potenciales que son inmensos —soy de la opinión que la SDI no cambiará esto— y con el paso del tiempo se ha ido apreciando que la disuasión, aunque pueda servir para reducir la probabilidad de *agresiones intencionadas*, genera una carrera de armamentos que produce inestabilidad, es decir aumenta la probabilidad de que se produzca una *confrontación no deseada* y/o la *escalada nuclear* de un conflicto limitado. En resumen, la defensa y la disuasión, es de-

cir la vía militar de aumentar la seguridad, están en crisis. Con esto no quiero decir que se deba o se pueda prescindir por completo de ellas. Simplemente destaco que cada día la seguridad se puede fiar menos a fórmulas militares.

Estamos muy acostumbrados a pensar que mejores armas significan mayor seguridad y tenemos muy poco presente que un buen acuerdo de limitación de armamentos reduce daños potenciales y el desarrollo de medidas de confianza que dificulten o imposibiliten ataques por sorpresa, disminuye la probabilidad de agresión, es decir que existen otras vías de crear seguridad y además a bajo precio. Mi convicción es que si Europa quiere una seguridad europea, tendrá que avanzar por estas vías. Y no estaría mal que en esta Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid se reflexionara sobre ellos y sobre lo que España debe y no debe hacer a este respecto.