

LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD EUROPEAS

Por Fernando Morán.

Diplomático de carrera y escritor. Senador por Asturias, del Partido Socialista Obrero Español, y portavoz socialista en la Cámara Alta en temas internacionales. Autor, entre otras publicaciones, de «Una política exterior para España».



Europa, del mundo útil a continente en peligro

Al término de la primera guerra mundial se extendieron las tesis de la decadencia de Europa, cuando no de Occidente. El libro de Spengler se alzó entre una serie de ensayos que coincidían en decir adiós a la época de auge de la burguesía liberal europea, cuya cultura había sido presentada como ejemplo irrefutable para las burguesías periféricas. Pero el catastrofismo spengleriano ocultaba un voluntarismo de raíz optimista: la potenciación de la voluntad europea bastaría para corregir la tendencia. Las filosofías de las crisis en los años veinte y treinta no ponen en duda que el haz central de relaciones mundiales esté en Europa. Kemal Attaturk, Lenin, el Kuomitang parecen factores de modernizaciones, de europeizaciones. Europa sigue siendo el único mundo decisivo, el mundo útil. Fascismos y democracias burguesas coincidirán en ello en los años treinta, y la retirada soviética durante el largo período del «comunismo en un solo país» aparece como el tributo a una realidad.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo» el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología y la Energía. El tema desarrollado actualmente es el de Europa.

No obstante, hoy sabemos que esta apariencia era engañosa y que el centro del poder se desplazaba a otros parajes: a los Estados Unidos, al Japón, a la URSS. Ya lo había predicho Tocqueville a principios del siglo anterior: las dos grandes potencias emergentes serían el imperio zarista y los Estados Unidos de América.

Pero lo importante, lo decisivo es que entre las dos guerras el problema del equilibrio y de la seguridad en Europa cubría, de hecho, el problema de seguridad y equilibrio mundial. El Ruhr, el sistema centroeuropeo, las prolongaciones de Europa en su dimensión colonial —las pretensiones italianas— eran los temas centrales. Así aparecían. Tardará mucho en desaparecer este eurocentrismo intelectual que se habrá ya manifestado, por ejemplo, en Hegel al considerar que los países sin proceso dialéctico —cita a China y a la India— carecían de verdadera historia. Desde hace unas décadas los autores rastrean en la obra de Marx y Engels las referencias al mundo extraeuropeo y encuentran atisbos, pero no una verdadera teoría del desarrollo precapitalista. Lo curioso de la crisis europea de los treinta es que sus protagonistas tienen conciencia de ella y analizan las razones estructurales, pero siguen partiendo del supuesto no cuestionado de que la historia esencial y casi única es la europea, de que la paz se mantiene y rompe en Europa y de que las doctrinas de salvación —fascismo y marxismo— no solamente son elaboradas con datos europeos, sino que deben pasar su prueba de fuego en este continente. Europa era el único mundo útil, el único importante. Así se pensaba, aun cuando esto había dejado de ser una realidad.

El cambio adviene a fines de la segunda guerra mundial. Toda la política europea entonces se asienta en la conciencia de la debilidad. Aun en los años —los felices sesenta y los incons-

En números anteriores se han publicado *Génesis histórica del europeísmo*, por Antoniò Truyló Serra, Catedrático de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense; *Balance y perspectivas del Mercado Común*, por Matías Rodríguez Inciarte, Técnico Comercial del Estado; *Portugal y la Comunidad Económica Europea*, por José da Silva Lopes, ex-ministro de Finanzas de Portugal; *Reflexiones sobre política europea*, por Thierry de Montbrial, Director del Instituto Francés de Relaciones Exteriores; y *Reflexiones políticas sobre defensa y seguridad de Europa*, por Javier Rupérez, Embajador jefe de la Delegación Española en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.

cientes, hasta 1974, setenta— en que el modelo neoliberal parece asegurar el control del ciclo económico y un crecimiento sostenido, Europa se ve como indefensa militarmente y reposando pesadamente en el hombro americano. Incluso la experiencia gaullista de autonomía dentro del sistema general occidental no desarrolla sus virtualidades, precisamente por haber pensado su autor correctamente en términos históricos, y haber obrado mezquina o reducidamente en términos políticos. Es decir, por haber reducido a Francia lo que correspondía a un ámbito superior, Europa.

La indefensión y dependencia relativa de Europa se convierte en algo admitido. Tiene sus ventajas, puesto que permite no gastar excesivamente en defensa, y no rompe el equilibrio central, el ruso-americano. Se piensa que la realidad es un equilibrio bipolar, con una diferencia. Una de las ideas que lanzo en este artículo —como el deportista que se entrena impulsando el disco— es que esta bipolaridad nunca lo fue. Pero esta afirmación exige examinar ciertos senderos previos.

Al término de la segunda guerra mundial la situación de inferioridad europea es sangrante. De 1947 (Plan Marshall) a la firma del Tratado de Roma, 1957, se procede a una verdadera reconstrucción. Pronto en esta tarea de puesta en pie del edificio, en parte demolido, aquejado de muchas grietas, las iniciales ideas de una Federación Europea —Congreso de La Haya, Movimiento Europeo— se encauzan, gracias a las ideas de Monnet y de Schumann, hacia el federalismo funcional de las Altas Autoridades. La integración sectorial —carbón y acero, Euratom, proyecto de Mansholt para la agricultura— no parte solamente de la subsistencia de los Estados nacionales sin recortes —con transferencias de soberanía a las Altas Autoridades sectoriales— sino que omite el tema de la integración de la defensa. La omite, una vez fracasado el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Los dos supuestos fundamentales de la política intraeuropea son la dependencia y apoyo transatlántico y el problema del rearme alemán.

La dependencia de Europa occidental y sus supuestos

Partiendo de los siguientes hechos: a) expansión soviéti-

ca en Europa Oriental, creando un sistema de gobiernos controlados por los partidos comunistas; b) reconstrucción económica en base al modelo neoliberal y a la hegemonía económica y monetaria de los Estados Unidos; c) multipartidismo con fuerte representación de los PPCC en la Europa latina y un trípodé democristiano, socialista o socialdemócrata y liberal en muchos; d) el deseo de no gastar demasiado en defensa y la imposibilidad o dificultad para fabricar armas nucleares (ley Mac Carran, etc.); y e) la institucionalización del sistema general en una alianza política y militar con predominio de los Estados Unidos (OTAN), Europa, desde los cincuenta a mediados de los sesenta, reposa en el sistema central americano, es decir, en la cobertura nuclear americana frente a la URSS.

Para Europa no existió problema de credibilidad en su propia seguridad mientras el mundo se encontraba en la situación que se ha denominado *one unit veto system*. Es decir, mientras la supremacía nuclear americana fue incontestada, primeramente por poseer el monopolio del arma nuclear y más tarde, a partir de 1952/3, cuando, habiendo creado la URSS su propia arma nuclear, la inferioridad en megatonaje y en medios de envío de los rusos era evidente. A esta fase corresponde la política de contención de Dulles —y el célebre artículo de George Kennan en *Foreign Affairs*—. La aviación es entonces decisiva y el sistema de bases, indispensable. (Tales necesidades sacan a Franco del ostracismo con el acuerdo de 1953. Las bases españolas son entonces esenciales y *relativamente* inatacables). Todavía en 1954, en el momento de la caída de Dien-Bien-Phu, Dulles propone con credibilidad el uso del arma nuclear en Indochina. En 1956, en el caso de Suez, habrá un primer cambio: la garantía americana en Europa sigue apareciendo como infalible, pero en cuestiones coloniales los caminos europeo y americano se bifurcan.

En este período Europa está cubierta. A un ataque convencional en Centroeuropa se respondería *muy probablemente* con una acción nuclear anonadante. La estrategia que corresponde a esta relación de fuerzas es la *respuesta masiva*. A una acción cualquiera de cierta envergadura y naturaleza convencional o nuclear táctica o media se

contesta con todo el aparato nuclear central y sobre los objetivos generales: ciudades y zonas industriales.

En el período del *one veto system* aparece, no obstante, un intento europeo de crear su propio sistema: la Comunidad Europea de Defensa. Ahora bien, en lo que interesa a este artículo, la idea de Pleven de crear un sistema europeo integrado —primero a nivel de pequeñas unidades, luego al de división— no se inspira en la desconfianza respecto a la voluntad americana de responder a una acción en Europa con riesgo de su propio territorio, sino al otro problema europeo esencial: el inevitable rearme de Alemania y la necesidad de que la Alemania reconstruida no se encauce hacia un nuevo nacionalismo. Sin Alemania no cabe hablar de un sistema europeo, pero la participación de Alemania sin control de cauces institucionales trae el recuerdo de demonios demasiado familiares. El esquema fracasa, precisamente porque en Francia nacionalistas gaullistas, comunistas y algunos socialistas se alzan en fuerte oposición al proyecto. La CED muere en la Asamblea Nacional en 1954, sin que el primer ministro, Mendes France, considere necesario presentar la cuestión de confianza.

La quiebra de la seguridad de Europa

La duda sobre la seguridad y defensa de Europa surge unida a los siguientes procesos y acontecimientos: 1) la configuración de una nueva paridad militar en la medida en que la Unión Soviética produce el arma nuclear y va constituyendo un arsenal considerable de medios de envío (aviación estratégica; luego, cohetes y submarinos); 2) paralelamente, un desequilibrio entre *disuasión* y *defensa*; 3) la idea de la graduación de la respuesta, que conlleva a la distinción entre escenarios de frente y escenario central; y 4) la idea de un conflicto local, convencional o nuclear.

El hecho esencial es el primero. Hacia mediados de los cincuenta es claro que la URSS será una potencia nuclear equivalente a la americana. Desde entonces el difícil juego entre disuasión y defensa se hace más complicado. Disuasión es el efecto frente al adversario de la propia panoplia militar que hace pensar en los efectos de autodestrucción

de un ataque. Los americanos han montado la teoría de la disuasión en base a ciencias aplicadas de tipo lógico y psicológico y de la teoría de los juegos. Los soviéticos no consideran la teoría de la disuasión como algo autónomo con respecto a la ciencia bélica general. Es una fase del eventual conflicto bélico. Aún con mayor radicalismo, la teoría china de la guerra inevitable se asienta en que la disuasión no es nada específicamente nuevo en la Historia, que el efecto suasorio de la destrucción masiva no es un absoluto y que el equilibrio permitirá zonas en que la guerra sea posible: un conflicto inicialmente limitado, pero inevitablemente extendible.

La disuasión era absolutamente eficaz respecto a una aventura convencional del Este en el período del *one unit veto system*. Era eficaz, con un margen de error, en el período del *two unit veto system* (cada una de las dos potencias podía responder a un ataque con efectos destructores enormes) mientras se mantuvo como hipótesis admisible la *respuesta masiva*. La respuesta masiva bloqueaba el pensamiento de la posibilidad de la guerra. Pero la dinámica de la oposición y las dificultades de la distensión y de la cooperación conducen a un doble sendero: al intento de coexistencia pacífica y al intento del control de las respuestas conforme a una graduación de acciones en una escala de menor a mayor radicalidad (escalada).

La distensión es el fruto de la paridad, del equilibrio por el terror, y también de una disminución, muy relativa, de la militarización del pensamiento político; es decir, de un decrecimiento de la tendencia a entender las relaciones entre los dos bloques sobre un horizonte, un telón de fondo, predominantemente militar. Las relaciones económicas culturales cobran a fines de los cincuenta (Tratado de Estado de Austria) y, sobre todo, a finales de los sesenta en la Ostpolitik del canciller Brandt, el valor que tradicionalmente tenían: tanto como métodos de aproximación (distensión) como instrumentos para flexibilizar el sistema oriental.

El control de la respuesta va a flexibilizar el planteamiento polémico entre las dos superpotencias; pero en lo que se refiere a las zonas que están más próximas a la línea divisoria de bloques, va a hacer perder *credibilidad o fe* en la puesta en operación del sistema nuclear americano en

el caso de un conflicto local, o inicialmente local, en Europa. Es decir, si los Estados Unidos expusieran sus ciudades o sus silos en las primeras fases de un conflicto en Europa. Este es el razonamiento que, expuesto desde el comienzo de su gobierno por De Gaulle y por sus estrategas, como De Beuaffre, conduce a la creación de un propio aparato nuclear (*force de frappe*) y que luego se argumenta en el momento de la desvinculación de la Organización del Atlántico Norte. En el debate ante la Asamblea Nacional Francesa, en abril de 1966, el entonces primer ministro, George Pompidou, y su ministro de Negocios Extranjeros, Couve de Murville, aparte de los conocidos argumentos respecto a la amputación de la soberanía francesa en la Organización, insistieron en que el cambio operado al pasar de la *respuesta masiva a la gradual* desintegraba el valor de la sombrilla americana para Europa. Cambio que se decide por el secretario de defensa MacNamara, aun cuando la doctrina oficial de la OTAN siguiera siendo durante muchos años más la respuesta masiva.

En determinados países europeos, en el binomio disuasión-defensa (es decir, respuesta) el primer término es, literalmente, el vital. Tal es el caso de la RFA, para la cual cualquier conflicto local es total, puesto que cualquier escenario local imaginable se desarrolla en su territorio. Para Alemania Federal cualquier destrucción parcial es total y la primera fase del conflicto es la que interesa, porque previsiblemente para Alemania no hay posibilidad de contraataque, ni de recuperación. De ahí el carácter agónico que para Alemania tienen las relaciones Este-Oeste y que sus gobiernos sucesivos estén orientados, a la vez, hacia el *rearme* y la distensión. El lector recordará que, no hace mucho, Alemania, por una parte, apoyaba con fuerza la decisión de la OTAN en diciembre de 1979 de desplegar en Europa *Pershing II* y *Cruise Missiles* y que, por otro lado, a pesar de Afganistán, Schmidt iba a Moscú y rompía parcialmente la barrera que se oponía a negociaciones sobre dichos cohetes y los SS-20 soviéticos y el avión Backfire. Esta aparente contradicción no es tal. Por una parte, a Alemania le conviene el despliegue de cohetes en otros países y aumentar la disuasión, precisamente para que no haya que llegar a la respuesta (de-

fensa). Por otro lado, a dicho país le interesa vitalmente la distensión; no ya por razones de su expansión comercial y económica en una zona tradicionalmente de influencia germana, sino por razón de supervivencia. La escalada, es decir, la gradación de la respuesta es posible a una de las partes cuando posee libertad para escoger cómo escalar.. Esto es lo que los analistas denominan la *deterrence dominance*.

¿Cuál es la situación actual? En general puede decirse que el *two unit veto system* sigue en vigor. A partir de 1978 crece la alarma en los Estados Unidos sobre los cambios cualitativos provocados por un esfuerzo de defensa soviético considerable en la segunda mitad de los años setenta. No obstante, los balances de entidades tan poco complacientes respecto al Este como el International Institute of Strategic Studies, de Londres, y el Instituto para la Investigación de la Paz y la Política de Seguridad de Hamburgo son menos alarmistas.

El Military Balance 1978/79 de la entidad londinense resume así la situación:

1) El balance general sigue indicando que una agresión militar no paga. Las defensas de la OTAN son de tal importancia y calidad que cualquier intento de romperlas requeriría un ataque de tal envergadura que implicaría riesgos muy grandes para el atacante.

2) El Tratado europeo no puede considerarse aisladamente.

3) La calidad en armamentos ha estado durante largo tiempo de parte de los occidentales. La Unión Soviética ha realizado esfuerzos considerables para reequilibrar su inferioridad técnica. Gasta más en armamentos en términos reales. Sin embargo, la crisis económica, que también afecta muy seriamente a la URSS y a los otros países comunistas, dificulta el incremento indefinido de los gastos militares. Las tendencias demográficas de la URSS también juegan en su contra.

4) El Pacto de Varsovia parece más contento con la situación de paridad que los occidentales. En lo que se refiere a fuerzas convencionales, la OTAN trata de lograr una paridad mediante una reducción equilibrada de fuerzas (MBFR), mientras que el Pacto trata de mantener la correlación existente.

5) La URSS y sus aliados tienen superioridad en lanzadores desde tierra y mayor despliegue de fuerzas convencionales. Los occidentales tienen mejor situación naval y el equilibrio entre los tres elementos de su sistema nuclear (cohetes fijos o móviles en tierra, desde submarinos y desde aviones) es mejor que el soviético. El sistema logístico es mejor y más cómodo para el Pacto de Varsovia.

6) Sobre la URSS planea la amenaza de un segundo frente en Oriente, China, y está enormemente preocupada por una posible alianza Japón-China.

El Instituto de Hamburgo, que dirige el conde Wolf von Baudesiin, se muestra más seguro incluso en el caso de un conflicto en Europa. Según este informe, Rusia llevaría, aun inicialmente, la peor parte. Su razonamiento es el siguiente: En el caso de un ataque por sorpresa a Europa occidental, Rusia podría destruir los sistemas nucleares europeos en tierra, pero no los submarinos. Escaparían el 80 por 100 de éstos si el ataque tuviese lugar cierto tiempo después de una alarma, y el 50 por 100 en el caso de un ataque por sorpresa. Aun con el 20 por 100 de submarinos supervivientes, se podría aniquilar los objetivos del otro bloque. El número de cohetes sería el siguiente:

— Cohetes desde submarinos británicos: 62 cabezas de 200 kilotones (1 kilotón: 1.000 tm. de TNT).

— Cohetes norteamericanos a disposición del mando europeo OTAN en submarinos: 350 cabezas «Poseidón» de 50 kilotones.

— Cohetes de la *force de frappe* francesa desde submarinos: 21 cabezas de 1 megatón (1 megatón: 1 millón de tm. de TNT).

En total, 342 cabezas con un megatonaje de 103 Mg. Un ataque de 100 Mg podría eliminar a 37 millones de ciudadanos soviéticos, el 59 por 100 de la capacidad industrial de la URSS y sus treinta mayores ciudades.

Es decir, que el valor de la disuasión es muy alto.

No obstante, Europa no se siente segura. En primer lugar, porque es consciente de que dichos cálculos tienen valor vistos desde la perspectiva de arcángel, es decir, desde fuera. Sin ser uno el sujeto que puede recibir la carga enemiga, aunque luego, incluso a nivel europeo, puede ser respondida con creces. En segundo lugar, porque percibe que

lo esencial para las dos superpotencias sigue siendo el equilibrio entre ellas en la dimensión transcontinental y la preservación, hasta el último grado, de lo esencial de su aparato defensivo, lo que incrementaría el peligro de conflicto en las *zonas grises*.

Zonas grises, decoupling, SALT II

Zona gris es aquella que no es claramente un espacio de frente o contacto, ni tampoco forma parte del aparato central compuesto por los silos de los cohetes transcontinentales. En estas zonas un conflicto puede ser, dependiendo de la estimación que se haga, convencional o estratégico. La definición rebasa el aspecto terminológico o teórico, puesto que en el contexto que se ha ido creando, si no se excluye que en un conflicto limitado se ponga en juego todo el sistema de cobertura, los riesgos de hacerlo hace mucho menos probable la respuesta general a un conflicto limitado.

Centroeuropa es, a todos estos efectos, una zona gris.

El recelo que tal situación crea se incrementó con la firma del Acuerdo SALT II. Como es sabido, el Acuerdo establece unos límites en el número de lanzadores —cohetes desde cada elemento de la triada, fijos en el suelo, desde el mar, desde el aire—, pero no en el número de cabezas. La panoplia en armas con múltiples cabezas se convierte así en muy importante. El límite se refiere a vehículos que se destinan al territorio de cada uno de los dos signatarios, la URSS y los Estados Unidos. Esta situación movilizó los análisis y las críticas de los europeos occidentales. Atlantistas tan decididos como De Rose o Raymond Aron alzaron su voz señalando que el Acuerdo no disminuía el riesgo de conflictos locales que recayesen sobre territorios europeos, sino que, en cierto modo, podía incrementarlo. Aun quienes piensan que SALT II no aumentaba el riesgo para Europa, coinciden en que, en todo caso, no lo disminuye y señalan una tendencia del entendimiento bilateral que justificaba la alarma.

El problema esencial reside en la posibilidad de que el sistema europeo se separe en un momento, en determinadas circunstancias, del general; puesto que el sistema propia-

mente europeo —incluyendo las armas puestas por SA-CEUR a disposición de Europa— no era suficiente para una defensa inicial de envergadura tal que fuese inevitable la implicación del sistema general. Esta posibilidad de separación (*decoupling*) es el supuesto del pensamiento estratégico europeo actual. Europa se encuentra en un verdadero dilema: por una parte, dada su voluntad de no gastar excesivamente en defensa —imperativo acrecentado por la crisis—, depende de la cobertura americana, pero esta cobertura no parece evidente ni automática; por otra parte, al desarrollo de sus sociedades y a la necesidad de flexibilizar la división respecto al Este, conviene una disminución de la carrera armamentista. Seguridad y distensión no son términos intelectual ni políticamente incompatibles; pero su conjunción no es fácil.

De ahí la respuesta ambivalente respecto a la decisión de instalar cohetes *Pershing II* y *Cruise missiles* adoptada por la OTAN. Países como Alemania necesitan la distensión, pero también aumentar de inmediato la credibilidad de la respuesta en Europa (disuasión). Esta situación extremadamente incómoda se incrementa por la falta de voluntad política para pensar en términos europeos.

SALT II y la nueva paridad conducen, no obstante, de manera progresiva a imaginar una verdadera estrategia europea. En lo que se refiere a la paridad, el equilibrio aludido más arriba apunta a la posibilidad de acciones de las superpotencias en la periferia. El escenario europeo no es el más probable. La creación por parte de la Unión Soviética de una importante fuerza de intervención a distancia, con el incremento de la flota y la puesta a punto de unidades aerotransportadas se corresponde con los proyectos americanos de una fuerza móvil. Francia, cabeza de un importante subsistema euroafricano, por su parte, se orienta en el mismo sentido. El problema reside en que la posibilidad de intervenciones a distancia —en el Golfo Árabe, en el *northern tier*, en Africa— no disminuye el hecho de que, aun si el conflicto naciese en la periferia, el escenario decisivo inmediato es Europa y el escenario definitivo es el central URSS-América. El desplazamiento de las tensiones probables plantea, además, la extensión del área de compromisos atlantistas a regiones en las que Europa no tiene

control y en las cuales, si el interés global puede coincidir con el de los Estados Unidos, intereses concretos muy importantes pueden no coincidir. La indeterminación del ámbito en que, de hecho, se materializarían los compromisos priva a Europa de toda capacidad real de decidir las situaciones que la implican de inmediato en tales zonas y probablemente la implicarían en su zona.

En tales circunstancias, analistas como el general Buis o el contraalmirante Sanguinetti vuelven a desenterrar la vieja idea de un sistema europeo, olvidado desde la defunción de la CED. Se trataría de un sistema no excluyente del general y basado, fundamentalmente, en la cooperación planificada entre Francia y Alemania, como núcleo de unas cooperaciones de otros países. Esta euroestrategia tropieza con el coste inicial —se calculan unos 10.000 millones de dólares— y con la falta de una verdadera voluntad política. En los análisis más verosímiles la idea se desprovee de toda connotación antiamericana o antihegemonista de tipo gaullista.

Estas visiones se inscriben en la conciencia de la nueva situación global en que desaparece gradualmente la creencia —que ha alimentado y, en cierto modo, confortado al pensamiento europeo— de que exista realmente una verdadera *bipolaridad de poder*. Es decir, que las dos superpotencias puedan —incluso actuando de común acuerdo— resolver y controlar suficientemente cualquier situación. Vietnam fue una advertencia; los movimientos en el seno del imperio comunista, una alarma; la caída de los gendarmes de zona, con el derrocamiento del Sha del Irán, una realidad, que se incrementa con el carácter relativamente autónomo —bastante autónomo, a decir verdad— del conflicto irakí-iraní.

De la misma manera que la crisis está creando tendencias a soluciones regionales y produciendo una cierta, pero evidente, fragmentación del sistema económico, las nuevas paridades y la multiplicación de centros de poder conducen a pensar en términos de subsistemas regionales relativamente autónomos. Entramos en los ochenta en Europa en una época de incertidumbres; también en lo que se refiere a la seguridad. Pero la única cosa probable es que la reflexión sobre una verdadera euroestrategia se va a desarrollar en estos años.