

Viejas y nuevas estrategias en Europa

ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO*

**CAMBIO EN
LA
CONTINUIDAD**

EXISTE una "impresión generalizada de que está llegando a su fin, si no ha terminado ya, el ciclo político-internacional iniciado tras la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente división en bloques del planeta. En la medida en que esto fuera cierto —y, evidentemente, abundan los indicios de que estamos entrando en un nuevo período histórico— las concepciones doctrinales y estratégicas! que han estado vigentes durante estos últimos cuarenta años deberían ser revisadas y sustituidas. Las transformaciones que se están produciendo en ambos bloques en los últimos años, la relativa pérdida de poder de los Estados Unidos y de la Unión Soviética y la aparición de nuevos protagonistas con fuerte identidad y presencia en los asuntos mundiales, han dejado, efectivamente, obsoletos muchos de los enfoques y actitudes que se fraguaron en las décadas de los cuarenta y cincuenta. Son patentes, desde luego, los intentos de diseñar nuevas visiones globales de las relaciones internacionales pero debe señalarse que, por el momento, no se ha suscitado una concepción suficientemente comprensiva del presente panorama internacional cuya complejidad se resiste a ser expresada por un único modelo. Por otra parte, las transformaciones producidas no han sido suficientes, hasta ahora, para permitir el arrinconamiento definitivo de las concepciones estratégicas elaboradas en la postguerra, ni de las instituciones u organizaciones, como la OTAN, que se crearon para hacerlas operativas. Vivimos, pues, un momento histórico caracterizado por el cambio en la continuidad.

**LABRA
TERMONUCLEAR**

Al final de la Segunda Guerra Mundial hay dos hechos que desconciertan especialmente por su novedad y su contundencia. El primero es la aparición y el uso bélico de la energía nuclear, cuya escalofriante capacidad de destrucción deja por sí sola anticuadas todas las concepciones estratégicas vigentes hasta el momento. Nunca como entonces el hombre occidental había percibido la posibilidad de un apocalipsis. La simple existencia del arma nuclear —no utilizada, por fortuna, aunque sí perfeccionada, después de su uso contra el Japón— tiene tal impacto en la mente del hombre contemporáneo que a partir de ahí, y en órdenes muy alejadas de lo estrictamente militar, se produce una auténtica revolución mental que explica que se haya hablado de «era nu-cleare. La conciencia de una posible destrucción total del planeta

* Salamanca, 1934. Catedrático de Opinión Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho. Comentarista político.

pesa en muchos ámbitos de la vida y, con más razón, influye en la reflexión sobre las relaciones internacionales. Cuando, ya en los años cincuenta, la URSS desarrolla su capacidad nuclear con la consiguiente pérdida del monopolio atómico por parte de los Estados Unidos, los datos del panorama internacional cambian sustancialmente y aparece una nueva situación que va a quedar reflejada en un concepto de amplias consecuencias estratégicas: *el equilibrio del terror*.

El segundo de los hechos que inciden decisivamente en el tablero de las relaciones internacionales de la postguerra es el *expansionismo soviético* percibido por los europeos como una realidad amenazadora frente a la que se sienten indefensos. La conferencia de Yalta —que no había sido concebida como un reparto pero que, de hecho, lo fue a causa de la debilidad occidental, especialmente la de un Roosvelt fascinado por Stalin— fue utilizada por la Unión Soviética como el gran pretexto para justificar su férreo control sobre el extenso territorio que llegaba al Elba. Los ambiciosos sueños de los zares no habían ido nunca tan lejos. Al mismo tiempo las pretensiones soviéticas en el Oriente Medio (Irán, los Dardanelos) y su presión constante en Europa (golpe de Praga en 1948, bloqueo de Berlín) hicieron pensar a los occidentales que la guerra podía ser inevitable. Paul-Henri Spaak, ministro belga de Asuntos Exteriores, afirmaba: «Estamos asustados y tenemos buenas razones para estarlo».

Fruto de esta situación es la *doctrina de la contención*, expuesta por primera vez en un artículo publicado en el número de julio de 1947 de *Foreign Affairs* titulado «The Sources of Soviet Conduct» y firmado por Mr. X, seudónimo bajo el que se ocultaba el experimentado diplomático norteamericano George F. Kennan. Mr. X entendía que había que «confrontarse con los rusos, con fuerza inalterable, en todos los puntos en que actúen contra los intereses de un mundo pacífico y estable». Casi por las mismas fechas (junio de 1947), el General Marshall pronunciaba en Harvard el discurso que iba a dar origen al Plan que lleva su nombre y que permitiría a los países de Europa occidental salir del marasmo en que les había sumido la guerra. En abril de 1949 se firmaba el Tratado de Washington, acta fundacional de la Alianza Atlántica, que suponía la instrumentación de la idea de la defensa mutua y colectiva de los aliados occidentales.

Mientras los Estados Unidos dispusieron del monopolio nuclear, la política de contención se concreta en la fórmula de las *represalias masivas* que se desencadenarían sobre la URSS si ésta rompía el *status quo*. Era la primera versión de la *estrategia de la disuasión*: la amenaza de la represalia nuclear sería la mejor garantía de la paz. Esta doctrina fue válida incluso cuando la URSS empezó a contar con un inicialmente modesto arsenal nuclear, pero desde 1956 los soviéticos disponían de la bomba H y la disuasión perdía fundamento: el disuasor se veía a sí mismo disuadido por la creciente capacidad de respuesta nuclear soviética.; Todavía, sin embargo, en los primeros sesenta, con Kennedy en la Casa Blanca, su secretario de Defensa McNamara afirmaba: «Por un

CONTENCIÓN Y DISUASIÓN

LA RESPUESTA FLEXIBLE

tiempo aún somos capaces no de destruir enteramente pero sí de debilitar el aparato nuclear de los soviéticos».

Esta situación del «disuador disuadido» se convierte en incuestionable cuando, gracias a la técnica de los misiles intercontinentales, se hace posible que la URSS alcance territorio norteamericano. La estrategia de las represalias masivas pierde sentido y credibilidad: los Estados Unidos nunca desencadenarían una acción que pudiera provocar represalias similares en su propio territorio.

Se llega así a esa escalofriante concepción de la *destrucción mutua asegurada* (mutual assured destruction cuyas siglas inglesas MAD le hacían decir a Reagan poco después de su llegada al poder: «You better believe it's MAD!» («Piensen mejor que eso es insensato»). Como señalaba hace poco la revista *Time* («Inside moves» por Strobbe Talbott, 30 de mayo 1988) fue precisamente este «visceral disgusto (de Reagan) por la idea de que la paz descansase sobre el pacto conocido como «destrucción mutua asegurada» lo que induce al presidente norteamericano a poner en marcha su polémica Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) que se propone «convertir en impotentes y obsoletas las armas nucleares».

A partir de ahí aparece la nueva *estrategia de la respuesta flexible* basada en una combinación de armas convencionales y nucleares. Según esta concepción, en caso de un ataque del enemigo potencial realizado con armas convencionales se respondería primeramente con armas del mismo tipo y sólo si con ellas fuera imposible detenerlo se utilizarían las armas nucleares. Esta estrategia no se impone sin discusión, pues, en opinión de muchos, carece de verosimilitud, ya que aparte de ser escasamente convincente para los europeos, cuyo suelo sería el campo de batalla obligado, exigiría de ellos un enorme esfuerzo para lograr el equilibrio en armas convencionales (Vid. sobre esta polémica Raymond Aron *Les dernières années du siècle*, Cap. III «La dissuasion»). Es digno de hacerse notar que, actualmente, con una panoplia armamentística muy diferente de la de hace veinticinco años y en una situación internacional muy distinta persiste el debate en torno a la estrategia de la respuesta flexible.

A pesar de todo, esta estrategia se convierte en la doctrina oficial de la OTAN y así aparece en el «Informe sobre las futuras tareas de la Alianza», más conocido como «Informe Harmel» que fue ratificado en 1967. Esta estrategia persiste como principio básico de la Alianza Atlántica, como muestra que en el comunicado final publicado después del Consejo Atlántico (Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de la Alianza), celebrado en marzo de 1988 en Bruselas, se alude a «una estrategia de disuasión fundada sobre la combinación apropiada de fuerzas nucleares y convencionales adecuadas y eficaces».

EL HORROR A LO NUCLEAR

El horror a lo nuclear no ha dejado de actuar sobre las opiniones públicas de los países occidentales donde se han extendido movimientos pacifistas antinucleares que, muy a menudo, han hecho el juego a los intereses soviéticos. Nada similar, por supues-

to, ha ocurrido en los países del Este de Europa ni en la Unión Soviética. La campaña, a principios de los ochenta, contra el despliegue de los Pershingll y de los misiles de crucero en varios países de Europa occidental, que no eran sino una respuesta a los SS 20 soviéticos —desplegados con anterioridad y contra los que los pacifistas no movieron ni un solo dedo— son una prueba de este curioso y discriminatorio pacifismo antinuclear. Es toda una ironía que se proteste contra las armas que pretenden defendernos pero no contra las que podrían aniquilarnos.

Este horror a lo nuclear ha sido también el origen de otras doctrinas estratégicas como la del *no first use* o compromiso, que asumirían unilateralmente los Estados Unidos, de no utilizar nunca los primeros el arma nuclear. La endeblez de esta teoría fue puesta de manifiesto por Rayrriond Aron que, tras una hipotética declaración de *no first use*, preveía que «la humanidad volvería a la era prenuclear, a las guerras clásicas, la última de las cuales ha costado decenas de millones de muertos».

Los planteamientos pacifistas llegan al límite, alcanzan el paroxismo, con las posturas de quienes preconizan un *desarme unilateral*, al menos en lo relativo al arma nuclear. Así piensan los sectores más extremos del laborismo británico y de otros partidos socialistas. Podría decirse que quienes mantienen tales posiciones sustituyen la disuasión por la rendición. Las reiteradas derrotas laboristas muestran la sensatez de la opinión pública británica en este tema.

Como es natural, las concepciones estratégicas han cambiado al hilo y de acuerdo con la evolución de las relaciones Este-Oeste. La «guerra fría» pierde virulencia tras la muerte de Stalin, aunque la invasión de Hungría por los tanques soviéticos en 1956 servirá como recordatorio de que la URSS de Jruschov y de la *coexistencia pacífica* no está dispuesta a aflojar el control sobre los países de su órbita. Doce años después, en 1968, los tanques del Pacto de Varsovia pondrán fin a la «primavera de Praga» en nombre de la doctrina de la «soberanía limitada» enunciada por Bireznehv. El expansionismo soviético no está dispuesto a perder posiciones. La crisis de los misiles de Cuba (1962) mostrará que los objetivos soviéticos ya no se limitan a su ámbito geopolítico «normal», el gigantesco bloque territorial euroasiático.

A pesar de todo, desde mediados de la década de los cincuenta, el Este y el Oeste inician la práctica de la negociación, uno de cuyos primeros frutos es la Conferencia de Ginebra de junio de 1955, en cuyo comunicado final se postula una *política de distensión*. Se inicia así un período en el que, como escribe Fierre Har-mel, «no hubo renuncia a las ambiciones hegemónicas, pero sí se reanuda el diálogo». Las «cumbres entre las dos grandes potencias, más o menos espaciadas entre sí y, en el ámbito estrictamente europeo, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, iniciada en 1973, son la expresión de esta nueva realidad. Los «acuerdos de Helsinki», firmados en 1975, confirman esta situación de distensión entre los bloques y, al mismo tiempo, suponen un triunfo para los soviéticos y sus aliados, que ven confirmadas

LA DISTENSIÓN LAS NUEVAS ESTRATEGIAS

LA PRÁCTICA DE LA NEGOCIACIÓN

las fronteras establecidas tras la Segunda Guerra Mundial. El *status quo* en Europa queda consolidado y garantizado.

Un elemento básico de esta política de distensión son los acuerdos sobre *control de armamentos*, cuyo punto de partida puede verse en el tratado firmado en Moscú el 5 de agosto de 1963 por el que se prohíben todas las experiencias nucleares no subterráneas, incluso las realizadas con fines pacíficos. A este tratado se adhieren otros países, además de las grandes potencias promotoras, así como al más famoso de 1 de julio de 1968 sobre no proliferación de armas nucleares. En noviembre de 1969 se inician las SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*), que abocan en mayo de 1977 a la firma de un primer acuerdo (SALT I) que limita los ABM (misiles antibalísticos) considerados, además de excesivamente costosos, contrarios a ese «equilibrio del terror» que supone la «destrucción mutua asegurada». Nixon, que se había trasladado a Moscú para firmar este acuerdo recibe un año después (junio 1973) en Washington a Brezhnev, con el que firma el tratado sobre prevención de la guerra nuclear. La distensión alcanza su apogeo.

A partir de 1973 se desarrollan en Viena la MBFR (*Mutual Balancea Forces Reductiori*), que se convierten en el marco de las conversaciones Este-Oeste para la reducción de armamentos. También en Viena, en 1979, los Estados Unidos —cuyo presidente Cárter estaba al final de su negativo mandato— firman el SALT II, que limita los misiles nucleares de los signatarios y el número de ojivas por misil. Pero este tratado no fue nunca ratificado por el Senado norteamericano.

AUMENTO DE LA TENSION

Los últimos años de la década de los setenta se caracterizan por un aumento de la tensión internacional que se manifiesta por el retroceso de los Estados Unidos y la consiguiente pérdida de prestigio —situación que, mejor que nada, es expresada por los acontecimientos de Irán— y un recrudecimiento del expansionismo soviético (invasión de Afganistán, diciembre de 1979). Al mismo tiempo la tensión vuelve a Europa. La instalación por parte de los soviéticos— a partir de 1977 y, por lo tanto en plena etapa de distensión— de los SS 20, misiles de alcance intermedio dirigidos contra Europa occidental, acción que, más tarde (1979), provoca la llamada «doble decisión» de la OTAN: instalación de los Pershing II y de los misiles de crucero (desplegados a partir de finales de 1983) para contrarrestar la nueva amenaza, al mismo tiempo que se prosiguen las negociaciones encaminadas a la limitación o supresión del armamento nuclear.

LA LLEGADA DE GORBACHOV

El panorama internacional cambia espectacularmente con la llegada de Gorbachov al poder. Su política de reformas tiene un importante componente internacional basado fundamentalmente en el desarme. La insistencia de Gorbachov en el concepto de «hogar común europeo» persigue el «desacoplamiento» entre los Estados Unidos y Europa occidental, la desnuclearización de Europa y una eventual neutralización de Alemania y, en general, de la antigua *Mittleuropa*. Por el propio peso de la geopolítica, una Europa occidental «desatlantizada» giraría en torno a la Unión

Soviética, reestructurada, liberalizada y, por eso mismo, mucho más fuerte e incluso más atractiva. La *Pax soviética* a que algunos han aludido recientemente (Vid. Jimmy Goldsmith «Allons-nous vers une Europe sous la Pax soviétique?» en *Figaro-Magazine* 3-abril 1988) supondría, de hecho, el protectorado soviético sobre una Europa occidental que anudaría estrechas relaciones comerciales con el Este y descuidaría la organización de una defensa propia. El dios Mercurio le ganaría la partida a Marte pero el precio sería una Europa débil y tributaria de su poderoso vecino oriental.

Para alcanzar ese objetivo a largo plazo Gorbachov ha ganado ya la primera batalla, pues la acusada tendencia de la opinión pública eurooccidental a una paz a cualquier precio y a un desarme a toda costa favorece claramente los designios soviéticos. Los europeos parecen haber perdido la conciencia de la necesidad de una disuasión creíble para mantener la propia identidad y han olvidado que la larga paz de la posguerra fue fruto de la decidida voluntad de defensa que simbolizó la OTAN. La amenaza soviética ha dejado de ser percibida aunque hasta ahora no han dado un solo paso para reducir su gigantesca potencia militar convencional, concebible sólo como fuerza ofensiva y de ocupación. El programa armamentista soviético no ha cambiado y nada hace creíble la afirmación de que su esfuerzo militar tiene, exclusivamente, finalidades defensivas. El ministro soviético de Defensa, general Yazov, escribe en su libro *En defensa de la 'paz y del socialismo*, publicado en octubre de 1987, que «la doctrina militar soviética considera la defensa como la principal forma de operaciones militares», lo que supone una novedad, pues la concepción soviética clásica afirmaba, por el contrario, que «la ofensiva es la principal j forma de batalla». Pero hasta ahora el cambio estratégico sólo se ha dado de un modo retórico. La nueva estrategia necesita, para ser creíble, confirmarse con hechos. Tal sería una reducción asimétrica de sus fuerzas convencionales, pero nada autoriza a ser optimista en ese aspecto, por el momento.

La voluntad soviética de alzarse con el *hegemonismo europeo* —no declarado pero patente— se ve ayudada por un perceptible cansancio de los americanos. La insistencia en que hay que repartir la carga de la defensa occidental, que hasta ahora ha descansado sobre todo en los hombros norteamericanos, la necesidad de reducir un gigantesco déficit público, la extraña concepción de la alianza occidental de muchos políticos europeos y la patente beligerancia antinorteamericana de amplios sectores de la opinión pública eurocjdental, las tendencias neoaislacionistas, y el *imperial overstretch*, —ese *stress* de los imperios a que se ha referido Paul Kennedy en su reciente libro *The Rise and Fall of the Great Powers*— son hechos y argumentos que favorecen ese «desacoplamiento» entre Europa y Estados Unidos que cambiaría el panorama mundial.

Se estaría así fraguando una nueva estrategia norteamericana. El informe *Discriminate Deterrence*, publicado en enero de 1988, sería la expresión de esa nueva actitud caracterizada por la consi-

**LA PRIMERA
VICTORIA DEL
LÍDER SOVIÉTICO**

**UNA NUEVA
ESTRATEGIA
ÑOR
TEAMERICANA**

deración de «una más amplia posibilidad de contingencias» que la de un masivo ataque del Pacto de Varsovia. Europa, de hecho, queda en el informe en un segundo plano, mientras se prevé un comienzo de siglo XXI con 'nuevos protagonistas como Japón y China y nuevos teatros de interés internacional. - Estamos, pues, en un momento crucial en el que se está jugando el futuro de Europa. El necesario fortalecimiento del «pilar europeo» no puede suponer un debilitamiento de la Alianza Atlántica ni de la estrategia occidental basada en la «respuesta flexible» que incluye en la panoplia defensiva el arma nuclear. Si Europa no mantiene y fortalece sus vínculos con su aliado americano, con el que comparte principios y valores, su destino será como el de Bizancio sin que fuera precisa la fuerza militar para que se produzca ese resultado. Como se dice humorísticamente en la propia URSS: «Moscú no iniciará nunca una guerra, pero hará la paz con tanto ahínco que no quedará piedra sobre piedra».