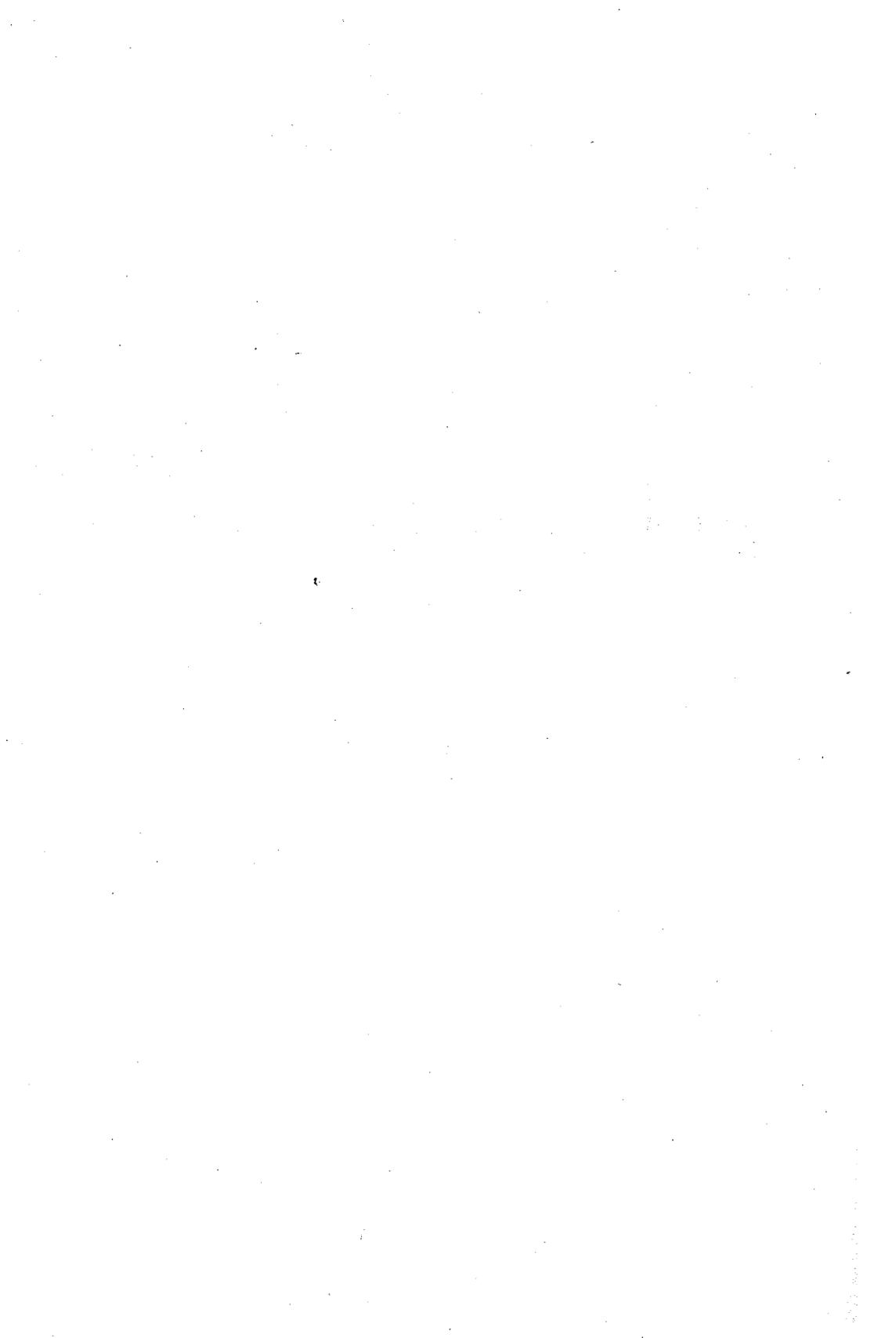


# **EL DEBATE DE LA POLITICA DE SEGURIDAD EN EUROPA Y EN ESPAÑA \***

por ANGEL VIÑAS

---

\* Esta es la versión, formalizada, de las tres conferencias y el seminario que tuvieron lugar los días 16 y 17 de julio de 1984. Refleja opiniones estrictamente personales del autor, miembro del PSOE.



## SUMARIO

INTRODUCCION.

I. DE LA POLITICA DE DEFENSA A LA POLITICA DE SEGURIDAD.

II. UNA POLITICA DE SEGURIDAD CONTROVERTIDA.

III. DEBATE EN ESPAÑA.



## INTRODUCCION

Hace tan sólo un año un trabajo de este título se hubiera revestido de tonos inquietantes. Hubiese debido afrontar necesariamente uno de los grandes temas que han conmovido a la opinión pública europea (menos intensamente a la española) cual ha sido la prevista instalación de sistemas de alcance medio («euromisiles») en diversos países de Europa occidental y desentrañar sus causas agentes. En ello, y en función de la información y del punto de vista del autor, podría haber hecho hincapié en planteamientos más complejos aún relacionados con la salud de la Alianza Atlántica, las tendencias «desintegradoras» que muchos analistas divisaban en la misma, la erosión de solidaridad entre sus componentes y los mecanismos que impulsasen un eventual *Alleingang* alemán y romántico. En el caso de España podría haber acudido a la marejada informativa que despertaron las declaraciones del Presidente González en Bonn al comienzo del mes de mayo de 1983 al expresar su comprensión de las razones que aleteaban tras el despliegue de los novedosos sistemas nucleares o a la masa de recortes de periódicos en los que comentaristas tenaces han venido plasmando su pequeña guerra ideológica o política en contra de la actitud del Gobierno español en relación con la OTAN.

Un año más tarde el panorama se ha tranquilizado: el comienzo de la ejecución de la «doble decisión» de diciembre de 1979 no llevó en el otoño de 1983 a la proliferación temida de manifestaciones masivas y «calientes», fuera de todo control. De hecho, el período anterior al inicio del despliegue fue considerablemente más tranquilo del esperado. Los Pershing 2 y los misiles de crucero comenzaron a instalarse en los plazos previstos en la República Federal de Alemania, en el Reino Unido y en Italia y torpedearon la enfebrecida pulsación contestataria que pareció intensificarse en alguno de estos países a medida que se aproximaba la fecha de la instalación, si no tenían éxito las conversaciones INF de Ginebra que hubieran debido limitarla o, en el mejor de los casos posibles, hacerla inútil.

En España, donde la política de seguridad ha estado prácticamente monopolizada por la «cuestión OTAN», numerosos y distinguidos miembros del

PSOE han declarado repetidamente que lo mejor es permanecer en la Alianza y unirse, en consecuencia, a la suerte de los países en ella integrados. Cuando este trabajo salga de la imprenta habrá tenido lugar el XXX Congreso del partido socialista y el Presidente del Gobierno habrá hecho pública su postura.

Se está, pues, cerrando una etapa en un debate intenso, no exento de fricciones políticas e ideológicas, en el que adversarios y partidarios de la vinculación española a la OTAN han promovido el creciente interés de un segmento cualificado de la opinión pública, universitaria y extrauniversitaria, por los problemas de seguridad.

España se ha incorporado así, aunque con retraso, a las discusiones acaloradas que suscitan en otros países europeos occidentales las cuestiones relacionadas con la paz y la guerra, la seguridad y la inseguridad. Y también entre nosotros los destellos de una amplia gama de movimientos pacifistas incipientes han puesto de relieve cómo en las jóvenes generaciones ha crecido la desconfianza con respecto a la política del «establishment», sea éste el burocrático-estatal o el de los partidos políticos.

No cabe, por supuesto, tratar de «sentar cátedra» en temas como los que enmarcan este debate. El autor no es un profesional de la certidumbre ni tiene seguridades más firmes que las de cualquier otro ciudadano. Lo que sí puede hacer es congratularse de que en los reputados Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz haya aflorado esta problemática porque:

- demuestra la vivacidad de los mismos, bajo su nueva dirección, por entroncar con cuestiones «calientes», que configuran nuestro presente,
- permite incorporar a la reflexión de una parte de la Universidad española elementos de un debate como es el político-estratégico que tiene un importante reflejo en medios universitarios europeos y que en los nuestros se halla, desgraciadamente, ausente (aunque con excepciones muy notables y dignas de todo aliento).

En general, la discusión sobre la política de seguridad en España se encuentra en una situación caracterizada por la confluencia de, al menos, los siguientes factores:

1.º) El nivel de discusión *informada* que suscita es relativamente bajo y, desde luego, inferior al que se da en otros países europeos de nuestro entorno.

2.º) En ningún caso tiene importancia la aportación de la Universidad a dicho ámbito de la política pública en comparación con la que habitualmente se lleva a cabo en otros.

3.º) Los partidos políticos no disponen de los nutridos grupos de expertos que existen en sus homólogos de otros países occidentales industrializados.

4.º) El peso de las burocracias estatales en la percepción, identificación y resolución de los problemas que se plantean en la política de seguridad será, pues, mucho mayor que en otros países de nuestro entorno, en donde la sociedad ha generado ciertos instrumentos de *contrabalanceo*.

La situación, históricamente condicionada y explicable, está empezando a cambiar. En este último año, por ejemplo, han nacido revistas como *Tiempo de Paz* que se han propuesto acercar los problemas de la seguridad y de la paz internacionales a una opinión pública interesada, pero desinformada. Se han multiplicado los seminarios en que dichos problemas se discuten hasta llegar a la situación, sin precedente, de que en el corto lapso de un mes se celebraran, poco antes de la dispersión veraniega, tres conferencias (en Barcelona, Madrid y Segovia) sobre aspectos relacionados con la seguridad internacional. Incluso una editorial barcelonesa se ha lanzado a la aventura de publicar una colección destinada a dar a conocer los problemas de la paz y de los conflictos y lentamente, pero irreversiblemente, analistas universitarios o desde perspectivas académicas empiezan a hacer acto de presencia en el debate público.

Que ello sea el inicio de un proceso de homologación con lo que ha ocurrido, ya hace años, en otros países europeos parece indudable. Pero sólo en la medida en que unas renovadas estructuras universitarias estén en condiciones de poder ofrecer una reflexión no agobiada por las presiones de la actualidad ni de la polémica diaria podrá hablarse del comienzo de una transformación necesaria y urgente de la capacidad de innovación y de generación de «contrapesos» en este terreno.

Todavía entre nosotros no se ha abordado la modernización semántica: la discusión, los programas políticos y la literatura siguen haciendo referencia a la *política de defensa*, lo que conlleva las preguntas lógicas de «¿defensa, contra quién?», «defensa, ¿con qué?», «defensa, ¿para qué?».

## I. DE LA POLÍTICA DE DEFENSA A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD.

La *política de seguridad* no es sólo una modernización de la política de defensa sino la traducción de un enfoque más amplio y más acorde con las necesidades de las sociedades industriales avanzadas. Es algo más dinámico que la *defensa* y, desde luego, más complejo que ésta.

La *política de defensa* es un campo de la política pública que tiende a reunir y conjuntar las acciones del Estado encaminadas a asegurar la protección del territorio, de los ciudadanos y de sus valores contra eventuales amenazas externas o contra la posibilidad del uso de la violencia por otros Estados en contra de los fines e intereses básicos de aquéllos.

Esta es, por supuesto, una definición anclada en un contexto histórico, social, político y geográfico determinado y que ha sido superado, en mi opinión, con el advenimiento de la era nuclear.

En efecto, desde que el hombre dispone para eventuales usos bélicos de la fuerza destructiva del átomo en las sociedades industriales modernas la guerra ha perdido gran parte de su función y de su papel tradicionales. El aforismo *Si vis pacem, para bellum* se ha hecho cuestionable y no refleja ya la realidad del presente.

La violencia organizada en forma de guerra no protege ya a la población, al territorio y a los bienes materiales e inmateriales de una colectividad sino que puede destruir, y por lo que conocemos de manera casi irreversible, todo aquello que la política de defensa en su versión tradicional debía salvaguardar.

En una palabra, en la época del *overkill* nuclear la violencia ha dejado de ser el medio adecuado para regular los conflictos interestatales que oponen a las sociedades industriales modernas.

No es éste el caso, claro está, de los países del Tercer Mundo en los que las fuentes de conflicto obedecen a otra etiología y en los que la seguridad externa y la seguridad interna se entremezclan en una malla continua. Pero es el caso, entiendo, en los países industrializados conectados con el conflicto Este-Oeste que ha vuelto a ser, de nuevo, el gran eje en torno al cual se estructuran sus relaciones internacionales, su interacción y su convivencia.

En una palabra, la época nuclear con su amenaza de holocausto ha redefinido las condiciones esenciales de este concepto elusivo que es la *seguridad*.

Este se ha convertido, por primera vez en la historia de la humanidad, en la capacidad de poder vivir con el adversario. La política de defensa ha sido ampliada, lógicamente, a una búsqueda incesante de las estrategias y de las acciones más adecuadas para resolver los conflictos interestatales sin que medie en ningún caso la aplicación de efectivos militares. Este es el contenido, precisamente, de la *política de seguridad*.

Hay diversas razones por las que el concepto no ha encontrado todavía aceptación generalizada en España. Una de las más significativas es, en mi opinión, la del rechazo que suscita un término que para muchos evoca o puede evocar ecos de la denominada doctrina de la seguridad nacional.

Con antecedentes varios en el pensamiento militarista español y europeo, pero redimensionada decisivamente por el Pentágono, esta doctrina arraigó en la década de los sesenta y setenta en ciertos países latinoamericanos. Se basa en una interpretación belicista del proceso social y concibe la seguridad como el grado de garantía que ofrece el Estado a la Nación a sus órdenes con el fin de realizar y preservar los objetivos «nacionales» que define o codefine la oligarquía militar contra toda oposición externa o *interna*. El foco de aten-

ción se traslada así, en último término, desde las amenazas exteriores a la escena interior y, por ende, hacia un enemigo interno que es necesario abatir a través de una guerra permanente, ilimitada, preventiva y represiva, donde no hay lugar para el proceso político de conciliación y diálogo entre fuerzas opuestas.

Como es notorio, en el Cono Sur esta interpretación de la seguridad llevó al apuntalamiento ideológico de ciertas dictaduras como la chilena o brasileña y a los horrores de la degeneración política argentina. No hay nada más alejado de la noción europea de la política de seguridad, modernizadora de la tradicional —y convencional— política de defensa.

La idea de que en el marco del conflicto Este-Oeste no haya lugar para la violencia como reguladora de las tensiones interestatales surge inmediatamente tras la experiencia de Hiroshima y de Nagasaki. Economistas como Jacob Viner o historiadores como Bernard Brodie la introdujeron en la discusión intelectual en los albores de la era nuclear y desde entonces no ha dejado de ser refinada y actualizada.

Cuando en 1983, en un artículo que causó cierta sensación, un ex secretario de Defensa norteamericano proclamó que las armas nucleares eran totalmente inútiles y que no servían absolutamente para nada salvo para evitar que las utilizase un adversario continuaba, en efecto, una tradición que se remonta, por lo menos, al año 1945.

Fue en este año lejano cuando un distinguido economista, bien conocido por sus aportaciones a la teoría de las uniones aduaneras, predijo ya la ruptura del monopolio atómico norteamericano y la posibilidad de que pudiera producirse un equilibrio en términos de capacidad destructiva lo que llevaría a que los Estados que se dotaran de la misma estuviesen en condiciones similares desde el punto de vista de la realización de represalias. Para Viner las armas nucleares, todavía tan bastas y poco sofisticadas, tenían sólo un papel: el de disuadir un eventual conflicto.

Brodie llevó más adelante estas reflexiones: hasta entonces el objetivo fundamental de un Estado envuelto en una guerra había estribado en ganarla. Las Fuerzas Armadas y la población, los militares y el aparato industrial de la nación habían sido convocados a trabajar por la victoria. Con el advenimiento de la era nuclear el objetivo debía redefinirse: lo que se precisaba era evitar la posibilidad de que un conflicto pudiera degenerar en conflagración armada. De estallar ésta, nada ni nadie podrían garantizar la supervivencia de aquellos valores esenciales para preservar o expandir los cuales los países industrializados se lanzasen a una guerra.

En definitiva, las condiciones de la era nuclear llevaban a una transformación en profundidad de lo militar y de la defensa en términos del conflicto Este-Oeste.

La evolución posterior no ha hecho sino subrayar, desde entonces, lo ajustado de estas visiones iniciales.

Pero esto no quiere decir, claro está, que la relación entre lo militar y la política de seguridad sea simple. Es, por el contrario, una relación altamente compleja, sometida al influjo de las conceptualizaciones políticas y estratégicas, a los avances de la tecnología y a los problemas de las relaciones interestatales.

No es exagerado afirmar que durante los años cincuenta la seguridad se definió, en el conflicto Este-Oeste, en términos esencialmente militares. Los Estados Unidos mantuvieron durante algún tiempo el monopolio atómico primero, la superioridad en cuanto a capacidad de transportar los modernos ingenios nucleares al territorio de su adversario después. La Unión Soviética quedó cercada por una densa red de bases y estaciones próximas a la misma desde las cuales los bombarderos del Strategic Air Command hubieran podido penetrar fácilmente en el espacio aéreo contrario. La estrategia de las «represalias masivas» servía de fundamento de la contención, gracias a la abrumadora acumulación de arsenales nucleares norteamericanos.

Este mundo feliz para Washington fue erosionándose en los años sesenta. La crisis de Cuba llevó a la conciencia pública la proximidad a un estallido de la confrontación soviético-norteamericana. Tras ella se abrió un período de reconocimiento del *statu quo* especial de las superpotencias y una nueva etapa caracterizada por la proliferación de medidas de *distensión*. La seguridad dejó de ser una cuestión militar para pasar a enclavarse, decisivamente, en el terreno de la innovación política.

La distensión no admite, cierto es, una caracterización simple pero para nuestros propósitos baste con señalar que se la basó en la conveniencia mutua de reducir las tensiones o peligros de conflicto, en el interés recíproco de disminuir los riesgos de desgarrar del sistema internacional, en la conciencia de que era preferible crear las condiciones necesarias para una concurrencia pacífica de las superpotencias y de los sistemas socioeconómicos contrapuestos. En definitiva, la distensión era una mezcla de cooperación y rivalidad, mezcla fundamentada sobre la base del equilibrio militar.

Nunca tuvo la política de distensión, como denominador común de la organización de las relaciones Este-Oeste, interpretaciones homogéneas. Con todo, tanto las dos superpotencias como los países europeos salieron beneficiados de la misma.

Desde el punto de vista occidental la nueva política fue consagrada en el Informe Harmel de 1967. Defensa y distensión aparecían en él como funciones complementarias cuyo juego conjunto determinaba la seguridad. La renuncia al empleo de la fuerza, el acuerdo tácito de que los conflictos centrales no se dirimiesen en el terreno militar, el incremento de la interdependencia de

las relaciones Este-Oeste y la adopción de medidas concretas, muy numerosas, tendentes a hacer calculable el comportamiento del adversario en tiempos de fricción iniciaron un proceso en el que la seguridad dejó de tener una definición estática y dejó de ser pensada en categorías esencialmente militares. La segunda mitad de los años sesenta y los primeros años setenta reflejaron el triunfo de estas concepciones, tras la cual se encontraban intereses muy opuestos.

Para la Unión Soviética la distensión era una «necesidad objetiva» de la época, la forma que en un momento determinado adquiriría la confrontación entre los dos grandes sistemas de organización socioeconómica, que no implicaba en modo alguno la reconciliación de las ideologías y que no podía eliminar las contradicciones existentes entre capitalismo y «socialismo». En la percepción del Kremlin la distensión resultaba del acrecentamiento del poder soviético y de una modificación en la correlación de fuerzas en favor del campo «socialista».

En consecuencia, la distensión no significaba para Moscú el mantenimiento del *statu quo*, sino una manifestación más de la pugna económica, política e ideológica contra «las fuerzas agresivas del imperialismo». No eliminaba las «leyes» de la lucha de clases y el Kremlin no dejó dudas de que en ella divisaba la posibilidad de crear unas condiciones más favorables para la construcción del comunismo y para la expansión del socialismo de cuño soviético.

Y, en efecto, la distensión favoreció a la URSS en cuanto que:

a) Los Estados Unidos aceptaron la paridad estratégica, lo que implicaría que en el futuro no pudieran lidiar con la Unión Soviética desde una posición de superioridad, dictándole el comportamiento a seguir (como, por ejemplo, en la crisis de Cuba).

b) Permitió enfriar la crisis centroeuropea y desplazar la confrontación hacia otras áreas, en particular hacia ciertos países del Tercer Mundo, llegando no hacía mucho tiempo a la estatalidad.

c) Garantizó el reconocimiento de las fronteras emergidas en la segunda guerra mundial, tal y como quedó consagrado en la conferencia de Helsinki.

d) Posibilitó hacer frente a las fricciones internas del campo «socialista», que se manifestaron en la rivalidad con China, desde una posición despejada.

e) Ofreció la oportunidad de incrementar sustancialmente la importación de productos, tecnología y capital occidentales.

La distensión también favoreció a los Estados Unidos dado que permitió «aislar» del conflicto Este-Oeste el progresivo encenagamiento norteamericano en Vietnam. Y, por último, la distensión favoreció a los países europeos occidentales permitiéndoles entrar en contactos múltiples, mutuamente satis-

factorios, con los vecinos del Este, limitando los estragos del aislamiento recíproco, de la ignorancia y de la gelidez en las relaciones.

Pero la política de distensión, nuevo basamento de la seguridad en el conflicto Este-Oeste, fue también objeto de críticas crecientes.

Se argumentó, en efecto, que a largo plazo contribuiría a debilitar la postura occidental en la medida en que la correlación de fuerzas se desviara en favor de la Unión Soviética. Se entendía que la continuada expansión de los gastos militares soviéticos mostraba que Moscú no estaba interesado en la «coexistencia pacífica» sino que aspiraba a alcanzar una posición hegemónica. Se pensaba que el mundo occidental renunciaba demasiado de prisa, y sin contraprestaciones suficientes, a importantes cartas políticas en la escena internacional. Se subraya que la «descomposición» de los países del Este no se producía con la intensidad y el grado deseados y se veía que la distensión podía aumentar la respetabilidad y legitimación internacionales del Kremlin.

Para los críticos más feroces (por ejemplo, los círculos ligados con el *Committee on the Present Danger*) la distensión permitía al Kremlin deteriorar la cohesión de la Alianza Atlántica y minar las posiciones occidentales en ciertas partes del mundo. Dicha percepción se justificaba en términos de los fines imputados a la política exterior soviética como propios de una potencia revolucionaria, atenta a subvertir por todo tipo de procedimientos el orden internacional e incluso el interno de sus adversarios.

La irreconciliabilidad de intereses que así se postulaba discurría en paralelo, ciertamente, con las argumentaciones de los ideólogos soviéticos y no faltaron nunca las comparaciones con la lamentable política de apaciguamiento de los años treinta. De hecho, ya antes de la invasión de Afganistán, la distensión había sido sustituida en parte del discurso político norteamericano por una *peace policy through strength*.

En definitiva, en la medida en que la distensión no logró fines (que no podía alcanzar) como los de reblandecer el sistema soviético y «domesticar» la política exterior del Kremlin, su credibilidad se vio minada. Incluso uno de los artífices de la misma como el ex Presidente Nixon terminó argumentando que favorecía el triunfo mundial del comunismo.

La erosión de la distensión hubo de afectar a las conceptualizaciones de la política de seguridad. Mostró, desde luego, que si bien los líderes soviéticos estaban interesados en profundizar la cooperación con los países occidentales en determinados campos, e incluso en realizar ciertas concesiones, no por ello disminuía su aspiración a alcanzar metas que chocaban con intereses de ese mundo complejo caracterizado como «Occidente» en el cual, precisamente, los años de la distensión favorecieron la aparición de intereses claramente divergentes.

La combinación de defensa y distensión reveló fragilidades desde el punto de vista de la tensión política y psicológica que se derivó para los norteamericanos de la pérdida de la superioridad nuclear y de la aceptación de la paridad estratégica. Por lo demás, no siempre se interpretaron adecuadamente en Washington muchos de los cambios acaecidos en el Tercer Mundo y ciertos círculos hipertrofiaron el papel de la Unión Soviética en los mismos.

Tras la erosión de la distensión hay, en último término, una resurrección de los viejos instintos competitivos como los que previamente habían caracterizado la relación entre las dos superpotencias. La invasión soviética de Afganistán se interpretó como ejemplo de las apetencias expansionistas del Kremlin y obliteró el efecto que hubieran podido tener otras tendencias hacia el mantenimiento de la red de medidas de cooperación entre el Este y el Oeste.

Aunque la erosión de la distensión no es un proceso simple, tres factores contribuyen a explicarla:

- a) La asimetría en la distribución de los costes ideológicos que para cada una de las superpotencias suponía su puesta en práctica.
- b) La pluralidad de ámbitos a que la distensión se pretendía aplicar, que potenciaba las ambigüedades centrales a la misma.
- c) El irrealismo de muchas de las expectativas anudadas a su puesta en práctica.

En esta erosión hay no sólo una responsabilidad soviética sino también norteamericana. Los Estados Unidos divisaron en la distensión un mecanismo para modificar el comportamiento del Kremlin en la escena internacional en la medida en que permitiría influir en las tendencias expansionistas del mismo a través de una oferta de colaboración en áreas de interés mutuo. La Unión Soviética, por el contrario, rechazó explícitamente este tipo de *linkage*. Si la cooperación se hacía, en efecto, en beneficio mutuo no cabía pensar que por ella el Kremlin cambiase su política para adaptarla a las nociones norteamericanas sobre la actuación internacional correcta.

La crisis de la distensión, muy acentuada desde 1979, pero ya iniciada años atrás ha puesto de relieve de nuevo el papel de la fuerza militar en las relaciones internacionales y los esfuerzos de traducirla en términos políticos.

Dicho replanteamiento se ha visto, además, favorecido por:

- a) El continuado acrecentamiento de la capacidad ofensiva soviética, que supera las necesidades defensivas del Kremlin según las interpretaciones ortodoxas occidentales.
- b) La traslación al Tercer Mundo del conflicto Este-Oeste, donde las rivalidades ya no pueden ser contenidas por las ex-metrópolis coloniales.

c) La expansión de regímenes clientelistas o tributarios del soviético (Afganistán, Angola, Vietnam, quizá otros) que plantean un desafío al *statu quo*.

d) La nueva obsesión por una seguridad redefinida militarmente que ha acompañado a muchas de las acciones iniciales de la Administración Reagan.

La seguridad se ha hecho, en cualquier caso, más compleja: la paralización del intenso crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta ha permitido que florezca, de nuevo, la angustia del desempleo. La interdependencia económica ha limitado la capacidad estatal por determinar, más o menos automáticamente, las estructuras nacionales de producción y consumo. La apertura de las economías ha potenciado novedosos factores de vulnerabilidad. La politización del intercambio se ha traducido en la aparición de nuevos problemas. En una palabra, se ha abierto hasta extremos insospechados el abanico de factores de incertidumbre que penden sobre los Estados.

En este contexto la política de seguridad centraliza los esfuerzos para reducir las vulnerabilidades externas en una potenciación dinámica de las medidas de cooperación internacional.

La evolución de los últimos años muestra tendencias limitadoras de los factores de encrespamiento de la relación Este-Oeste y, por ende, beneficiosas para el mantenimiento de la seguridad, tal y como fue conceptualizada en el Informe Harmel.

A pesar de la retórica de las superpotencias subsiste en toda su plenitud el interés de ambas por evitar un conflicto abierto.

La escena internacional no se ha convertido en un caso en el que Washington y Moscú hayan dejado de lado la prudencia.

Por lo demás, el mundo actual no es un mundo bipolar, salvo en lo que se refiere a la administración de la disuasión nuclear. Hace tiempo que está sometido a intensos procesos de erosión interna.

En la Unión Soviética, por ejemplo, los problemas de la sucesión política se adicionan a las dificultades crecientes de gestión del Imperio. En los Estados Unidos la opinión pública ha revelado ciertas fragilidades, limitativas de los esfuerzos confrontacionistas de la Administración Reagan. Las dificultades endógenas a la Alianza Atlántica en el plano económico, político y de opinión pública se han suavizado después del comienzo del despliegue de «euromisiles», pero no han desaparecido por completo.

En resumen, el sistema nacido de los resultados de la segunda guerra mundial y de la descolonización está expuesto a tensiones múltiples. La política de seguridad ha de lidiar, en él, con tres posibilidades de cambio: el derivado del colapso de alguna de las dos superpotencias; una crisis abierta que lleve a un conflicto armado, bien directa y voluntariamente o por accidente; la am-

pliación del número de protagonistas centrales o una sucesión de pequeños desplazamientos que, a la larga, configuren en conjunto un cambio de estructura.

En principio cabe descartar la primera hipótesis: nada hace pensar que los Estados Unidos vayan a desplomarse política, económica o militarmente. Tampoco es probable que ello ocurra con la Unión Soviética, a pesar de la proliferación de obras rimbombantes sobre la capacidad de supervivencia del sistema allí implantado.

La guerra nuclear se ha convertido de nuevo, ciertamente, en pensable pero su estallido no puede responder a ningún cálculo razonable de interés. Más complicada es la cuestión de hasta qué punto un conflicto periférico podría desbordarse sobre las tensiones centrales pero también aquí hay que pensar que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética están vitalmente interesados en limitar dicho riesgo. La ampliación del número de protagonistas ofrece posibilidades reducidas: el candidato más obvio es, sin duda, el Japón, un gigante económico pero ligado por múltiples lazos a los dispositivos centrales del sistema político y militar occidental. Otros países son candidatos más lejanos aún y la erosión de la OPEP muestra hasta qué punto parece difícil hoy contar con nuevos contrapesos políticos, económicos y militares a los intereses centrados en las grandes alianzas.

Queda así, pues, la acumulación de pequeños desplazamientos, de pequeños cambios cuyos efectos terminen produciendo a lo largo del tiempo una transformación cualitativa del sistema heredado de la segunda postguerra mundial. Se trata de un escenario complejo, de previsión difícil y que someterá al *statu quo* actual a pruebas más o menos intensas. Es en él en donde se sitúa, en mi opinión, el horizonte más verosímil dentro del cual se moverá la política de seguridad en el futuro. La gestión de esa miríada de mini-transformaciones, de pugnas de influencia, de problemas fuera de los límites geográficos de las grandes alianzas militares es el caldo de cultivo de esa combinación de defensa (firmeza) y de distensión (cooperación interbloques) que, como ha puesto de relieve el comunicado del Consejo Atlántico en su reunión de mayo de 1984, sigue constituyendo, al menos teóricamente, la base conceptual de la política de seguridad en la óptica de la Alianza.

## II. UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CONTROVERTIDA.

Europa occidental tipifica, mejor que ningún otro espacio político-geográfico, las tensiones a que se ve sometida actualmente la política de seguridad (1).

---

(1) Un tratamiento más amplio de esta parte se encuentra en mi contribución al número de verano de 1984 de la revista *Leviatán*.

En una situación de clara dependencia del «paraguas» nuclear norteamericano en los años cincuenta, Europa asignó sus considerables recursos a la promoción de un crecimiento rápido e intenso de la economía que no tardó en convertirla, al amparo de novedosos sistemas de cooperación, en uno de los gigantes económicos del planeta.

Europa fue foco central del conflicto Este-Oeste en los años cincuenta y sesenta, y la distensión permitió crear en ella más tarde redes de colaboración múltiple con los países de organización socioeconómica de cuño soviético. Al socaire de ambos procesos los intereses de los países europeos occidentales (en parte integrados en la Alianza Atlántica, en parte con sistemas de seguridad relativamente autónomos) terminaron mostrando divergencias profundas con respecto al *protector* norteamericano, aunque hayan seguido dependiendo de éste en la práctica de la disuasión.

La política de seguridad, por lo demás, ha saltado a la calle. Si hasta los años sesenta su discusión se reducía a un pequeño círculo de expertos y burócratas, el debate de la bomba de neutrones y el ulterior de los «euromisiles» hicieron ver que la situación había cambiado. Ciertamente ya en los años cincuenta el temor al poder nuclear y el rearme alemán habían suscitado reacciones importantes, pero la distensión, el aflojamiento de las tensiones y la confianza (relativa) en las aplicaciones del poder norteamericano habían suavizado la preocupación de la opinión pública por los problemas de la seguridad europea.

Hoy se plantean cuestiones básicas en circunstancias diferentes:

- a) ¿Cómo lidiar con el esfuerzo militar soviético en las condiciones de paridad estratégica?
- b) ¿Cómo configurar las relaciones con respecto a los Estados Unidos en condiciones de superioridad regional nuclear soviética?
- c) ¿Qué validez tienen la estrategia y la ortodoxia de la respuesta flexible, base de la disuasión de la Alianza Atlántica?
- d) ¿Hasta qué punto puede seguir poniéndose en práctica la disuasión como hasta ahora cuando va a producirse una intensa innovación tecnológica?

La valoración del esfuerzo militar del Kremlin ha sido objeto de preocupación constante en Europa occidental desde finales de la segunda guerra mundial y las opiniones no están hoy mucho más aproximadas que hace treinta y cinco años. La Alianza Atlántica surgió, de hecho, por incitaciones europeas (rápidamente aceptadas, aunque no sin fricciones, por la Administración Truman) para dar una respuesta a la que se temía imparable expansión soviética hacia Occidente.

Pero hasta que la paridad estratégica no quedó codificada en los acuerdos SALT Europa occidental podía pensar que el arsenal nuclear norteamericano definía el marco de la disuasión: la interacción entre los elementos de la tríada (armas convencionales, armas nucleares de teatro y armas nucleares centrales) permitía valorizar un sistema de defensa directa al nivel escogido por un eventual agresor. La escalada hacia niveles superiores de violencia podía teóricamente controlarse cuando el potencial nuclear del adversario adolecía de lagunas entre unos y otros. La verosimilitud de la respuesta y la operativización de la misma en opciones realistas y creíbles (sin excluir un primer uso de las armas nucleares) podían tener efectos ciertos en tanto en cuanto la Unión Soviética no se dotara de análoga capacidad destructora.

En la medida en que el esfuerzo militar soviético aumentó y se diversificó terminaron suscitándose dudas acerca de la credibilidad de la garantía nuclear norteamericana, *ultima ratio* de la disuasión. Si los intereses europeos y norteamericanos coincidiesen plenamente, de ello se derivaría un efecto no necesariamente negativo. Pero cuando las divergencias se hacen agudas, aparecen recurrentemente problemas insolubles.

A pesar de todas las divergencias de intereses Europa depende críticamente del «paraguas» nuclear norteamericano: su erosión, o la mera posibilidad de un «desenganche» estadounidense, son temores profundamente enraizados en los aparatos estatales europeos. Mucho más, si cabe, cuando la seguridad vuelve a militarizarse, cuando la distensión se afloja y cuando las fricciones entre las superpotencias crecen alarmantemente.

Por lo demás, en el marco de una nueva «guerra fría» global, los intereses particulares y locales corren el riesgo de ser subordinados a las necesidades de tal pugna gigantesca. Los países europeos, que creían haberse abierto un nicho en la dinámica de bloques, comprueban hoy que han de moverse en un entorno sumamente enrarecido en el cual sus objetivos pueden chocar, por ejemplo, con los de la que es potencia líder en el plano militar, aunque esté debilitada en su capacidad económica relativa.

La polarización en que ha desembocado el conflicto Este-Oeste ha proyectado sobre el tapete los problemas ligados a la racionalidad de la política de disuasión, tal y como se ha puesto en práctica en los últimos veinte años.

El impacto sobre la seguridad internacional de las medidas de disuasión depende no sólo de la modernización de los dispositivos militares sino también, y de forma determinante, de cómo el contrario los interprete. Dado que la tecnología difumina hoy la distinción entre sistemas ofensivos y defensivos, la adecuación de los aparatos militares comprende elementos que el adversario percibe como de aquel carácter y que, por consiguiente, le impulsan a realizar esfuerzos para compensarlos.

Como quiera que la disuasión es sólo creíble si se materializa en opciones operativas realistas y realizables para el supuesto de que fracase, la puesta a punto de las mismas amenaza al contrario y le estimula a no quedarse atrás en la carrera de preparación hacia un conflicto «ganable».

Los europeos aspiran a que la disuasión funcione en el sentido de que haga ver a los soviéticos que, en el caso de que fracasara, el conflicto no podría reducirse a Europa sino que adquiriría dimensiones globales. Los norteamericanos —y los soviéticos—, por el contrario, han de estar interesados en limitar en lo posible un conflicto a escenarios fuera de sus propias fronteras. Este dilema no es fácilmente soluble pero ha alcanzado amplia notoriedad cuando la evolución tecnológica permitió diseñar opciones restringidas, parciales, que eventualmente confinarían a un ámbito geográfico delimitado los efectos de un eventual fallo de la disuasión.

La implantación de misiles SS-20 aumentó, por ejemplo, la posibilidad soviética para, llegado el caso, mantener opciones en un caso de conflicto por debajo del nivel global. La respuesta en forma de Pershing 2 ha dotado a los Estados Unidos de la capacidad de disponer de un arma que amplía la letalidad del arsenal instalado en Europa bajo control norteamericano.

Muchos europeos creen, con razón o sin ella, que tal evolución no aumenta su nivel de seguridad. En cualquier caso, el debate sobre la mejor forma de hacer frente a la estrategia confrontacional de las superpotencias ha puesto de relieve dos fenómenos de importancia:

En primer lugar, la opinión pública, la comunidad de analistas y los diversos partidos se han dividido en lo que se refiere a ubicar en la escala de prioridades la conveniencia de mantener la estrategia de equilibrio militar en el conflicto Este-Oeste o a promover, por el contrario, el control efectivo de armamentos, aunque ello implique dar pasos que pudieran erosionar temporalmente dicho equilibrio.

En este ámbito la derecha, representada por los actuales Gobiernos norteamericano y británico, afirma que es absolutamente vital conservar tal equilibrio y que la Unión Soviética sólo entrará en negociaciones significativas en materia de reducción armamentística cuando compruebe que no puede llegar a una posición de superioridad, por mucha intransigencia que muestre. La izquierda, por el contrario (en el partido socialdemócrata alemán o en el *Labour party* británico), ha enfatizado y enfatiza que sólo el reforzamiento de las tendencias en favor de la conciliación y de la comprensión mutua puede favorecer una disminución de los niveles de sobresaturación de armas.

Fácilmente se observan aquí las consecuencias de un diagnóstico muy diferente de las causas de tensión. Para unos, el desequilibrio militar promueve modificaciones en el esquema disuasor que aumentan la posibilidad de conflic-

to. Para otros, es la propia dinámica de la continuada pulsación armamentística la que genera dicho riesgo.

En segundo lugar, hay discrepancias crecientes sobre cuál deba ser el papel de los países europeos occidentales en la configuración de las relaciones con el Tercer Mundo. No han amainado las diferencias en lo que se refiere a mantener las condiciones de seguridad fuera de la demarcación de la OTAN. Los Estados Unidos, que contemplan su pugna con la Unión Soviética en términos globales, argumentan que la seguridad europea es indisociable de la seguridad general y que, por consiguiente, esta última es indivisible. Los europeos, por su parte, no tienen demasiado interés en intervenir en conflictos regionales, complejos y peculiares, que en numerosas ocasiones diagnostican como problemas locales y no excesivamente determinados por la dinámica Este-Oeste.

Dos fenómenos adicionales reclaman atención:

La vehemencia con que desde parte de la opinión pública europea se ha criticado la ortodoxia reinante —la estrategia de la «respuesta flexible»— y la ruptura del consenso básico que ha parecido presidir la política de seguridad occidental hasta finales de los setenta.

Dejemos de lado como motivo de explicación la manipulación soviética de la protesta antinuclear en diversos países europeos. Que el Kremlin ha tratado de llevar en ello el agua a su molino es, sin duda, evidente. También lo es, al menos para mí, que el no profundizar en factores más permanentes lleva a un diagnóstico muy errado de los orígenes de los actuales problemas de seguridad en Europa y, quizá, a una contra-manipulación desde el «establishment», indigna de regímenes democráticos.

En mi opinión, son esencialmente tres los factores permanentes que es preciso invocar para hacer un diagnóstico preciso de la crisis por la que ha atravesado —y atraviesa— la ortodoxia de la política de seguridad en Europa.

A) En primer lugar, está lo que cabría caracterizar como «crisis de la disuasión» y que no es, ni más ni menos, que la opinión pública europea se ha dado cuenta por fin de que las condiciones de mantenimiento del «paraguas nuclear» norteamericano discurren hoy bien sea por un rearme convencional (que implica el riesgo de guerra de tal carácter, pero de efectos totales en Europa) o por el despliegue de sistemas nucleares de alcance intermedio capaces de inducir destrucciones de tal índole en territorio soviético, con los riesgos de represalia o de medidas preventivas que ello conlleva para los europeos occidentales.

Hay razones para pensar que los temores que surgen en tal contexto derivan del hecho de que, por primera vez en los últimos cuarenta años de amenaza nuclear, las doctrinas de empleo operativo del arsenal de esta naturaleza han penetrado en el pueblo llano y han roto la ambigüedad que caracterizaba

la situación anterior. En ésta se pasó de una estrategia de represalias masivas (en la que poco a poco se había dejado de creer) a otra —la actual— que ha terminado siendo operativizada gracias a los avances tecnológicos. Estos, en realidad, la han posibilitado no sólo en la teoría sino también en la práctica.

Pero el que la guerra nuclear se haya convertido de nuevo en pensable (lo que ha llevado a Pierre Lellouche a establecer el teorema de que en la época de la paridad estratégica y de los modernos sistemas de armas nucleares el grado de «acceptabilidad» social de la disuasión es inversamente proporcional al de su credibilidad operativa) es condición necesaria, no suficiente, para explicar los temores de seguridad europeos.

En segundo lugar hay que mencionar entre los factores permanentes la erosión en la confianza con que se contempla en Europa el uso que los norteamericanos hacen de su inmenso poderío militar. Y en tercer lugar es preciso aludir a la crisis de la distensión.

B) En lo que se refiere al segundo factor resulta hoy difícil rememorar vívidamente algunas de las experiencias que han incidido en el pasado en la relación europea con los Estados Unidos: el apoyo a la lucha contra los regímenes nazi-fascistas, las ayudas a la reconstrucción de las economías nacionales, las acciones emprendidas para hacer frente a las sucesivas crisis de Berlín, la contención de la Unión Soviética, la actuación en el Oriente Medio tras la crisis del petróleo en 1973, etc. El empleo de la potencia militar —o la velada amenaza de su uso— lo percibió una gran parte de la población de Europa Occidental como desarrollado en defensa de los comunes intereses occidentales. Probablemente esto contribuyó más a tranquilizar a los europeos que las medidas norteamericanas para no quedarse atrás en la carrera por el mantenimiento de la superioridad estratégica nuclear.

No quiere esto decir que la aplicación del poder militar norteamericano contara en todo momento con la aprobación de los europeos: los casos de Vietnam y Cambodia dan buena prueba de lo contrario. Ello no obstante, llama la atención que en raras ocasiones haya mostrado Europa Occidental graves preocupaciones por el equilibrio estratégico y que, desde luego, no hiciera presión sobre los Estados Unidos para que modernizara sus arsenales de este carácter: no hay, por ejemplo, versión europea del temor al *missile gap* de finales de los cincuenta (que se evaporó como el humo poco después) o a las «ventanas de vulnerabilidad», que puntearon la ascensión del Presidente Reagan. Lo que sí produjo una enorme repercusión fue la intervención en Vietnam, que se combinó con dudas acerca de los fines de la política de Washington. Añádase a ello el efecto ulterior sobre unas generaciones que apenas si tienen experiencia directa de lo que significó la cooperación euronorteamericana durante el segundo conflicto mundial y la postguerra.

C) Con todo, si la cohesión trasatlántica no se resquebrajó antes (fuera de ciertos círculos de expertos y, desde luego, en el caso señero del General

De Gaulle) se debió, sin duda, a que cuando tal fallo hubiera podido producirse, la distensión empezó a celebrar triunfos notorios en los años setenta.

Los europeos pudieron creer entonces, y creyeron en parte, que se avecinaba una nueva época en las relaciones entre las superpotencias en el marco de las cuales podrían hacer valer intereses complementarios frente al Kremlin. La larga crisis de la distensión inquietó a los europeos y abonó el terreno para que prendiese en ellos un renovado temor a la guerra. En esto, ciertamente, la primera retórica de la Administración Reagan sobre la posibilidad de «ganar» un conflicto nuclear «limitado», que a su vez intensificaba tendencias anteriores, no hizo nada por aliviarlo.

Además de ello hay dos preocupaciones coyunturales, ligadas al debate a que ha dado origen la «doble decisión».

En primer término está el hecho que la instalación de sistemas norteamericanos de alcance intermedio (Pershing 2 y misiles de crucero) en territorio europeo lo contempla una parte de la opinión pública en Europa Occidental como medidas provocadoras de la Unión Soviética y como objetivos rentables para un eventual ataque preventivo por parte de ésta.

En segundo término se ha extendido la creencia de que con tal instalación se acrecienta el riesgo de una guerra nuclear limitada a Europa. Esto no carece de cierta base, pues, al fin y al cabo, la ortodoxia reinante justifica el despliegue previsto en la «doble decisión» —y también otros anteriores— por la mayor probabilidad de que, llegado el caso, Washington los utilizaría en defensa de Europa Occidental, si ésta se viera atacada, que si se encontrasen en territorio estadounidense. Y, sin embargo, es posible para un amplio segmento de la opinión pública creer que los Estados Unidos también podrían utilizar dichos nuevos sistemas (de gran precisión) para batir objetivos en territorio soviético *en acciones no conectadas con la defensa directa del viejo continente*.

La experiencia del debate que ha precedido al comienzo del despliegue de sistemas de alcance intermedio en Europa occidental ha mostrado que, si bien éste ha sido un éxito político para la ortodoxia, el precio ha resultado elevado en términos de credibilidad pública y, quizás, de mantenimiento futuro del consenso. Ello ha aflorado espectacularmente en la República Federal de Alemania, país clave para la seguridad europea, y con menor cobertura pero no menos significación, en Holanda y Dinamarca.

Dicho debate ha alumbrado numerosas propuestas para salir del *impasse* al que han llevado la paralización de las negociaciones de Ginebra (tanto en la vertiente INF como en la dimensión START), la rigidez de la postura soviética y el fracaso de las incitaciones a la reanudación del diálogo entre las superpotencias pero con una participación europea más intensa.

Tales sugerencias pueden ubicarse en un espectro limitado por extremos

en los que se sitúan las que cabría caracterizar de propuestas «pragmáticas» y las «alternativas», más o menos radicales.

Las primeras tratan de mejorar los defectos de la situación actual y de contrarrestar los factores de erosión del consenso público en la política de seguridad. Las segundas, escasamente apadrinadas por los Gobiernos e incluso por los partidos políticos establecidos, surgen y proliferan en la comunidad de analistas, en la Universidad y en los *think tanks* que suministran argumentos a los más variados movimientos pacifistas, denominación por otra parte escasamente unívoca.

En el extremo «pragmático» del espectro destacan cuatro categorías:

a) Aumento y mejora de los niveles de defensa convencional, para rebajar la extrema dependencia del eventual recurso a las armas nucleares, cualesquiera que sean las formas en que ello se materialice.

b) Incidencia sobre el futuro despliegue de los sistemas de alcance intermedio previstos en la «doble decisión» con el fin de mantenerlos reducidos al mínimo necesario para garantizar la continuada credibilidad del «paraguas nuclear» norteamericano.

c) Incremento de la influencia europea sobre la configuración de las relaciones entre las superpotencias.

d) Intensificación de la presión europea en materia de esfuerzos de reducción de armamentos.

Al otro lado del espectro las sugerencias se distribuyen según tres criterios fundamentales: papel y función de las armas nucleares, críticas al componente convencional de la ortodoxia reinante e innovación en el plano de la cooperación.

Con arreglo al primer criterio suelen manejarse sugerencias que enfatizan la necesidad de una congelación de los arsenales (*freeze*), que preconizan la introducción de zonas libres de armas nucleares, que defienden la adopción de una estructura de fuerza basada en las consecuencias operativas de un no primer recurso al empleo de sistemas nucleares (*non-first use*) y que llegan incluso a sugerir un desarme nuclear unilateral.

A tenor del segundo criterio se recomienda, por ejemplo, la renuncia a la defensa avanzada, la adopción de una defensa estrictamente convencional de carácter territorial o la introducción de esquemas radicales de «defensa social» o de «defensa popular».

Por último, según el tercer criterio se preconiza una defensa europea sin apoyo en los Estados Unidos ni en la OTAN o, modernamente, la creación de un «orden europeo de defensa» que abarque a los propios países del Este.

Un rasgo común a quienes combaten la ortodoxia reinante en la política de seguridad es la necesidad de cambio que divisan en la forma de pensar esta última: en ello la renuncia a la búsqueda de ventajas militares, la definición de una *security partnership* entre los bloques, el mayor énfasis en la capacidad de practicar represalias eventuales que en la disuasión y la exploración de vías y métodos para intensificar la colaboración entre adversarios son planteamientos muy extendidos.

En tal sentido se ha indicado (muy destacadamente, por ejemplo, por Egon Bahr) que la disuasión es un concepto unilateral a tenor del cual cada parte determina autónomamente lo que necesita para hacer frente a las amenazas o riesgos que percibe. Y, claro está, la respuesta que a ello dé, no dejará de influir en el adversario. Por el contrario, una reconceptualización de la seguridad como nexo bilateral llevaría a enfatizar la seguridad en común, es decir, la noción de que en la época del *overkill* carece de sentido la guerra nuclear, que difícilmente podrían ser limitados los conflictos (tras la instalación de sistemas de alcance intermedio al Este y al Oeste un eventual conflicto posiblemente habría de dirimirse a este nivel, con consecuencias catastróficas para Europa) y que la seguridad de una parte es, también, la seguridad que sienta la otra.

¿Qué hacer? Recetas como las preconizadas por algunos analistas (impedir la introducción de nuevos sistemas de exóticos niveles cualitativos, obstaculizar la modernización de los arsenales existentes, reducir éstos y desarrollar planes de desnuclearizaciones parciales) tropiezan con una dinámica de las superpotencias que resulta hoy difícil flexionar o suavizar. Indudablemente, hay una responsabilidad que comparten ambas en esta situación, pero ¿pueden hacer algo los países europeos para que el mundo salga de ella?

En estos momentos los documentos oficiales más autorizados no permiten pensar que la disuasión vaya a fallar. Frente a la histeria colectiva que en ciertos países parece haberse adueñado de la opinión pública, el riesgo de conflicto en Europa es remoto, si no despreciable. Y, sin embargo, la tensión entre las superpotencias ha llegado a cotas alarmantes. De este diagnóstico, y de la peculiar situación del viejo continente, se derivan algunas guías para la reflexión.

A los países europeos les interesa:

a) Incrementar la cooperación entre sí en todos los órdenes y, singularmente, en el de defensa pero sin que ello se traduzca en una reducción de la garantía norteamericana, hoy por hoy difícilmente renunciabile. No hay sino que pensar en los planteamientos oficiales en la República Federal de Alemania, Gran Bretaña o Francia para percatarse de ello.

b) Ampliar su capacidad y posibilidades de incidir con más fuerza en la interacción entre las superpotencias, con el fin de contrarrestar las tendencias

al desequilibramiento de la misma. La experiencia muestra que esto es posible. Naturalmente, es más difícil influir en la postura del Kremlin pero parece evidente que esto será menos sencillo de lograr si cada país europeo occidental va por su lado.

c) Desempeñar un papel más intenso en la política de control y de reducción de armamentos. La desazón que provoca en la opinión pública la continuada ronda de pulsaciones armamentísticas es posible que no sea un fenómeno pasajero. En cualquier caso, *¿cómo no lamentar la constante acumulación de arsenales cuyo único uso razonable es su no empleo?*

Si se aceptan, siquiera a efectos dialécticos, estas sugerencias, en sí nada revolucionarios ni desestabilizadoras, tendríamos que:

1.º) Las medidas que tiendan a aumentar la dependencia europea del «paraguas nuclear» norteamericano o a crear incertidumbres respecto a su eficacia fomentarán los temores y los dilemas que hasta el momento han caracterizado el debate trasatlántico.

2.º) El incremento de los niveles de defensa convencional no contribuirá a acallar el miedo a un posible estallido de un conflicto armado. Dada la inmensa potencia mortífera de los nuevos armamentos convencionales una conflagración que se basara en los mismos bastaría para ocasionar destrucciones más intensas que las sufridas en la segunda guerra mundial. No es ésta una perspectiva que ilusione a Europa.

El que dicho incremento parezca, no obstante, necesario a muchos analistas se debe, esencialmente, a dos razones: a) a la conveniencia de reducir la posibilidad de que la Unión Soviética pueda ejercer presión sobre los países europeos occidentales si la distensión entre éstos y aquélla (que todavía subsiste) llegara a morir; b) porque tanto el Norte como el flanco Sur carecen de la inmensa concentración de fuerzas que caracteriza el frente central. De aquí que una eventual conflagración que se desbordase por los flancos llevaría —según han puesto de relieve numerosos autores— a tener que echar mano de los arsenales nucleares.

En los últimos meses se han acumulado las propuestas tendentes a hacer operativa la primera sugerencia: Francia recomienda revitalizar la Unión Europea Occidental; otros han evocado la posibilidad de que la Comunidad Económica Europea asuma responsabilidades en materia de defensa; no falta quien enfatice la necesidad de ampliar a la República Federal la política de santuarización del territorio tan cara a la disuasión francesa, por mencionar sólo unas cuantas. De aquí se derivarían consecuencias sobre las dos sugerencias restantes, que no carecen de proyectos propios.

Todo esto hace prever que, verosímilmente, en el medio plazo el debate de la seguridad en Europa se enriquezca con nuevas consideraciones. Lo que

la experiencia ha puesto de manifiesto en los últimos años es que no innovar en aquel ámbito equivale a condenar a Europa a un papel de comparsa en las relaciones internacionales y, por ende, a que renuncie a configurar un futuro menos incierto no sólo para los países europeos sino para ese Tercer Mundo sobre el cual se desborda la pugna entre las superpotencias.

No innovar es, en definitiva, dejar el terreno libre a los «halcones» y permitir que la militarización siga haciendo estragos en el pensamiento político. Es, en último término, una abdicación.

### III. DEBATE EN ESPAÑA.

La concentración de la opinión pública española entre el tema «OTAN, sí; OTAN, no» ha obstruido una perspectiva más amplia que, en mi entender, es absolutamente necesaria (2).

En dicha perspectiva habría que situar, por lo menos, las siguientes tesis:

1.<sup>a</sup>) Sólo a lo largo de los últimos años la política de defensa (el término más moderno de «política de seguridad» aún no ha tomado entre nosotros carta de naturaleza) ha dado origen a discusiones intensas.

Ello se explica históricamente: en el franquismo no existía la posibilidad de articular públicamente políticas diferentes a las desarrolladas por la dictadura y, ciertamente, tal no era el caso en un ámbito tan sensible como el de la defensa. La política seguida por el anterior régimen fue, en todo caso, de repliegue y en él las Fuerzas Armadas fueron confinadas, esencialmente, a tareas de seguridad interna.

2.<sup>a</sup>) El predominio de los aparatos estatales se une a una fuerte desinformación de la opinión lo que permite que los motores de la política de defensa puedan verse activados, fundamentalmente, por factores internos. Entre ellos han destacado los ligados a las conveniencias de la neutralización política de las Fuerzas Armadas como fue, ciertamente, el caso durante los años de la transición. Incluso hoy cabría argüir que para el Gobierno socialista es interesante reducir a los niveles más bajos de fricción la que pudiera suscitarse con las mismas.

3.<sup>a</sup>) Es bastante verosímil que en las Fuerzas Armadas se haya producido un cambio de percepción fundamental: si durante el franquismo el escenario

---

(2) Un tratamiento más amplio de esta parte se encuentra en mi contribución al número de otoño de 1984 de la revista *Leviatán*.

de seguridad más importante para ellas estaba situado en el Norte de Africa, la descolonización (Ifni, Guinea, Sahara) puede que haya reducido la valoración de la amenaza en la zona, para hacer frente a la cual se necesitaba, en todo caso, un conjunto de medios definidos y limitados. La desviación de la atención hacia el conflicto Este-Oeste permite divisar en él una tensión casi sin fin para afrontar la cual se requiere disponer de recursos cuantiosos. Esto no puede ser desagradable para el aparato burocrático-militar, como no lo sería en otros países. En definitiva, la valoración de la amenaza es posible que no sea el factor más importante a considerar dentro de la política española de seguridad.

4.<sup>a</sup>) Existe, en cualquier caso, una necesidad objetiva de modernizar las Fuerzas Armadas a las que el franquismo, que tantas satisfacciones psicológicas les proporcionó, había dejado en una situación muy precaria en términos de equipamiento, dotaciones y material.

Con todo, el debate sobre la OTAN, florecido durante el último Gobierno Suárez y durante la gestión del Gabinete Calvo-Sotelo, ha aportado algunas enseñanzas dignas de consideración:

1.<sup>a</sup>) La discusión pública alcanzó gran intensidad cuando el PSOE se lanzó a la campaña bajo el conocido lema «OTAN, de entrada no».

Dicha campaña era la respuesta a la ideología dominante en el partido de carácter pacifista, antimilitarista, contraria a la dinámica de bloques y comprometida con las grandes causas de avance de la Humanidad, ensombrecidas por el aumento de tensión Este-Oeste.

Pero también era una reacción a la inserción del país en el esquema defensivo occidental, dominado por los Estados Unidos, respecto a los cuales la izquierda española tiene una visión que difiere considerablemente de la restante europea.

Y no cabe olvidar que la respuesta pudo haber sido también una manifestación del desagrado ante la ruptura del consenso fáctico que parecía existir entre el PSOE y el partido en el Gobierno al cual, en la emoción del inmediato 23-F, se le había ofrecido formar, incluso, una coalición que apuntalase definitivamente el sistema democrático.

2.<sup>a</sup>) La campaña del PSOE fue un éxito en la medida en que contribuyó, decisivamente, a configurar las percepciones de la opinión pública. Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas los poco o nada partidarios del ingreso de España en la OTAN suponían en octubre de 1978 un 15 %. En julio de 1979 habían aumentado al 26 %. En julio de 1981 alcanzaban la cota del 35 %, que se superaba en setiembre del mismo año con el 43 %. Incluso después de las elecciones del 28-O, en las que el tema OTAN jugó un papel importante, el número de oponentes creció y llegaban en marzo de 1983 a un

57 %. Esta evolución discurrió en paralelo a una disminución del número de partidarios del ingreso desde el 27 % en la primera fecha al 13 % en la última y a una reducción de los «no sabe, no contesta» desde el 58 % al 30 % respectivamente.

3.ª) La campaña no fue un error, como ha sido insinuado en repetidas ocasiones por la oposición política al PSOE. De no haberla llevado a cabo, éste hubiese renunciado a la activación de ciertas señales de identidad esenciales en la autocomprensión socialista. No hay sino que leer las declaraciones de los diferentes Congresos del PSOE con respecto al tema y en materia de política internacional.

4.ª) La campaña se perdió en el sentido de que no impidió que el último Gobierno centrista impulsara, contra viento y marea, la adhesión española al Tratado del Atlántico Norte, a pesar de todos los esfuerzos de la oposición socialista, comunista y extraparlamentaria de izquierdas. Las relaciones de poder en las Cortes determinaron el proceso, toda vez que constitucionalmente el Gobierno podía interpretar como no admisible la demanda de celebración de un referéndum para que los ciudadanos se pronunciasen al respecto.

5.ª) El ingreso en la Alianza Atlántica generó un cambio en profundidad en el entorno estratégico de España. Varios miembros importantes de la misma no dejaron lugar a dudas sobre su interés en que el Gobierno socialista no abandonase la Alianza. Para éste el tema se planteaba, pues, no tanto en términos de posibilidad o imposibilidad cuanto en términos del coste que arrastrara una medida que no dejaría de tener efectos internacionales, dada la crecida de las tensiones y la evolución del debate sobre la política de seguridad común en Europa.

Tras las elecciones del 28-O había dos estrategias posibles:

a) El nuevo Gobierno socialista, primero en la historia de España, asumía el tenor de sus declaraciones previas al ingreso español en la OTAN y convocaba un referéndum, prometido en su programa electoral, para que los ciudadanos se pronunciaran sobre la pertenencia a la Alianza.

b) El nuevo Gobierno socialista, sin renunciar a los compromisos adquiridos ante el electorado, adoptaba una posición cautelosa e imbricaba el «tema OTAN» dentro de sus objetivos de política exterior y de defensa iniciando un despliegue atemperado de la primera.

Como es notorio, el Gobierno desechó la primera estrategia lo que tuvo como consecuencia que otros objetivos esenciales de política exterior no sufrieran las consecuencias de una acción irreflexiva, en atención a los cambios experimentados por el entorno en que había de desenvolverse la acción española.

La segunda estrategia implicaba la paralización de las conversaciones

tendientes a determinar el *status* español en la Alianza, incluido el mando militar integrado, una cooperación leal y firme en el seno de la OTAN, el mantenimiento de la promesa de referéndum y la preservación de los lazos bilaterales de seguridad con los Estados Unidos, una vez que el acuerdo negociado por el anterior Gobierno se viera adicionado de un protocolo que lo desvinculaba de una forma determinada de permanencia en la Alianza.

Desde el punto de vista español se reconocía, así, que la relación bilateral hispano-norteamericana prestaba servicios importantes a la seguridad común y que su alteración hubiese empeorado esta última. Pero también se ganaba tiempo para proceder al despliegue de una política exterior más ambiciosa que en etapas anteriores y que tendía a aumentar la proyección española en los asuntos internacionales.

El mantenimiento de la relación bilateral conllevaba, desde luego, el rechazo de cualquier veleidad neutralista en términos del conflicto Este-Oeste. En la medida en que dicho mantenimiento había figurado en el programa electoral socialista, cabe entender que en el seno del PSOE se había registrado ya una evolución con respecto a las posturas favorecedoras de la neutralidad aflorada en ciertas declaraciones de Congresos anteriores a 1982.

En el plano de la política de defensa había necesidades perentorias:

- 1.<sup>a</sup>) Impulsar el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas.
- 2.<sup>a</sup>) Empujar el proceso de neutralización de los sectores involucionistas de las mismas, activos hasta poco antes del 28-O.
- 3.<sup>a</sup>) Reorientar las Fuerzas Armadas hacia la cobertura de las necesidades de seguridad exterior.
- 4.<sup>a</sup>) Intensificar la penetración civil en el Ministerio de Defensa, renovando los planteamientos básicos de su gestión y eliminando la «autonomía» de que gozaba la cadena de mando.

La labor desarrollada en todos estos planos ha sido ingente y contrasta muy favorablemente con la estática en que había incurrido la gestión durante el último Gobierno centrista.

Con todo, las medidas de política exterior y de defensa no han reducido el debate centrado en torno a la OTAN que ha provocado:

- la continuada división entre partidos,
- fricciones dentro del propio partido del Gobierno,
- el mantenimiento de un elevado porcentaje contrario a la Alianza en la opinión pública.

Al tiempo no ha mejorado sustancialmente el grado de información de los ciudadanos en problemas de seguridad. Esta situación, sin embargo, habrá

de cambiar en alguna medida una vez que el Gobierno dé a conocer su postura en relación con el prometido referéndum e inicie la campaña que, por imperativos legales y políticos, está obligado a desarrollar para ilustrar a la opinión.

En dicho estado de cosas corresponde a una política exterior, ilusionada y viva, fortalecer la posición española en nuestro entorno de seguridad. Ello requiere, en mi opinión:

a) Difundir una percepción de las realidades internacionales que no las presente en claroscuro o en perspectivas maniqueas.

b) Contrarrestar la tendencia a la militarización del pensamiento político y/o la reducción del conflicto Este-Oeste a sus meras manifestaciones militares.

c) Educar a la ciudadanía en el respeto a los valores de la política de distensión, hoy en precario.

d) Dibujar una imagen de antagonista que no responda a las características de enemistad irreconciliable.

e) Profundizar en el análisis de intenciones y comportamientos y menos en la proyección de meras capacidades militares en la época del *overkill* y de elevación al infinito de la capacidad de destrucción mutua asegurada.

f) Incidir sobre las dimensiones políticas y psicológicas del conflicto Este-Oeste y poner al descubierto sus mecanismos de impulsión, en la medida en que afectan a su curso y a España.

g) Aprovechar los intersticios entre los países occidentales para hacer valer las percepciones y valoraciones españolas.

h) Estudiar y promover líneas de acción alternativas a una mera conceptualización de la disuasión como política basada en la orquestación de instrumentos estrictamente militares.

i) Intensificar el conocimiento de los problemas de seguridad internacional y promover su mejor y más informada recepción en la sociedad española.

La política de defensa, íntimamente ligada con la exterior en un esquema que haga hincapié en los anteriores extremos, tiene que definir:

1) Los niveles adecuados de dotación y equipo de las Fuerzas Armadas.

2) La modernización de las Fuerzas Armadas, con independencia del *status* español en el Tratado del Atlántico Norte.

3) Continuar el cambio institucional y orgánico que requieren las Fuerzas Armadas, lastradas por la herencia franquista.

4) Poner al día los conceptos doctrinales en consonancia con las necesidades españolas de defensa y las posibilidades que abren los nuevos sistemas en que descansa la capacidad disuasoria de las Fuerzas Armadas.

5) Introducir, en la mayor medida posible, los criterios de racionalidad y eficacia económicas en el empleo de los recursos que desde el resto de la sociedad se detraen en beneficio del sector de la defensa, prestando particular atención a los efectos de desbordamiento (*spin-off effects*) que puedan generarse en éste y repercutir en beneficio de los restantes sectores de la economía.

Ninguna de estas tareas, seleccionadas de entre las más importantes, puede, en un sistema democrático, realizarse sin respaldo popular. Conseguir éste, no es militarizar la sociedad o la política sino asegurar la cobertura en condiciones eficientes de un bien público máximo cual es la seguridad.

A tal efecto parece preciso:

- 1.º) Determinar las vulnerabilidades externas generales de España.
- 2.º) Identificar y seguir las tensiones que afecten a nuestras vulnerabilidades en los escenarios geopolíticos, estratégicos y económicos con los que previsiblemente nos enfrentaremos.
- 3.º) Definir la política de seguridad teniendo en cuenta y valorando correctamente las amenazas específicas que emanen de nuestro entorno.

Dar la preeminencia en la definición e instrumentación de la política de seguridad a las consecuencias y riesgos que se derivan del contexto internacional lleva a establecer tres categorías:

- a) No vinculados a un escenario de conflicto específico sino de la posible activación de factores de vulnerabilidad.
- b) Ligados a escenarios de conflicto norteafricanos.
- c) Vinculados a la confrontación Este-Oeste.

En todas ellas habría que determinar niveles de peligrosidad e identificar las acciones globales y puntuales que debieran acometerse teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico de nuestra política de defensa es arcaico, que adolece de numerosas carencias sustantivas y orgánicas, que está descoordinado, que no se encuentra suficientemente conceptualizado y que sufre de una orientación, condicionada por la historia, hacia el plano interior.

En esta perspectiva es de presumir que la fijación en el tema «OTAN, sí; OTAN, no» sufra alguna erosión.

En cualquier caso la riqueza de los temas que en las anteriores categorías y niveles se suscitan es tan considerable, y la evolución del contexto tan compleja, que hay en ello tarea para ilusionar a ambos y, ciertamente, a los sectores más abiertos a la problemática internacional entre las nuevas generaciones que estudian o investigan en la Universidad española.

Para concluir este breve trabajo terminaremos con algunas afirmaciones que pueden ser, ciertamente, discutibles:

1.º) España no es insensible a las tensiones del contexto internacional ni a las que se produzcan en nuestro inmediato entorno.

2.º) En ambos no parece que se den, por el momento, amenazas militares inmediatas.

3.º) La política exterior debe estar a la vanguardia de la política de defensa para determinar y desarrollar una estrategia que haga innecesaria la activación de esta última.

4.º) La participación española en la OTAN, y la permanencia en la misma, están configuradas esencialmente por consideraciones políticas, no militares.

5.º) Las grandes opciones estratégicas españolas son, manteniendo la neutralidad, la eventual salida de la Alianza Atlántica conservando la relación bilateral con los Estados Unidos (a un coste) o a la permanencia en la Alianza (con un *status* a fijar por valoraciones esencialmente políticas, no militares).

Es misión de una política de seguridad firme, bien conceptualizada, determinar las ventajas e inconvenientes de ambas opciones. En mi opinión, un eventual abandono de la Alianza Atlántica tendría efectos negativos sobre el diálogo político con varios países occidentales y pondría en peligro la consecución de objetivos prioritarios para el Gobierno socialista como son el ingreso en la CEE y la intensificación de la cooperación en la lucha antiterrorista.

La permanencia en la Alianza permite, por el contrario, diseñar tácticas adecuadas para conseguir objetivos quizá menos urgentes de política exterior pero no por ello desdeñables. Tiene, ciertamente, un costo en términos de fricciones internas.

El Gobierno y el PSOE están, en cualquier caso, ante un reto: desenmascarar las falacias que se ocultan tras lecturas primitivas de la situación de seguridad en España y en Europa y ofrecer una interpretación progresista de la misma. A tal tarea podrían, y en mi opinión deberían, aportar su granito de arena los universitarios españoles próximos al partido y al Gobierno socialistas.



## PONENTES EN LOS CURSOS 1984

Tullio TREVES

Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Milán.

Vicedirector de la *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*.

«Editor» del *Italian Year Book of International Law*.

Director del Boletín *Italy and the Law of the Sea Newsletter*.

Miembro de la Delegación Italiana en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y de la Delegación Italiana en la Comisión preparatoria de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

Asesor Jurídico de la Misión Permanente de Italia ante las Naciones Unidas.

Autor de numerosas obras sobre Derecho internacional privado, derecho monetario internacional, derecho penal internacional y derecho del mar. Las más recientes son: *La Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 10 dicembre 1982*, Milán, 1983; y en colaboración con Mario GIULIANO y Tullio SCOVAZZI, *Diritto Internazionale*, 2 tomos, Milán, 1983.

Antonio MARIN LOPEZ

Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Granada.

Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Autor de diversos trabajos sobre Derecho Internacional Público y Privado, entre los que cabe subrayar: *La Fundamentación moderna del Derecho internacional*, Granada, 1963; *El desarme nuclear*, Granada, 1974; y *Derecho internacional privado español*, 3 vols., Granada, 1983-84.

## Eduardo VILARIÑO PINTOS

Catedrático de Derecho Diplomático y Consular de la Universidad Complutense de Madrid.

Redactor-Jefe de la *Revista Española de Derecho Internacional*.

Consultor de la Oficina Intergubernamental para la Informática (Roma).

Autor de diversos trabajos sobre el Derecho del Mar, la transmisión internacional de datos personales automatizados, el derecho internacional penal y la extradición, así como sobre Derecho Diplomático y Consular.

## Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

Subdirector de la *Revista de Instituciones Europeas*.

Secretario General de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo.

Autor de varios trabajos de Derecho Internacional, especialmente en el ámbito del derecho comunitario europeo, entre los que cabe destacar: *El régimen jurídico de los monopolios de Estado en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1976.

## Luis Ignacio SANCHEZ RODRIGUEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo.

Autor de numerosos estudios monográficos sobre Derecho Internacional, entre los que hay que señalar: *La zona exclusiva de pesca en el nuevo Derecho del Mar*, Oviedo 1977; *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984; y, en colaboración con J. D. GONZALEZ CAMPOS y M. P. ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, *Curso de Derecho Internacional Público*, Oviedo, 1983.

## José Luis IGLESIAS BUHIGUES

Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Alicante.

Autor de numerosos estudios e investigaciones sobre Derecho Internacional privado, derecho comunitario europeo y organización internacional, entre los que hay que subrayar: *Competencia judicial, reconocimiento y ejecución de decisiones en la C.E.E. y en Derecho español*, Madrid, 1977.

Angel VIÑAS

Catedrático de Estructura Económica de la Universidad Complutense de Madrid.

Técnico Comercial del Estado.

Asesor del Ministro de Asuntos Exteriores.

Autor de numerosos estudios sobre política exterior española y sobre cuestiones estratégicas, entre los que cabe destacar: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, Madrid, 1974; *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, Barcelona, 1981; *Guerra, dinero, dictadura*, Madrid, 1984; *Armas y economía*, Barcelona, 1984; y, en colaboración con otros autores, *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, 3 vols., Madrid, 1979.