

## Convencionalización de la defensa militar

Angel Viñas\*

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

En efecto, la violencia organizada en forma de guerra no protege a la población, al territorio y a los bienes materiales e inmateriales de una colectividad frente a las amenazas de agresión externa ya que un conflicto nuclear puede destruir, por lo que conocemos de manera casi irreversible, todo aquello que importa 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 en el contexto del conflicto Este-Oeste.

La era nuclear, con su amenaza de holocausto, ha redefinido de forma radical las condiciones esenciales de ese concepto elusivo que es la *seguridad*.

Esta se ha convertido, por primera vez en la historia de la humanidad, en la voluntad y capacidad de poder vivir con el adversario. La defensa, entendida en su versión tradicional de hasta los tiempos de la segunda guerra mundial, ha sido ampliada a una búsqueda dramática de aquellas estrategias y acciones más adecuadas para resolver los conflictos interestatales sin que medie, en ningún caso, la aplicación de fuerzas militares.

La idea de que en el marco del conflicto Este-Oeste no hay lugar para la violencia como reguladora de las tensiones entre los Estados surge inmediatamente tras las experiencias de Hiroshima y 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.

Viner, bien conocido por sus aportaciones a la teoría de las uniones aduaneras, predijo en fecha tan remota la ruptura del monopolio atómico norteamericano y la posibilidad de que se produjera un equilibrio de capacidad destructiva, lo que llevaría a los Estados que dispusieran de ella a poder realizar represalias en condiciones similares de letalidad. Para Viner las armas nucleares, entonces todavía tan incipientes y bastas,

---

\* Professor da Universidade Complutense de Madrid. Assessor executivo do Ministro dos Assuntos Exteriores de Espanha.

sólo podían tener 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 se habían visto convocados a trabajar por la victoria. Con el advenimiento de la era nuclear el objetivo debía ser modificado esencialmente: lo que se precisaba era evitar la posibilidad de que las tensiones pudieran degenerar en conflagración armada. Y ello porque, de estallar ésta, nada ni nadie podría garantizar la supervivencia de aquellos valores esenciales para preservar o expandir los cuales los países industrializados habían hasta el momento incurrido en guerras.<sup>1</sup>

En definitiva, en la era nuclear se producía una transformación radical del papel de lo militar y de la política de defensa tradicional aplicados a las circunstancias 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 seguridad sea simple. Es una relación altamente compleja, sometida al influjo de las conceptualizaciones políticas y estratégicas, a la evolución de las relaciones internacionales y a los avances en la tecnología.

### **La militarización de la seguridad**

Quizá no sea exagerado afirmar que, durante los años cuarenta y cincuenta, la seguridad se definió en el conflicto Este-Oeste en términos fundamentalmente militares. Los Estados Unidos mantuvieron algún tiempo el monopolio atómico y, durante varios años más, la superioridad en cuanto a la capacidad de transportar los modernos ingenios nucleares al territorio de su adversario. 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 en su espado aéreo. 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 (y para Europa occidental) fue resquebrajándose en los años sesenta. La crisis de Cuba llevó a la conciencia pública la peligrosa proximidad a un estallido de la confrontación soviético-estadounidense. Superada la

crisis se abrió un período en el que, reconociéndose el *statu quo* especial de las superpotencias, se inició una nueva etapa caracterizada por la proliferación de medidas de distensión. La seguridad dejó de ser una cuestión estrictamente militar para pasar a enclavarse, de forma decisiva, en el mundo de la innovación política.

La distensión no admite una caracterización simple pero aquí bastará con señalar que se basó en la conveniencia mutua de reducir las tensiones o peligros de conflicto, en el interés recíproco de disminuir los riesgos de desgarre violento del sistema internacional y 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 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 cuya interacción determinaba el contenido de 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 en las relaciones Este-Oeste y la adopción de medidas concretas, muy numerosas, tendentes a hacer calculable el comportamiento del adversario en tiempos de crisis dieron comienzo a un proceso en el que la seguridad dejó de tener una definición estática y dejó de ser pensada en categorías esencialmente militares.

La distensión favoreció a la Unión Soviética en cuanto que:

- a) Los Estados Unidos aceptaron la paridad estratégica, lo que implicaría que en el futuro no podrían lidiar con el Kremlin desde una posición de superioridad, dictándole el comportamiento a seguir (como, por ejemplo, había ocurrido en relación con Cuba).
- b) Permitió enfriar la crisis centroeuropea y desplazar la confrontación hacia otras áreas, en particular hacia ciertos países del Tercer Mundo, llegados 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 1975 en Helsinki.
- d) Posibilitó hacer frente, desde una posición despejada, a las fricciones internas del campo «socialista», que se manifestaron por ejemplo en la rivalidad con la República

Popular China.

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

La distensión también favoreció a los Estados Unidos: les permitió, en efecto, aislar del conflicto Este-Oeste el progresivo encenagamiento en Vietnam cuya terminación no estaba, a finales de los años sesenta, predeterminada.

Y, por último, la distensión favoreció a los países europeos occidentales dado que les llevó a intensificar contactos múltiples, mutuamente satisfactorios, con los vecinos del Este, limitando los estragos del aislamiento recíproco, de la ignorancia y de la gelidez en las relaciones. En particular, la larga crisis centroeuropea, en el corazón de la cual palpitaban los temores e intereses de las dos Alemanias, fue desactivada.

Pero la distensión, nuevo co-basamento de la seguridad, recibió también 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 entendió que la continuada expansión de los gastos militares del Kremlin mostraba que éste no estaba interesado en la «coexistencia pacífica» sino que aspiraba a alcanzar una posición hegemónica en la escena internacional. Se pensó que el mundo occidental renunciaba demasiado deprisa, y sin contraprestaciones suficientes, a importantes cartas políticas. Se subrayó que la «descomposición» de los países del Este no se producía con la intensidad y el grado deseados y se temió que la distensión pudiera aumentar la respetabilidad y legitimación internacionales del régimen soviético.

Para los críticos más feroces los contactos intersistémicos permitían a Moscú deteriorar la cohesión de la Alianza Atlántica y favorecían la erosión de 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.

En el primer plano de los críticos de la distensión se situó rápidamente el *Committee on the Present Danger* (CPD), en el cual participó el propio Ronald Reagan y del que por lo menos una treintena de miembros pasaron a ocupar altos puestos en la Administración republicana a partir de 1981.

El CPD había dibujado en sus publicaciones una imagen en blanco y negro de la escena internacional cuyos movimientos y transformaciones se interpretaban crudamente desde la perspectiva maniquea de la pugna Este-Oeste. Propugnaba

una irreconciliabilidad de intereses entre las superpotencias que, paradójicamente, discurría en paralelo con las argumentaciones de los ideólogos soviéticos.

La invasión de Afganistán y las revoluciones en Irán y Nicaragua aparecieron conceptualizadas como elementos de un mismo proceso de deriva hacia la «anarquía» internacional o de una larga y duradera «crisis mundial» que se divisaba como atentatoria a los intereses norteamericanos<sup>2</sup> (y, por ende, de Occidente) en una hipertrofia de rancio etnocentrismo.

La distensión había mostrado 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 – en la interpretación de sus críticos - la aspiración de los mismos a alcanzar metas que chocaban con los intereses del mundo occidental en el que para entonces aparecían claramente divergencias sustanciales relacionadas con la evaluación del significado real de la amenaza soviética.

La combinación de defensa y distensión, como base de la seguridad, reveló innumerables fragilidades desde el punto de vista de la tensión política y psicológica que generaron para los norteamericanos la pérdida de la superioridad nuclear y la aceptación de la paridad estratégica.

Pues bien, la crisis de la distensión ha puesto de relieve de nuevo el papel de la fuerza militar en las relaciones internacionales y los intentos de traducirla a términos políticos.

Dicho replanteamiento se ha visto favorecido adicionalmente 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 del conflicto Este-Oeste al Tercer Mundo, donde las rivalidades no pueden ser ya contenidas por las ex-metrópolis coloniales.
- c) La expansión de regímenes clientelistas o tributarios del soviético (Afganistán, Angola, Vietnam, etc.) que generan un desafío al *statu quo*.

Ha surgido, en consecuencia, la obsesión por redefinir militarmente la seguridad, obsesión que ha acompañado a muchas de las acciones iniciales de la Administración Reagan pero que ya en la época de Carter se había manifestado premonitoriamente.

Tiene importancia subrayar este aspecto porque a lo largo de los últimos años la

política norteamericana parece haberse inclinado contundentemente hacia este polo. Véanse, al efecto, dos afirmaciones centrales de la Junta de Jefes de Estado Mayor:

«Aunque los Estados Unidos poseen un gran poder militar y económico, nuestra seguridad no está garantizada. La inestabilidad global amenaza en el extranjero a los intereses norteamericanos y podría poner en peligro el bienestar de nuestra sociedad. Gran preocupación suscita el continuado rearme soviético. Se hace, pues, preciso afrontar tales desafíos militares por muy dura que sea la tarea. Las fuerzas armadas norteamericanas mejoran constantemente y son hoy más fuertes que en cualquier momento del pasado inmediato. Pero las amenazas procedentes del exterior han crecido al mismo ritmo y los riesgos subsisten ... ».

O: «Las fuerzas armadas norteamericanas no tienen porqué igualar a las soviéticas en cada caso pero nuestra estrategia y nuestra capacidad deben ser convincentes para los soviéticos si la disuasión ha de funcionar. Unas fuerzas débiles no resultan convincentes. Así, para *asegurar la paz*, es *necesario prepararse para la guerra*». <sup>3</sup> (Las cursivas son mías.)

En el marco de este rechazo a las enseñanzas de la era nuclear se corre, ciertamente, el peligro de perder de vista el segundo polo de la seguridad: la creación de incentivos para disminuir los esfuerzos de rearme y reducir las «ventajas» que puedan derivarse de la amenaza del eventual uso de la fuerza o de su incesante acumulación.

Naturalmente, es mucho más fácil concentrar la atención en el robustecimiento de la capacidad militar propia. El gasto de defensa obedece, en efecto, no sólo a las valoraciones de la amenaza externa sino también al impacto conjunto de toda una serie de consideraciones internas que poco o nada tienen que ver con el comportamiento del adversario: intereses económicas y sociales, presiones de los aparatos militar-burocrática-científicos, necesidades electorales, etc. <sup>4</sup>

La búsqueda unilateral de la seguridad desemboca en espirales armamentistas muy intensas, encrespa la escena internacional y socava las conceptualizaciones que sirven de base al Informe Harmel.

Con todo los años últimos parecen mostrar que, 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 coso en el que Washington y Moscú hayan dejado de lado toda prudencia, a pesar de la crispación de

relaciones y de la temporal interrupción de las conversaciones de Ginebra.

No nos encontramos tampoco en un mundo bipolar, salvo en lo que se refiere a la gestión de la disuasión nuclear. Hace tiempo que el «condominio» de las superpotencias – nunca bien alcanzado – está sometido a intensos procesos de erosión interna.

En la Unión Soviética, por ejemplo, los problemas arrastrados en la sucesión política se adicionan a las dificultades crecientes de administración del imperio. En los Estados Unidos la opinión pública ha revelado ciertos puntos débiles limitativos de la línea confrontacionista de la Administración. Las dificultades endógenas a la OTAN en el plano económico, político y de opinión se han suavizado después del comienzo del despliegue de «euromisiles», pero no han desaparecido.

El sistema nacido de los resultados de la segunda guerra mundial y de la descolonización está expuesto, en resumen, a tensiones múltiples. La seguridad ha de ubicarse en un contexto en el que, de cara al futuro, son pensables cuatro posibilidades de cambio: la derivada del colapso de alguna de las dos superpotencias; una crisis abierta que lleve a un conflicto armado, ya sea directa y voluntariamente o por accidente; la ampliación del número de protagonistas centrales y, por último, una sucesión de pequeños desplazamientos que, a la larga, configuren en conjunto un cambio de estructura.<sup>5</sup>

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

La guerra nuclear se ha convertido de nuevo 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 básicas Este-Oeste. Pero también aquí hay que pensar que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética estarán vitalmente interesados en limitar dicho riesgo. La ampliación del número de protagonistas de primera línea del sistema internacional 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 del que se ha aprovechado enormemente. Otros países aparecen en un horizonte más lejano aún y la crisis de la OPEP muestra hasta qué punto parece difícil hoy contar con nuevos

grandes contrapesos políticos, económicos y militares a los intereses que rodean las dos alianzas militares: OTAN y Pacto de Varsovia.

Queda, así, como alternativa más verosímil la ligada a 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 el *statu quo* actual a pruebas más o menos intensas. Es en este escenario en el que con mayor probabilidad se ubicarán los problemas de seguridad del futuro. La gestión de la miríada de mini-transformaciones, de pugnas de influencia, de problemas fuera de los límites geográficos de las grandes alianzas militares será el caldo de cultivo de esa combinación de defensa (firmeza) y de distensión (cooperación interbloques) que sigue constituyendo, al menos teóricamente, la base conceptual de la seguridad en la óptica de la Alianza Atlántica.<sup>6</sup>

Se trata de un escenario, pues, que no debe describirse en tonos maniqueos ni en blanco-negro y en el que los intereses locales pueden entremezclarse – o no – con el conflicto Este-Oeste, pueden redefinirlo o pueden, incluso, suplantarlos.

Contemplar dicho escenario exclusivamente desde la óptica de la expansión soviética o de la defensa norteamericana de intereses comunes occidentales será, necesariamente, un empobrecimiento.

En este panorama la mezcla de defensa y distensión puede verse debilitada por numerosos procesos. Desde el punto de vista militar cabe destacar el continuado fortalecimiento de la capacidad de sostener y de «prevalecer» en un eventual conflicto armado, es decir, la intensificación hasta límites insospechados de una «*war-fighting posture*» en detrimento de los esfuerzos de mejora de la seguridad mutua, que es seguridad en común.

### **Nuevas concepciones militares**

Forma parte de las paradojas de nuestra época el que las mismas armas nucleares que apuntalan la disuasión puedan servir también para combatir, si ésta fracasa. Desde tal perspectiva, central, numerosos analistas han subrayado que la distinción básica debería establecerse entre aquellas doctrinas que acentúan el papel preventivo y evitador de un conflicto armado de los modernos ingenios nucleares y las que subrayan la ventaja inherente a su utilización en una eventual conflagración.

Draper ha señalado que la diferenciación anterior ha de hacerse determinando si los

niveles de los arsenales nucleares exceden en demasía o no las necesidades que exige la disuasión, si los tipos de armas son más adecuados para combatir que para prevenir conflictos y si las doctrinas estratégicas oficiales alientan o exigen el empleo de las armas nucleares.

Si la respuesta al interrogante inicial es claramente afirmativa, la evolución de los últimos treinta años ha ido subrayando las primeras alternativas en el caso de los dos restantes.

Esto se advirtió ya con la proliferación de armas nucleares de teatro, que sólo pueden utilizarse en espacios concretos en el curso de las operaciones militares de una batalla. También apareció en el desarrollo de estrategias favorables a «guerras nucleares limitadas» o en el de la doctrina «contra fuerzas», es decir, de aquélla que acentúa la conveniencia de ataques nucleares contra objetivos militares (unidades, puestos de mando y comunicación, armas nucleares del adversario, etc.) en contraposición a la preferencia por objetivos puramente civiles. De hecho, el desarrollo de armas nucleares «contra fuerzas» se inscribe en una lógica de guerra. Como ha señalado un analista, «deben contribuir a un enfrentamiento entre fuerzas, al choque de los ejércitos y a su destrucción, para poder alcanzar así la victoria. Son armas que han dado su auténtica sustancia al concepto de 'guerra nuclear', en oposición radical al de 'disuasión nuclear', que aspira exclusivamente a imposibilitar cualquier agresión garantizando a quien se decida a ello que sufrirá destrucciones inaceptables».<sup>7</sup>

La difusión de tecnologías que operativizan las opciones «contra fuerzas» refleja una situación preocupante: no en último término porque favorece las reflexiones en torno a la utilidad de un «primer golpe» dirigido contra el potencial estratégico del adversario y fomenta los temores a ataques por sorpresa que paralicen la capacidad de respuesta ante tal amenaza.

La aplicación sistemática de la doctrina «contra fuerzas» lleva, inexorablemente, a una dinámica armamentística que termina reduciendo la seguridad propia. Tal doctrina, plasmada en opciones creíbles dirigidas contra los puntos neurálgicos del enemigo, induce a establecer vínculos de dependencia con las percepciones de este último y, en último término, socava la posibilidad de mantener el equilibrio militar. Dado que este equilibrio es difícil de consensuar en términos cuantitativos (a ello se oponen las diferencias geoestratégicas y doctrinales, las misiones que cada parte asigna a los diversos segmentos de sus fuerzas armadas, etc.) y no existe tampoco un patrón común que mida la aceptabilidad para el otro de un nivel de fuerza determinado, el rearme propio podrá siempre ser considerado por el adversario como una amenaza

adicional para compensar la cual deba proceder a esfuerzos suplementarios.

La búsqueda a todo trance de una seguridad total (inexistente en la era nuclear) impulsa la modernización y diversificación continuas de los arsenales. Esta es una tendencia a la que no escapan las dos superpotencias.

Lo que ello significa es que incluso en la actual situación de paridad nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sus aparatos militares se dotan de la posibilidad de practicar opciones selectivas en las que las armas nucleares pasan a considerarse poco menos que como las restantes. Proliferan, así, numerosas teorizaciones sobre la capacidad de anulación de los arsenales del adversario y sobre la reducción de los niveles de daño que éste pueda infligir a la fuerza o a la población propias. La guerra se convierte de nuevo en algo teóricamente pensable aunque la ortodoxia asegure que el paso a la «*war-fighting posture*» no es sino la consecuencia última de la disuasión.

En la OTAN se afirma, hasta el momento, que resulta *imposible* detener un eventual ataque convencional en gran escala del Pacto de Varsovia en el teatro europeo sin hacer uso casi inmediatamente de las armas nucleares. Hay valoraciones menos pesimistas pero el general Rogers, comandante militar en Europa, es claro al respecto: «No debemos engañarnos a nosotros mismos. El continuo fracaso de la Alianza por cubrir sus necesidades de defensa en medios convencionales significa que hemos de depender del uso de las armas nucleares de teatro para cumplir nuestras misiones de disuasión y defensa».<sup>8</sup>

En la óptica ortodoxa se plantea, pues, la conveniencia de disminuir la necesidad de recurrir de prisa a tales arsenales, lo que implica elevar la capacidad de resistencia militar de tipo no nuclear: es decir, «convencionalizar» la defensa.

Se entiende, pues, por «convencionalización» la introducción de nuevos sistemas de armas no nucleares, basados en tecnologías avanzadas, que hagan disminuir el papel de los sistemas nucleares en la planificación de las operaciones y reconduzcan la función de los mismos a: responder en el caso de que se perfile una derrota en un conflicto mantenido hasta entonces al nivel no nuclear y/o disuadir al adversario a que haga uso de los suyos.

Surgen dos fenómenos complementarios: por un lado los Estados Unidos (y la URSS) se dotan de la capacidad de llevar a la práctica opciones nucleares y de «prevalecer» en un eventual conflicto generalizado. Por otro, se trata de convencer a los aliados europeos de la necesidad de reforzar considerablemente unos niveles de defensa convencional que son bastante aceptables para muchos analistas independientes y lo serían más con la aplicación de ciertas mejoras perfectamente definidas en la

literatura.

En el debate de la convencionalización chocan dos estrategias: la de quienes quieren seguir una de disuasión «pura» y la de quienes desean desarrollar una «*war-fighting capability*». La primera conviene a los europeos. La segunda a los norteamericanos.

La primera interpreta la respuesta flexible desde la perspectiva de la escalada rápida: sabiendo que una guerra convencional asolaría a Europa se aspira a poner en práctica una defensa avanzada, próxima a la frontera entre las dos alianzas y que implique la menor cesión posible de territorio, y se tiende a mantener el umbral nuclear a un nivel relativamente bajo. Es decir, si la defensa convencional es arrollada, al poco tiempo habría que considerar hacer uso (un primer uso) de los arsenales nucleares. Ello traduce la voluntad de escalar el conflicto hacia los niveles nucleares y, por consiguiente, amenaza al adversario con un riesgo altísimo. El «enganche» de los sistemas nucleares instalados en Europa occidental con el potencial intercontinental norteamericano garantiza, así, la disuasión.

La segunda estrategia no reduce el papel de la amenaza disuasoria pero no pone a ésta en primera línea. Se basa en la idea de que la disuasión debe traducirse en opciones realistas que permitan sostener operaciones militares el mayor tiempo posible por debajo del nivel nuclear intercontinental. Los sistemas nucleares tácticos aparecen como instrumentos de combate y no son, en principio, el primer peldaño de la escalera que lleve a un eventual conflicto entre los continentes.

El ejemplo de algunas concepciones militares desarrolladas en los últimos años por las fuerzas armadas norteamericanas así parece mostrarlo.

Dichas concepciones se basan, entre otros, en los siguientes elementos:

1.º) La estructura del despliegue y la dotación de las fuerzas armadas del Pacto de Varsovia, así como su doctrina estratégica y operativa, indican que llegado el caso los dirigentes militares soviéticos tratarían de llevar inmediatamente las operaciones al territorio de los países europeos miembros de la OTAN. A tal efecto, el dispositivo oriental se descompone en diversos escalones: uno de despliegue avanzado, situado en la República Democrática Alemana y en Checoslovaquia, y otros dos constituidos por las fuerzas estacionadas en Polonia, Hungría y los distritos militares occidentales de la URSS. Estos últimos escalones sirven para alimentar la batalla que iniciaría el primero.

Por consiguiente sería interesante, afirma Rogers, contar con la capacidad de

«detener las divisiones de vanguardia del Pacto de Varsovia en un ataque convencional en gran escala a la vez que desarrollamos una campaña efectiva de interdicción y destrucción por medios convencionales contra las fuerzas de seguimiento, neutralizándolas antes de que su peso pueda hacerse sentir en el frente».

Indudablemente la idea que late tras ello es que si fuera posible impedir que el primer escalón soviético se viera reforzado, un ataque convencional hacia el Oeste podría y debería ser detenido sin recurrir de inmediato a las armas nucleares. En este caso no sería la OTAN sino la Unión Soviética quien se vería confrontada con la alternativa de retirar las tropas o de apelar a los arsenales atómicos escalando la batalla y exponiéndose así a las represalias subsiguientes. El general Rogers afirma que en tal caso lo más probable es que el Kremlin se vea disuadido de iniciar una agresión por temor a que se atravesase rápidamente el umbral nuclear, noción que choca con la idea misma de la «estrategia flexible» actualmente en vigor.

La capacidad de interdicción depende de la introducción de armas convencionales de largo alcance y de gran precisión, utilizando las más modernas tecnologías electrónicas y de microprocesadores, disponibles o por desarrollar. Si gracias a ellas pudieran destruirse blancos fijos tales como campos de aviación, puntos de estrangulamiento (puentes, nudos de comunicación, estaciones de ferrocarril) y construcciones subterráneas (puestos de mando), para lo cual se han hecho inventarios muy detallados de todos ellos, el resultado de tales acciones tendría un efecto decisivo, según se cree, en los resultados de una eventual batalla convencional en Europa.<sup>9</sup>

La noción clave en todas estas nuevas concepciones militares de «ataque en profundidad» (denominación en la que suelen subsumirse) es que los niveles de fuerza del Pacto de Varsovia y de la OTAN del primer escalón son más o menos equiparables por lo que si se impide a los escalones de refuerzo orientales que participen en la batalla, la defensa avanzada (base de la estrategia militar en Centroeuropa, que es la zona de mayor peligro) puede convertirse en una posibilidad real.<sup>10</sup>

2.º) La nueva orientación implica una obvia reorientación en favor de la ofensiva. Esto aparece con toda claridad en la evolución que ha dado origen al Reglamento de campaña (*Field Manual*) 100-5 de 20 de agosto de 1982 del Ejército de Tierra norteamericano.

El cambio podría considerarse como «revolucionario» en lugar de evolutivo, ha

señalado uno de sus comentaristas. Un estudio de la doctrina del Ejército – afirma – mostraría que el «período subsiguiente a la segunda guerra mundial hasta 1980 (...) era una aberración. La filosofía predominante durante ese período era más bien defensiva o consideraba al Ejército ocupado en un 'trabajo de limpieza' a raíz del intercambio nuclear estratégico – a pesar de las experiencias de Vietnam y Corea».<sup>11</sup>

Se trata, en definitiva, de tomar la iniciativa y atacar profundamente en puntos críticos dentro del escalonamiento del enemigo. El propósito de las operaciones militares no puede consistir simplemente en evitar la derrota sino que debe consistir en obtener la victoria.

3.º) Otra característica de estas nuevas conceptualizaciones es la combinación consciente en términos operativos entre las armas convencionales, nucleares y químicas, en paralelo a la doctrina soviética, como se reconoce explícitamente. En consecuencia, ha indicado el coronel Hanne, el FM 100-5 integra, «a diferencia de la segregación anterior, la doctrina de guerra química y nuclear en el texto, virtualmente desde las primeras páginas del manual». De éste proceden los siguientes párrafos:

«Cuando las fuerzas amigas se enfrentan a un enemigo con una capacidad nuclear, deberán continuamente planificar y prepararse para el uso de las armas nucleares. Los comandantes planifican y conducen sus operaciones de tal manera que puedan continuarlas sin interrupción una vez se hayan usado las armas nucleares».

O: «Los comandantes deben estar preparados para integrar armas químicas en los planes de fuego nuclear y convencional después de recibir el permiso para usar tóxicos químicos».

La edición final del FM 100-5 está repleta de referencias a la guerra química y nuclear, a diferencia de algunas de sus antecesoras. Tales referencias incluyen cómo proseguir con éxito los conflictos nucleares y/o químicos. «No hay distinción alguna entre el primer ataque y la represalia en la área nuclear», señala Hanne. Y en el «campo de batalla integrado» la doctrina estadounidense no trata de forma especializada y segregada las armas nucleares y químicas sino que «ha asimilado su uso como armas de características singulares».

En definitiva son tres los rasgos esenciales que parecen confirmar las nuevas concepciones norteamericanas: el principio de la ofensiva militar, que ha de abarcar todos los sistemas de armas disponibles; «el campo de batalla extendido», que penetra profundamente en el territorio del adversario, y el uso combinado de armas

convencionales, nucleares, químicas y electrónicas. Estas concepciones garantizan a los militares toda su capacidad de volver a desempeñar su función tradicional y justifican, al tiempo, su existencia: si hay una guerra en Europa, debe ganarse en términos aceptables «para Estados Unidos y sus aliados». Hasta qué punto coinciden estos planteamientos con las realidades militares de Europa es un tema, ciertamente, debatible.

Los militares norteamericanos son conscientes de que tales ideas pueden chocar con las de los europeos: «La adopción del concepto operacional por los Estados Unidos, junto con el entrenamiento pertinente del Ejército para actuar y funcionar de acuerdo con ese concepto, – afirma Hanne – sólo para precipitarlo contra las rocas de la realidad, ya sea ésta la inhabilidad para concertar acuerdos con los demás miembros de la OTAN, sería peor que un esfuerzo en vano. En efecto, se podría considerar como un acto *criminal* si el grueso de la fuerza terrestre de la OTAN esperara usar tales armas en el campo de batalla integrado y luego descubriera que las armas que ha incluido en sus planes no existen, o no son viables o que la coalición política, a la cual la fuerza terrestre se compromete a servir, no lo permite». (Las cursivas son mías.)

Estas afirmaciones, que no sabemos hasta qué punto están respaldadas oficialmente por el gobierno norteamericano, chocan de manera frontal con la caracterización que la Alianza Atlántica hace del uso previsto de las armas nucleares, tal y como aparece con toda claridad en los Libros Blancos de la defensa alemanes de los últimos años y en los que la «escalada deliberada», en el contexto de la estrategia de «respuesta flexible», a las armas nucleares se hace bajo control *político* a tenor de un amplio espectro de opciones para hacer ver a un eventual agresor que sus probabilidades de éxito no guardan relación razonable con los riesgos en que incurre.<sup>12</sup>

Los norteamericanos previeron desde el comienzo el posible rechazo de estas nuevas concepciones dentro de la OTAN. Así, por ejemplo, señala Hanne: «La adopción del FM 100-5, con su concepto operacional y el campo de batalla integrado, interrelacionará la fuerza terrestre de los Estados Unidos, y su aceptación teórica de las armas nucleares y químicas tácticas, con aquellos aliados europeos (en su territorio) que actualmente no comparten el mismo grado de aceptación. Quizá el mayor problema que surja en la adopción de este cambio evolucionario (sic), en la forma en que los Estados Unidos conducen la guerra terrestre, sea el representado por las actuales realidades políticas y militares de Europa occidental. Sin embargo, como señala el general Donn A. Starry 'la estrategia de la OTAN, desde el principio, hay que concebirla para hacerle frente a la amenaza soviética convencional-nuclear-

química y de armas combinadas del campo de batalla integrado'».

Parece claro que la convencionalización de la capacidad de interdicción podría ser de interés para los países europeos occidentales pero una doctrina que pasa a enfatizar la capacidad de combate nuclear y química en un posible *mini-holocausto regional* difícilmente encontrará mucho entusiasmo en interlocutores cuyo territorio se vería rápidamente devastado.

En estos momentos, analistas muy distinguidos señalan la conveniencia de separar el componente nuclear de las fuerzas armadas de la Alianza en Europa, distinguiéndole claramente del convencional, con el fin de evitar las incertidumbres que podrían surgir tras un eventual fallo de la disuasión cuando, como indica Kaufmann, la OTAN hoy debe partir de la doble premisa de que no puede pensar en que vaya a ser la primera en utilizar armas nucleares y de que éstas son en cualquier caso vulnerables a un golpe soviético (incluso realizado con medios convencionales).

También hay que poner en duda hasta qué punto sería posible conseguir un consenso entre las poblaciones europeas en favor de la adopción de una estrategia de la Alianza *mucho* más ofensiva que la actual. Se ha afirmado, así, que la Europa occidental debería resistir las presiones norteamericanas de introducir todos los cambios que en la doctrina convenida entre los aliados haría necesarios la aplicación sistemática de los nuevos conceptos.

Queda el tema del reforzamiento de la capacidad de defensa convencional, en lo que se impone una constatación previa: la planificación militar de la Alianza siempre ha mirado más allá de la frontera intra-alemana, en torno a la cual se centra la defensa avanzada, y ha tenido, en consecuencia, elementos de «ataque en profundidad». Un general que fue responsable del frente central ha afirmado recientemente que forman parte de la misma batalla defensiva la detención del ataque inicial desde el Este, la interdicción de los escalones subsiguientes y la reacción contra las bases aéreas, líneas de comunicación y puestos de mando del adversario. «Todas estas tareas han sido elementos integrales de la estrategia de respuesta flexible de la Alianza y representan partes importantes de nuestra planificación operativa». Y ello se deriva, evidentemente, de que es un principio básico del arte militar el que el agresor ha de ser golpeado allí donde lance su ataque, allí donde le apoye y allí donde le alimente.<sup>13</sup>

Desde el punto de vista de la convencionalización se han identificado cinco necesidades críticas:

a) Necesidad de detener un eventual ataque inicial del Pacto de Varsovia lo más cerca posible de la frontera intra-alemana.

- b) Necesidad de erosionar su capacidad aérea.
- c) Necesidad de interrumpir la alimentación del ataque con las formaciones de los escalones rezagados.
- d) Necesidad de golpear las líneas de comunicación y los sistemas de mando y control del adversario.
- e) Necesidad de garantizar de manera eficaz los sistemas y líneas propios.<sup>14</sup>

Hasta qué punto la cuarta misión pueda cumplirse fácilmente, en vista de los cambios en la doctrina soviética con su nuevo énfasis en los «grupos operativos de maniobra» es tema discutible. De alguna manera afectan a la idea misma de «ataque en profundidad».

En el debate sobre la convencionalización han chocado dos estrategias: 1) la que aspira a una disminución del papel de las armas nucleares (sólo útiles para disuadir al adversario de que las emplee); 2) la que entiende que no cabe renunciar a una doctrina «contrafuerzas» operativizada.

Existen, pues, amplios márgenes de discusión: siguiendo el excelente resumen de *Survival* una de las principales preocupaciones europeas ha estribado en que las nuevas ideas de «ataque profundo» puedan utilizarse como base de creación de una capacidad disuasora convencional independiente de la escalada hacia el nivel nuclear o, alternativamente, para establecer los fundamentos de una «*war-fighting capability*» en la que el empleo de los arsenales nucleares quede confinado al teatro de operaciones europeo.

Los franceses, por ejemplo, han criticado duramente las nuevas ideas pero incluso los analistas alemanes no han sido parcos en objeciones. Los primeros suelen oponerse a las modificaciones que puedan erosionar la credibilidad del dispositivo disuasorio nuclear de la Alianza. Los segundos están particularmente inquietos por el eventual «desenganche» de los sistemas centrales nucleares norteamericanos de la defensa de Europa occidental.

Hay dos sospechas generales muy manejadas por la publicística de los últimos años:

- a) el que la intención estadounidense al divulgar tales concepciones haga estado menos influida por el deseo de hacer creíble la voluntad de la OTAN de escalar un conflicto al nivel nuclear, si ello fuera necesario, y más por el de evitar una decisión de empleo de los sistemas nucleares bajo control norteamericano;
- b) el que ello se traduzca en una reducción de la incalculabilidad de riesgos con que ha de enfrentarse la Unión Soviética por lo que, paradójicamente, se reduciría el umbral para una

eventual agresión convencional.

En cualquier caso en el otoño de 1984 la OTAN adoptó el concepto del FOFA (*Follow-on Forces Attack* o ataque a las fuerzas subsiguientes) como primer eslabón en la reelaboración de una estrategia más adecuada a la situación militar en Europa.

El FOFA trata de neutralizar una parte de las divisiones de refuerzo del Pacto de Varsovia y de retrasar la progresión de las restantes.

La decisión fue precedida de una discusión intensa basándose en que la prioridad esencial en toda innovación ha de otorgarse a la necesidad de contrarrestar las amenazas que sean prioritarias. Si la ortodoxia de la NATO divisa éstas en la capacidad de las fuerzas del primer escalón del Pacto de Varsovia por perforar la defensa avanzada de la Alianza, es decir, lo más próxima posible a la frontera intraalemana, los cambios habrían de concentrarse en ver cómo es posible, en efecto, reducir dicha capacidad. Tendría menor interés abarcar simultáneamente objetivos que sólo fuesen rentables desde el punto de vista de una guerra desde el punto de vista de una guerra de desgaste como son los de los segundo y tercer escalones de las fuerzas del Pacto de Varsovia.

En todo caso, el empleo de sistemas nucleares sobre la vanguardia de éstos suscita riesgos lo suficientemente graves como para obstaculizar la alimentación del frente.

Ahora bien, si la amenaza más peligrosa es el eventual éxito de los «grupos operativos de maniobra», al romper el frente, quizá tuviera más interés invertir en el reforzamiento de unidades muy móviles que pudieran constituir una segunda línea de defensa, a manera de «fuerzas de interdicción de retaguardia».

### **Exageración de la amenaza y costes**

Tres cuestiones y una pregunta concreta, planteadas crudamente por Kaufmann, requieren una discusión abierta a la hora de apuntalar políticamente toda valoración militar de la situación de Europa occidental.

Si es verdad, como parece afirmar una ortodoxia largo tiempo dominada por «halcones», que los niveles de fuerza convencionales de la OTAN son muy inferiores a los del Pacto de Varsovia, que la capacidad nuclear táctica de la Alianza es altamente vulnerable y, en cualquier caso, de difícil uso y que las fuerzas estratégicas nucleares desempeñan un papel limitado y estricto de represalia, ¿qué ha impedido a la Unión Soviética invadir el Oeste europeo?

Una posible respuesta, indica Kaufmann, es que el Kremlin, por lo menos desde la

muerte de Stalin, no haya tenido en realidad la intención de atacar militarmente a la OTAN. Otra es que dado que para la Alianza la defensa de Europa occidental es mucho más vital que para el Pacto de Varsovia conquistarla, la mera probabilidad, por escasa que sea, de que en la protección de ese interés absolutamente básico pueda desencadenarse una respuesta nuclear sirva ya de mecanismo disuasorio suficiente para el Kremlin. Y, por último, una tercera respuesta posible es que la valoración ortodoxa de las deficiencias en los niveles de defensa convencional de la OTAN sea, simplemente, errónea.<sup>15</sup>

Que ésta se sigue haciendo hasta la fecha es algo de lo que no cabe duda.<sup>16</sup> Que es discutible forma parte también de la sabiduría convencional de una larga serie de analistas independientes. El trabajo de Kaufmann constituye buena muestra de ello. En él se argumenta cómo la Alianza tiene una elevada probabilidad de alcanzar sus objetivos esenciales en la mar y cómo dista de verse afectada por una intensa debilidad frente al Pacto de Varsovia en términos de defensa convencional o de carecer de una defensa no nuclear creíble en la región de más peligro que es la Europa central.

Ciertamente hay un riesgo. Sin embargo, una penetración soviética que pudiera llegar rápidamente al Rin o al Canal de la Mancha es algo excluible: las fuerzas de la Alianza podrían detener dicha penetración y no verse obligadas necesariamente a recurrir de forma inmediata a los arsenales nucleares. Hay, desde luego, margen para elevar la capacidad defensiva convencional y es probable que la determinación precisa de tales mejoras se convierta en los próximos años en una de las cuestiones que más influyan en las discusiones político-militares en Europa.

Pero, por ahora, a ningún bando le es posible anticipar con plena confianza cuál pudiera ser el resultado de una conflagración convencional en Europa y ello sirve, precisamente, para disuadir un ataque en ausencia de motivos poderosos extramilitares que así lo aconsejen. Aquí es en donde juega de lleno la valoración política y en donde ha de dar todos sus efectos una actuación menos orientada por el temor a la inminencia de un colapso militar.

En el campo nuclear la situación es también clara: a lo largo de los últimos años numerosos análisis han puesto de manifiesto que la instrumentación en Europa de la política de la Alianza adolece de innumerables defectos. Se ha afirmado hasta la saciedad, por ejemplo, que las armas nucleares de corto alcance (utilizables con fines tácticos en combate) son muy vulnerables a la destrucción preventiva que ejecute la otra parte, incluso por medios convencionales. También se ha indicado que la

complejidad y lentitud de los procesos que deben seguirse, hasta que los jefes de las unidades militares de quienes dependen tales armas puedan hacer uso eventual de las mismas, conceden una superioridad al eventual agresor. La infraestructura que sirve de base a las operaciones nucleares de la Alianza está expuesta fácilmente a ataques preventivos y todo ello, ha dicho Steinbrunner, viola uno de los principios esenciales de la planificación estratégica: «Unas fuerzas diseñadas para disuadir un conflicto, ya sea por la amenaza de represalias que produzcan un daño inaceptable o por la promesa de una defensa eficaz, deben ser ampliamente invulnerables a ataques preventivos. De lo contrario, y en medio de una crisis, valen más para provocar un ataque que para evitarlo».<sup>17</sup>

Si esta interpretación es correcta, de ella se desprenden algunas medidas urgentes. La primera, y quizá más importante, es continuar el proceso de retirada de las armas nucleares tácticas desde sus posiciones actuales, muy avanzadas y expuestas, a otras más atrasadas en las que reciban por lo menos algún tipo de protección contra ataques convencionales. Además, la planificación de su eventual empleo debe separarse radicalmente del planeamiento de las operaciones convencionales, en oposición a las concepciones militares estadounidenses expuestas anteriormente.

Todo ello suscitará numerosos elementos de discusión entre europeos y norteamericanos que no dejarán de gravitar, sin duda, sobre el debate político-militar de los próximos años.

Pero de cara al futuro no estará de más recordar brevemente algunas de las dimensiones en que se enmarca la defensa europea.<sup>18</sup>

1.º) No es autónoma. Las dos superpotencias han proyectado su influencia y su poder militares en el corazón mismo del viejo continente. En el Este la Unión Soviética ha creado un imperio, no excesivamente cuarteado y en el que los instintos revisionistas y las sucesivas revueltas nacionalistas (República Democrática Alemana, Hungría, Checoslovaquia, Polonia) han sido suprimidos o controlados, bien directamente o por delegados. En Occidente los Estados Unidos se han tallado su zona de influencia, no a la manera imperial clásica pero sí en la más moderna de creación de una «comunidad de seguridad» (por utilizar la terminología de Karl W. Deutsch), en la que subsisten fricciones pero en donde la violencia o la amenaza de su uso ya no constituyen una manifestación normal de la política. En cualquier caso, la dependencia militar europea se transforma también en debilidad política en cuanto que permite aumentar considerablemente el peso norteamericano en la codefinición de intereses, comunes o no.

2.º) Está basada en las armas. Hay una acumulación sin precedentes de capacidad destructiva a ambos lados de la frontera que separa el Este del Oeste. Millones de soldados en pie de guerra velan por el mantenimiento del *statu quo* en tiempos de paz y garantizan que una alteración de éste podría generar un alto coste para el agresor. Nada de ello ocurrió antes de las dos contiendas mundiales.

3.º) Está fundamentada en el terror. Su garantía última es la inmensa capacidad de destrucción potencial que constituyen las armas nucleares que han obliterado totalmente, mal que les pese a algunos teorizantes, la distinción entre agresión y suicidio. Dichos arsenales han elevado hasta límites insospechados el costo de oportunidad de entrar en guerra y, a la vez, introducido una especie de tabú respecto al uso de la fuerza entre ambas superpotencias. El temor a las consecuencias de un cambio en el *statu quo* es considerable, es real y a él no se escapa ningún país europeo ni los norteamericanos.

Conviene, pues, desmitificar los riesgos militares en Europa. En la actualidad, y mientras se mantengan las condiciones de hoy en día, parece difícil pensar que la Unión Soviética pueda sentirse impulsada a una modificación, por la fuerza, de la situación europea. No hay razones para pensar que Europa no pueda seguir viviendo en paz, aunque sea en una paz *armada*.

Otra cosa es el futuro: la idea dominante en Europa es, en efecto, que la distensión ha reducido y podría continuar reduciendo los riesgos de confrontación militar. Pero si persiste el reforzamiento del dispositivo soviético, y nada hace pensar que ello no vaya a ser así, sobre todo en el plano convencional, los esfuerzos de convencionalización en adherencia a la estrategia de la respuesta flexible se traducirán en costos (de oportunidad y reales) muy elevados en un período de débil crecimiento económico.

En estos momentos cabe adelantar ya la idea de que es bastante verosímil que en los próximos años se plantee agudamente la discusión sobre la adecuación de los presupuestos europeos de defensa no sólo desde el punto de vista de sus *inputs* sino también del de sus *outputs*.

El European Security Study ha estimado que los costos que implicarían la adquisición y la puesta en funcionamiento de los sistemas de armas convencionales necesarios para reforzar los niveles de defensa hoy existentes podrían ascender, a lo largo de los próximos diez años, a un total de 20 000 millones de dólares de 1983, con una desviación posible en torno a un 50 por ciento. Ello significa que los países miembros de la OTAN deberían ampliar al 4 por ciento su compromiso de aumentar anualmente en términos reales sus gastos de defensa (que en la actualidad se sitúa en un 3 por

ciento, aunque no siempre se ha mantenido).

Los cálculos de Kaufmann se mueven en órdenes de magnitud algo más elevados. La opción mínima de entre las varias por él consideradas asciende a poco más de 36 000 millones de dólares de 1983 con los que cabría establecer barreras y obstáculos a un eventual ataque del Este, mejorar las líneas de comunicación, poner en condiciones las bases de operaciones y generar *stocks* y reservas para 34 divisiones y el correspondiente apoyo aéreo durante 15 días de combate. Otras opciones complementarias, para casos más desfavorables, llevan a multiplicar hasta por siete la cifra inicial. No se trata, pues, de cantidades despreciables.

Cualesquiera que sean los méritos o deméritos de estas especulaciones, parece razonable pensar que las fricciones que hoy se detectan en la dinámica de la seguridad euroatlántica empujan hacia una expansión de los gastos de defensa y, por ende, es probable que agudicen los problemas ligados a su distribución entre los miembros de la OTAN.

Esta no es una cuestión técnica sino esencialmente política, dado que lo que se oculta tras de ella es cómo financiar colectivamente la obtención de la mejor disuasión posible. Pero sin un acuerdo previo acerca de cómo se traduzcan los amplios objetivos de la Alianza en acciones específicas estructuradas que absorben recursos limitados parece difícil evaluar cómo puedan o deban configurarse las respectivas aportaciones nacionales. Y, según se ha puesto de relieve reiteradamente, el debate en torno al reparto de las cargas de defensa es, fundamentalmente, un síntoma de las divergencias de opinión subyacentes acerca de la naturaleza de la disuasión practicada.<sup>19</sup>

### **El reparto de cargas**

Desde los orígenes mismos del pensamiento científico en materia económica se sabe que la defensa es lo que modernamente se caracteriza como «bien público», producido para la comunidad, consumido por igual por todos los ciudadanos y no de manera individual y exclusiva por algunos de ellos (quienes lo adquieran) en detrimento de otros. Esto significa que una vez que dicho bien se produce, su consumo no puede limitarse, con independencia de que un ciudadano u otro se nieguen a participar en la financiación de su obtención.

La disuasión es, en tal sentido, un bien público porque resulta absolutamente indivisible: una vez que se genera, se genera para todos. El costo marginal en el que incurran ciudadanos adicionales que lo consuman es nulo, aunque los beneficios

marginales que de ello extraigan sean positivos. En tales casos se plantea habitualmente la cuestión de cómo determinar los criterios en base a los cuales puedan distribuirse entre la colectividad los costes de obtención: existen dos que se denominan el «enfoque del beneficio» y el de la «capacidad de pago».

A tenor del primero el coste se reparte de forma tal que cada individuo asume una parte del total en proporción a la valoración que haga del beneficio que recibe por el bien público suministrado. Ahora bien, el fallo fundamental de este criterio es que siempre resulta posible declarar una valoración menor con el fin de reducir la participación en la financiación. Aparecen, así, los casos de «*free-riding*» que, conversacionalmente, podrían caracterizarse como casos «de chupar rueda» en la medida en que algunos obtienen ventajas de la actividad de otros pero no contribuyen de igual manera a la financiación de los costos.<sup>20</sup>

Por tal razón la aplicación del criterio del beneficio resulta difícil en el mundo real ya que la colectividad no puede estar nunca segura de que los individuos que la componen revelen sus propias valoraciones y no engañen al resto. De aquí que, por lo general, el criterio utilizado sea el segundo que exige conceder el mismo trato a quienes se encuentren en iguales condiciones. Esto se suscita, por ejemplo, en el tema de la equidistribución de la carga impositiva y no hay razones esenciales para no trasladar dicho criterio al de la financiación de los costes de la defensa en una alianza. Pero como en ésta no hay una autoridad supranacional (al menos no en la OTAN) con capacidad para imponer coactivamente unas pautas de distribución (lo que sí ocurre en los Estados individuales) también surge en ella la posibilidad del «*freeriding*».

Pues bien, de cara a la convencionalización de la defensa militar europea una de las cuestiones que pueden dar origen a más intensos debates en los próximos años son las situaciones de «*free-riding*», toda vez que si se elevan los niveles de fuerza convencionales aún aquellos países que contribuyen menos a su financiación también podrán aprovecharse de los efectos de la disuasión mejorada, según se afirma en la perspectiva ortodoxa.

A tenor de datos confidenciales del Pentágono, filtrados al *New York Times* en el verano de 1984, «el coste total de las fuerzas norteamericanas desplegadas en Europa y de todas las demás fuerzas comprometidas a reforzar la Alianza» es del orden de los 177 000 millones de dólares, equivalentes a un 58 por ciento del proyecto de presupuesto para el año fiscal 1985 presentado al Congreso por la Administración Reagan, aunque luego haya sufrido recortes del orden del 7 por ciento, en el momento de escribir estas líneas.

El coste total de las fuerzas norteamericanas realmente desplegadas en Europa occidental asciende, según la misma fuente, a unos 55 000 millones, es decir, a un 18 por ciento del montante inicial del proyecto de presupuesto.

El General Accounting Office, que define sus categorías de forma diferente, parece haber indicado que el costo en 1982 de las fuerzas norteamericanas comprometidas formalmente en apoyo de la Alianza había sido del orden de los 122 000 millones de dólares, equivalentes a un 56 por ciento del presupuesto del Departamento de Defensa en aquel año. A tenor de este segundo informe los Estados Unidos se gastaron en 1982 en torno a los 106 000 millones de dólares en la OTAN en tanto que los miembros europeos de la misma invirtieron 103 000 millones.<sup>21</sup>

Con estas y otros datos puede jugarse, evidentemente. Al fin y al cabo, la presencia norteamericana en Europa no defiende tan sólo los intereses europeos sino también los de los Estados Unidos. Pero no es menos cierto que en los últimos años de adopción de una política de fuerza por parte de este último país, que se ha traducido en aumentos muy considerables de los gastos de defensa, el que los países europeos no hayan cumplido todos los compromisos de ampliación de los suyos ha echado leña al fuego del debate sobre el reparto de cargas.

En junio de 1984, por ejemplo, fue derrotada por escaso margen de votos (55 contra 41) un proyecto de enmienda presentado por el senador demócrata Sam Nunn según el cual en los próximos años las fuerzas en presencia norteamericanas en Europa se reducirían aproximadamente en una cuarta parte.

La enmienda se justificaba por el deseo de forzar a los europeos a gastar más en su propia defensa partiendo del supuesto, ya indicado en un conocido informe por el mismo senador, de que «en condiciones de paridad estratégica y de inferioridad nuclear de teatro, una respuesta nuclear de la OTAN a una agresión soviética no nuclear en Europa sería en el mejor de los casos una estrategia cuestionable y en el peor de ellos una estrategia que se barrenaría a sí misma».<sup>22</sup>

Y, sin embargo, como las publicaciones oficiales ponen de relieve en estos momentos, la contribución de los países europeos miembros de la Alianza a la defensa común no es desdeñable y suele ser subestimada por la opinión pública y los políticos norteamericanos.

En la actualidad los europeos aportan aproximadamente al total de las fuerzas desplegadas en Europa un 90 por ciento en las de tierra, un 80 por ciento en la aviación de combate, un 80 por ciento en carros y un 90 por ciento en las divisiones acorazadas. En la mar (ya sea en aguas europeas o en las del

Atlántico) la contribución es del orden del 70 por ciento de todos los barcos de guerra. Hay tres millones de personas en filas y otros tres más en la reserva (frente a dos y uno, respectivamente, en el caso norteamericano).<sup>23</sup>

Si se utilizan otras categorías adicionales se observa que las contribuciones europeas no son nada despreciables.

El tema del reparto de cargas se ha convertido en una cuestión tan importante que, de acuerdo con las disposiciones legales norteamericanas, el Pentágono suministra al Congreso informes anuales sobre la contribución aliada a la defensa común.<sup>24</sup> Un análisis de los presentados en 1983 y 1984 cuenta la historia.

Se reconoce, ante todo, la complejidad del problema. Desde el punto de vista cuantitativo (hay otras aportaciones no captables por métodos estadísticos) no existe un indicador único que permita cristalizar el criterio de la capacidad de pago sino una pluralidad: producto interior bruto (PIB), población, PIB *per capita*, e índice de prosperidad. Este último ajusta el PIB en proporción al puesto que cada país ocupe en la escala *per capita* del mismo; se obtiene multiplicando los porcentajes que de los totales respectivos significa cada uno y se expresa en términos de porcentaje. Dicho índice se basa en la idea de que el interés colectivo se ve mejor atendido si los países más pobres (desde el punto de vista del PIB *per capita*) utilizan preferentemente sus recursos en programas nacionales en tanto que los más ricos asumen una parte mayor de las cargas de defensa.

Otra batería de indicadores ilustra el alcance de las aportaciones a la defensa: gastos totales en tal actividad y composición por categorías, cambios en los mismos, porcentaje del PIB invertido en defensa, personal militar en activo y civil comprometido en actividades de defensa, porcentajes que uno y otro así como las reservas representan con respecto a la población, efectivos de los ejércitos de tierra, tonelaje de la armada y efectivos de la aviación de combate táctica.

Finalmente la capacidad y las contribuciones se comparan en una pluralidad de ratios: gastos de defensa / PIB; gastos de defensa / índice de prosperidad; personal (personal y reservas) de la defensa / población; equivalentes de divisiones acorazadas (aviación de combate táctica) / índice de prosperidad y equivalentes de divisiones acorazadas (aviación de combate táctica) / PIB.

La segunda ratio es la que recibe mayor ponderación; un peso algo menor se otorga a la primera: ambas en conjunto combinan de la manera más eficiente posible los esfuerzos de defensa y la capacidad de pago.

Según estas ratios referidas a los años 1981 y 1982 los Estados Unidos parecen

contribuir algo más de lo que les correspondería en el conjunto de la Alianza y Japón, pero no por un amplio margen. Según la segunda ratio ocupan el quinto puesto (después de Turquía, Grecia, Portugal y el Reino Unido) y a tenor del primero el segundo (después de Grecia). Según otras ratios a veces están por encima y a veces por debajo de la norma. El Departamento de Defensa reconoce así, para tales años, que los aliados podrían argumentar que los Estados Unidos reciben una contraprestación plena por el esfuerzo adicional que realizan y que su papel de superpotencia les obliga, en cualquier caso, a contribuir más de lo que se deriva de un mero cálculo estadístico.

En lo que se refiere a los demás miembros de la Alianza los cómputos del Pentágono muestran que, en términos generales, contribuyen en conjunto equitativamente a las cargas de defensa.

Japón, por su parte, aunque no es miembro de la Alianza Atlántica, se encuentra en casi todos los casos en una clara posición de «*free-riding*».

Desmontando afirmaciones exageradas el informe de 1984 del Pentágono reconoce textualmente: «Las comparaciones entre gastos de defensa como porcentaje del PIB muestran que la contribución norteamericana es algo superior a lo que correspondería, que los aliados en la OTAN en conjunto aportan algo menos y que Japón se desmarca hacia atrás. Desde el punto de vista de los indicadores de personal tanto los Estados Unidos como los aliados hacen más de lo que les corresponde y Japón muchísimo menos. Las comparaciones basadas en mediciones de *output* que reflejan directamente capacidades de combate sugieren que los aliados aportan más, los Estados Unidos menos y Japón, de nuevo, mucho menos. En resumen, el conjunto de los aliados parece que suporta el porcentaje de los esfuerzos de defensa que les corresponde. Ello no obstante, algunos y sobre todo Japón contribuyen bastante menos».

Estas afirmaciones han de colocarse, además, en la perspectiva histórica, que indica que a lo largo del tiempo los países europeos han ido asumiendo un porcentaje mayor de las cargas de defensa. Esto es válido, afirma el Pentágono, tanto para comienzos de los años ochenta en comparación con un decenio anterior como con los primeros años sesenta, antes del encenagamiento en Vietnam. «Por ejemplo, entre 1971 y 1981 el gasto estadounidense en defensa en términos reales se redujo en un 7 por ciento aproximadamente en tanto que el de los restantes aliados aumentó en un 27 por ciento (en un 23 por ciento si se excluye al Japón). En el mismo período el personal militar en activo y los civiles

dedicados a actividades de defensa se contrajeron en los Estados Unidos en casi un 20 por ciento en tanto que en el resto de los casos sólo cayeron en un 3,5 por ciento. El personal en filas norteamericano se redujo en un 23 por ciento frente al 2 por ciento en el caso de los aliados».

Si, además, se tiene en cuenta que los cálculos estadísticos dejan de lado una serie de aportaciones que prestan los aliados europeos podrá admitirse, quizá, siguiendo a las propias autoridades norteamericanas, que la situación del reparto de cargas no es tan desventajosa para Washington.

Dicho esto es cierto que proliferan las disparidades entre los países europeos, y que se dan con frecuencia casos de «chupar rueda», que suelen concentrarse entre los más ricos e industrializados. Existe, pues, un potencial de divergencias y fricciones que posiblemente se estimule en el próximo futuro.

Cómo se configure éste es algo que no cabe anticipar aquí. Brevemente podemos mencionar algunas de las variables más importantes que incidirán en el mismo.

Según un experto alemán ello dependerá, esencialmente, de la postura de la opinión pública europea ante los esfuerzos de rearme convencionales, ya que de una u otra manera los presupuestos nacionales la habrán de tener en cuenta. Dicha opinión estará influenciada, en primer lugar, por la situación económica y, en segundo término, por los recortes de programas alternativos (sociales, económicos, etc.) así como por las impresiones que se difundan acerca de la intensidad de la amenaza soviética hacia la Europa occidental. Si estas últimas impresiones son negativas parece razonable pensar que la buena disposición por aceptar mayores cargas de defensa se verá favorecida. Si, por el contrario, son más optimistas puede ocurrir lo contrario.<sup>25</sup>

Es evidente que los gobiernos y los *establishments* militares podrán influir en un sentido o en otro y quizá traten de hacerlo.

También hay que considerar la postura que se adopte frente a la relación entre los esfuerzos de rearme convencional y los avances estimados en las conversaciones de reducción de armamentos. Quien considere que éstas tendrán poco éxito no dudará en favorecer aquellas otras medidas.

Finalmente hay que recordar que la economía de la defensa en los países miembros de la OTAN se caracteriza por ineficiencias y duplicaciones importantes. Si fuera posible progresar decisivamente en el terreno de la coordinación en la producción de armamento ello sería positivo para reducir los costos de las medidas convencionalizadoras.<sup>26</sup>

Y está, por último, el campo complicado y difícil de la operativización de la «doble vía» o «doble corriente» (*two-way street*) entre la Europa occidental y los Estados Unidos en lo que se refiere a la cooperación industrial ya las ventas recíprocas de material bélico. En este sentido conviene recordar que el propio Congreso norteamericano, sensible a tentaciones proteccionistas, adoptó decisiones muy negativas en lo que se refiere a favorecer la equidistribución de las cargas. Así, por ejemplo, se introdujeron restricciones que dificultan la cooperación industrial para la defensa y los estímulos para explotar las nuevas tecnologías en que se basa la convencionalización del futuro. También rechazó el Congreso la apropiación de fondos para medidas destinadas a aumentar las posibilidades de preposicionar material bélico que pudieran utilizar las unidades que fuese eventualmente necesario enviar a Europa para incrementar las fuerzas en presencia, a pesar de que los arreglos negociados eran muy ventajosos para el Tesoro norteamericano, etc.

La explotación de las nuevas tecnologías para convencionalizar los niveles de defensa en Europa puede representar una oportunidad extraordinaria en favor de la industria de armamentos norteamericana. De hecho, y como es notorio, los Estados Unidos han dominado tradicionalmente las ventas de material bélico dentro de la OTAN. A finales de los años setenta la relación entre exportaciones a Europa occidental e importaciones norteamericanas de esta procedencia era del 10 a 1. En el caso de Francia llegaba a ser del 40 a 1 <sup>27</sup>.

Los Estados Unidos han seguido, según una fórmula de Dankert, una política de cuasi-autarquía en la adquisición de armamentos y la *Buy American Act* se ha revelado como un instrumento formidable y temible para proteger el mercado norteamericano de la competencia europea, allí donde ésta ha podido manifestarse.

Una nueva división del trabajo en tal ámbito no será fácil de alcanzar pero, mientras tanto, no estará de más recordar que no hay nada sacrosanto en la actual estructura de la misma y que el debate teórico, político y estratégico de la convencionalización oculta con suma frecuencia importantísimos intereses económicos.

Es cierto que la industria europea de defensa está aherrojada por numerosas redundancias e ineficiencias pero no es menos cierto que detrás de las conceptualizaciones del general Rogers o de las nuevas ideas sobre el combate de las fuerzas armadas norteamericanas existen fuertes intereses, contrapuestos a los de los países de Europa occidental.

Todas estas discrepancias (políticas, económicas, técnicas) no dejarán de tener influencia en la discusión entre ambas orillas del Atlántico y deberían recibir creciente atención en España.

## NOTAS

<sup>1</sup> Theodore Draper, «Nuclear Temptations», *The New York Review of Books*, 19 de enero de 1984, en que se basa lo que antecede.

<sup>2</sup> Jerry W. Sanders, *Peddlers of Crisis. The Committee on the Present Danger and the Politics of Containment*, Pluto Press, Londres, 1983.

<sup>3</sup> Organization of the Joint Chiefs of Staff, *United States Military Posture for FY 1984*, Washington D. C., 1983, pp. 1 y 3.

<sup>4</sup> Miroslaw Nincic, *The Arms Race. The Political Economy of Military Growth*, Praeger, Nueva York, 1982.

<sup>5</sup> Thierry de Montbrial en *Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies (Ramses), 82/84*, Economica, París, pp. 255.

<sup>6</sup> OTAN, Servicio de prensa, comunicado M-1 (84) 11, 31 de mayo de 1984, de los Ministros de Asuntos Exteriores tras la reunión del Consejo Atlántico.

<sup>7</sup> Paul-Marie de la Gorce, «Une nouvelle étape a été franchie dans la course aux armes antiforces», *Le Monde Diplomatique*, agosto de 1984.

<sup>8</sup> General Bernard W. Rogers, «The Atlantic Alliance: Prescriptions for A Difficult Decade», *Foreign Affairs*, verano de 1982.

<sup>9</sup> Per Berg y Gunilla Herolf. «Deep Strike: New Technologies for Conventional Interdiction», en SIPRI, *World Armaments and Disarmament. Yearbook 1984*, Taylor & Francis, Londres, 1984.

<sup>10</sup> Boyd D. Sutton, John R. Landry, Malcolm B. Armstrong, Howell M. Estes III y Wesley K. Clark, «Deep Attack Concepts and the Defense of Central Europe», *Survival*, marzo/abril de 1984.

<sup>11</sup> Coronel William G. Hanne, «El campo de batalla integrado», *Military Review*, agosto de 1982.

<sup>12</sup> Ministerio de Defensa Federal, *White Paper 1979 The Security of the Federal Republic of Germany and the Development of the Federal Armed Forces*, Bonn, 1979, p. 125; *Weissbuch 1983. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1983.

p. 148.

<sup>13</sup> General Franz-Josef Schulze, «Rethinking Continental Defense», *The Washington Quarterly*, primavera de 1984.

<sup>14</sup> European Security Study, *Strengthening Conventional Deterrence in Europe. Proposals for the 1980s*, St. Martin's Press, Nueva York, 1983.

<sup>15</sup> William W. Kaufmann, «Nonnuclear Deterrence», en John D. Steinbrunner y Leon V. Sigal (eds.), *Alliance Security NATO and the No-First-Use Question*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1983.

<sup>16</sup> General Bernard W. Rogers, «NATO-Strategie: Erfordernisse für glaubwürdige Abschreckung und für Bündniszusammenhalt», *Europa-Archiv*, Folge 13, 10 de julio de 1984.

<sup>17</sup> John D. Steinbrunner, «Alliance Security», en la obra de la nota 15.

<sup>18</sup> Josef Joffe, «Can Europe Live With its Defence?», en Lawrence Freedman (ed.), *The Troubled Alliance. Atlantic Relations in the 1980s*, Heinemann, Londres, 1983.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, James R. Golden, *The Dynamics of Change in NATO. A Burden-Sharing Perspective*, Praeger, Nueva York, 1983.

<sup>20</sup> Gavin Kennedy, *Defence Economics*, Duck-worth, Londres, 1983, cap. 2.

<sup>21</sup> Richard Halloran, «Half of US Arms Budget Goes for NATO Defense», *International Herald Tribune*, 21-22 de julio de 1984.

<sup>22</sup> *NATO: Can the Alliance Be Saved*, Report of Senator Sam Nunn to the Committee on the Armed Services, US Senate, 13 de mayo de 1982, USGPO, Washington DC, 1982, p. 2.

<sup>23</sup> *Statement on the Defence Estimates 1984*, vol. 1. HMSO, Londres, 1984, p. 4.

<sup>24</sup> Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense. A Report to US Congress*, Washington DC, marzo de 1983 y marzo de 1984.

<sup>25</sup> Eckhard Lübke, *Problems, Prerequisites, and Prospects of Conventionalizing NATO's Strategy*, Fundación Friedrich-Ebert, Instituto de Investigación, Bonn, julio de 1983.

<sup>26</sup> David Greenwood, «El coste de la defensa: Declinará la potencia de la OTAN?», *Revista de la OTAN*, n.º 1, 1982-83.

<sup>27</sup> Klepsch Report: *Two-Way Street. USA-Europe Arms Procurement*, Brassey's, Londres, 1979, p. 36.

