
ESTE-OESTE, NORTE-SUR Y EUROPA OCCIDENTAL

Angel Viñas



Dos son los fenómenos globales que caracterizan la escena internacional de nuestros días: el recrudecimiento de las tensiones ligadas al conflicto Este-Oeste hasta niveles desconocidos en los últimos veinte años y la persistencia de la situación de subdesarrollo de amplias zonas del planeta.

No son fenómenos recientes: la política internacional se ha visto dominada por ellos desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Su configuración actual tiene tras de sí la experiencia de la denominada «guerra fría», una descolonización que ha multiplicado el número de unidades políticas nominalmente independientes, la distensión de los años setenta que disminuyó el nivel de fricción entre los países

industrializados del Este y del Oeste y una redistribución importante del poder económico que ha permitido erosionar posiciones otrora hegemónicas (la de los Estados Unidos, por ejemplo, pero también la de los países europeos occidentales en el marco de las transferencias de recursos en favor de los países productores de petróleo derivadas de las crisis energéticas).

Estas experiencias han generado un debilitamiento de la estructura de poder relativo cristalizada en la guerra fría y una tendencia a la acentuación de las dimensiones nacionalistas en la política internacional. En ello la capacidad de configuración del sistema global por parte de las superpotencias se ha visto limitada y, en algunos casos, contrariada.

Con la erosión de la distensión, el conflicto Este-Oeste ha vuelto a superponerse al eje Norte-Sur, lo ha redefinido y lo ha preterido. Ahora bien, la plasmación histórica concreta que dicho conflicto ha adquirido en los años ochenta difiere en aspectos sustanciales de la que recibió en el período de la guerra fría: se ha abierto una crisis trasatlántica, se duda de la adecuación de la estrategia occidental a condiciones políticas y militares modificadas, se rechazan muchas de las consecuencias de las pretensiones hegemónicas de las superpotencias y se ha perdido una porción de solidaridad en la lucha contra la crisis económica.

El renovado conflicto Este-Oeste

En los años de la distensión los países europeos occidentales pudieron influir en la posibilidad de determinar el tono y nivel de las relaciones Este-Oeste. Al tiempo, algunos de los países de la Europa Oriental ampliaron su papel y proyección en la política internacional. Hoy, el recrudecimiento de las tensiones entre las superpotencias relega —mal que bien— a los países ligados a cada una de ellas hacia posturas menos activas, aunque tal modificación se haya producido en cada caso de forma muy diferente.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos son dos los fenómenos que más han contribuido al endurecimiento de posiciones: por un lado, la noción de que la Unión Soviética se sirvió de los años de distensión para avanzar sus peones en el

Con la erosión de la distensión el conflicto Este-Oeste ha vuelto a superponerse al eje Norte-Sur, lo ha redefinido y lo ha preterido.

Tercer Mundo y, por otro, la consecución de la paridad en armas nucleares estratégicas por parte del Kremlin¹. Aunque la erosión de la distensión venía gestándose en los años setenta, corresponde a la Administración Reagan haberla recogido y, sobre todo, operativizado.

Numerosos analistas han puesto de manifiesto las grandes interpretaciones que guían en ello la nueva postura norteamericana:

1.º El conflicto Este-Oeste ha vuelto a contemplarse desde la óptica de la política de fuerza. El Kremlin ha de ser contenido desde una postura de firmeza, fortaleza y, en lo posible, de superioridad.

2.º El medio más adecuado para contener las tendencias expansionistas que se atribuyen a la Unión Soviética radica en una actualización y expansión de la potencia militar. De aquí que la prioridad absoluta de la Administración Reagan haya basculado hacia planes de rearme que no tienen paralelo en épocas de paz.

3.º La URSS ha de ser «castigada» en razón de su mal comportamiento durante la distensión. En consecuencia, los contactos intersociales y los acuerdos de cooperación entre las superpotencias se han visto reducidos o anulados².

4.º La fortaleza económica ha jugado de nuevo un papel predominante en la pañoia de mecanismos puestos en funcionamiento para conseguir tales objetivos. La URSS debería ver restringido su acceso a los productos, tecnologías, capital y *know-how* occidentales, y encarar la posibilidad de tener que sostener una costosa pulsación armamentística continuada cuyas repercusiones internas potenciarían los efectos negativos sobre la capacidad de crecimiento económico y las posibilidades de consumo de la población.

La noción de que los Estados Unidos se deslizaban hacia una postura de «inferioridad» relativa está firmemente anclada en las conceptualizaciones de la Administración Reagan. Recientemente un distinguido analista norteamericano afirmaba que, en la opinión de la mayoría de sus colegas, los Estados Unidos no sólo habían perdido la superioridad sobre la Unión Soviética en potencia nuclear estratégica sino que, si continuaban las tendencias adversas en dicho ámbito, entrarían en un período de peligro máximo hacia la mitad de los años ochenta³. La lectura del último informe del Pentágono sobre el poderío militar soviético⁴, dado a conocer en abril de este año, no permite sino pensar que tal interpretación continúa gozando del favor oficial.

Desde el punto de vista soviético, la erosión de la distensión aparece como un problema estrictamente occidental y en el que no se reconoce ninguna responsabilidad propia. Esto puede parecer —y es— un tanto absurdo, pero en la interpretación del Kremlin la distensión era una «necesidad objetiva» de la época, la forma que en un momento determinado adquiriría la confrontación entre los dos sistemas contrapuestos y que no implicaba en modo alguno la reconciliación de las ideologías. Si en la distensión, vista desde la URSS, se daba siempre una mezcla de cooperación y conflicto, y actuaba en beneficio mutuo, difícilmente los dirigentes del Kremlin cambiarían su política para adaptarla a las nociones norteamericanas sobre el comportamiento correcto en la escena internacional.

Los soviéticos ligan el debilitamiento de la distensión a la adopción de una línea agresiva y confrontacional por parte de los dirigentes norteamericanos, consecuencia de transformaciones internas al capitalismo. Y, al rechazar la nueva política de «contención» *washingtoniana*, la Unión Soviética trata de salvar, en la ma-

yor medida posible, las redes de cooperación establecidas con los países europeos occidentales, de las que se promete inyecciones tecnológicas y de capital que deberían continuar dinamizando el esclerotizado aparato productivo de que dispone.

El intenso recrudecimiento de las tensiones entre las superpotencias se deriva, en mi opinión, del choque de dos pretensiones hegemónicas contrapuestas, de la búsqueda de superioridades (siquiera parciales), del afán de neutralizar eventuales actuaciones alternativas de otros Estados y de la ambición de preservar el modelo económico y social en los vacíos que ha creado la descolonización o incluso de proyectar el propio sobre la esfera de influencia del contrario. Este último rasgo caracteriza en particular el comportamiento soviético, ya que el convertirse en una nueva potencia imperial no es alcanzable sin poner en cuestión el *statu quo*

Aunque la erosión de la distensión venía gestándose en los años setenta, corresponde a la Administración Reagan haberla recogido y, sobre todo, operativizado.

internacional y sin afectar a intereses occidentales ya establecidos.

La búsqueda renovada de la preeminencia por parte de las superpotencias recorta el margen de maniobra de los demás países. En el marco de una nueva confrontación global, los intereses particulares y locales corren el riesgo de ser subordinados a las necesidades de aquella 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 intereses chocan, por ejemplo, con los de la que es potencia líder en el plano militar, aunque esté fuertemente debilitada en su capacidad económica relativa. La crisis trasatlántica hunde, en parte, sus raíces en esta antinomia.

La polarización en que ha desembocado el conflicto Este-Oeste ha proyectado, además, 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 años⁵.

En la medida en que la mera disuasión vuelve a alumbrar la relación entre las superpotencias, las paradojas implícitas en tal estrategia se agudizan nuevamente. Dos son los efectos que deben destacarse.

En primer lugar, está el hecho de que 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 las 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 aquel carácter y que, por consiguiente, le impulsan a realizar esfuerzos para compensarlos.

En segundo lugar, 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».

Si se combinan estas dos consecuencias de la disuasión con la distinta posición geoestratégica relativa en que se encuentran las superpotencias, el resultado es difícilmente armónico. La asimetría estructural que en ello aflora las lleva a no querer realizar concesiones que pudieran representar un autodebilitamiento.

Estas dificultades quedaban más o menos veladas en la época en que los Estados Unidos contaban con la superioridad nuclear. Al conseguir la Unión Soviética la paridad estratégica, el dilema de la seguridad europea quedó expuesto de forma evidente.

Los europeos aspiran a que la disuasión funcione en el sentido de que haga ver a los soviéticos que, en el caso de que fracasa-

sara, 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 II ha dotado a los Estados Unidos de la capacidad de disponer de un arma que amplía la totalidad 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 tres fenómenos de importancia:

A) 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

La búsqueda renovada de la preeminencia por parte de las superpotencias recorta el margen de maniobra de los demás países.

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

B) En segundo lugar, en la crisis trasatlántica han florecido y florecen diferencias de intereses nacionales, sólo suavemente veladas por el éxito relativo que en los últimos tiempos ha supuesto para la OTAN la realización de los primeros pasos para ejecutar la «doble decisión».

De cara a la redefinición de los componentes acomodantes en la estrategia occidental (que todavía sigue basada en la «doble columna» del Informe Harmel de 1967: capacidad de defensa más distensión), la República Federal de Alemania (país clave en el debate de la seguridad europea) empuja los procesos de diálogo, contacto y cooperación con el Este. Francia y la Gran Bretaña, con arsenales nucleares propios y quizá menos expuestos sociológicamente a la vecindad con aquél, tienen posturas menos conciliantes. Ciertamente ambos se negaron a que sus arsenales fueran computados en las negociaciones, ya fracasadas, de Ginebra.

La política exterior de EE.UU. ha subordinado el cambio político y social de numerosos países a los requerimientos globales de la rivalidad con la URSS.

C) En tercer lugar, hay discrepancias crecientes sobre cuál debe ser el papel de los países europeos occidentales en la determinación de las relaciones con el

Tercer Mundo. Hace algunos años esto se subsumía en un mini-debate sobre la eventual intervención de la OTAN fuera de su zona geográfica.

En la actualidad dicha controversia ha amainado, pero no las diferencias en lo que se refiere a mantener las condiciones de seguridad fuera de tal demarcación. 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 configurados por la dinámica Este-Oeste ⁶.

Al fiasco de las experiencias en el Líbano ha venido a unirse en diversos ámbitos un continuado malestar por la intervención norteamericana en Centroamérica, en donde la Administración Reagan parece olvidar las especificidades locales en favor de una transposición de la pugna con el «foco del mal» que radica en y se expande desde el Este ⁷.

La superposición de las pautas de tal conflicto a las condiciones que concurren en gran parte del Tercer Mundo ha tenido, desde luego, para éste consecuencias de suma gravedad. Uno de los aspectos más controvertidos de la política exterior norteamericana ha estribado en subordinar el cambio político y social de numerosos países a los requerimientos globales de la rivalidad con la Unión Soviética. La guerra de Vietnam fue un ejemplo destacado de esta estrategia que cristaliza, habitualmente, en el apoyo a regímenes conser-

vadores, favorecedores del *statu quo*, en la ayuda a dictaduras anticomunistas y en la contribución al aplastamiento de unas ambiciones revolucionarias alimentadas por el subdesarrollo, la injusticia y la desigualdad.

En ello se olvida que los intentos soviéticos de penetración se ven favorecidos por el no estar asociados con las consecuencias de un pasado de explotación colonial, más o menos disfrazada; porque la represión generalizada que introducen las dictaduras ha inducido a los movimientos revolucionarios a demandar apoyo externo en el campo contrario y porque, en último término, la asociación con intereses norteamericanos de las oligarquías dominantes en muchos países desacredita no sólo a los Estados Unidos sino también a los valores que éstos proclaman defender.

La escena económica

Si hubo un tiempo en que los problemas de seguridad y la configuración de las relaciones Este-Oeste en la guerra fría estuvieron relativamente protegidos de los efectos de la marcha de la economía, bien puede afirmarse que tal época ha pasado ya.

En efecto, la crisis económica ha ralentizado el crecimiento y exacerbado los problemas inherentes a la elección entre programas de defensa y otras asignaciones de fondos públicos. En la medida en que la disuasión descansa sobre una continuada y renovada apelación a la modernización de los aparatos militares, los costes de oportunidad de la misma se han disparado. Una opinión pública afectada por la inseguridad económica y el paro vota a Gobiernos confrontados con todas las angustias de la distribución de recursos escasos entre fines que compiten entre sí en un contexto de débil capacidad de reparto de los frutos de un crecimiento drásticamente recortado.

En definitiva, ha aumentado la necesidad de que las asignaciones con fines de defensa resulten plausibles ante una opinión pública en la que, al menos en ciertos países, parece haberse erosionado gravemente el consenso que existía hasta hace pocos años⁸. La crisis económica puede afectar, en ciertas condiciones, a los esquemas dentro de los cuales se ha dirimido hasta el momento el conflicto entre los requerimientos de la disuasión y las exigencias del «Estado de bienestar», duramente criticado desde la derecha.

La crisis ha puesto de manifiesto las rigideces y problemas estructurales en que se debaten las economías. En los países industrializados occidentales suelen proceder del descenso de la rentabilidad y de la competitividad internacional de su producción, de la excesiva protección a industrias y sectores que han visto cambiadas radicalmente sus ventajas comparativas y de las resistencias a los des-

La crisis económica ha ralentizado el crecimiento y exacerbado los problemas inherentes a la elección entre programas de defensa y otras asignaciones de fondos públicos.

plazamientos de los factores de la producción. Los países de economía de dirección centralizada no han escapado a las consecuencias de la crisis, que ha exacerbado las tendencias endógenas al mantenimiento de tasas reducidas de productividad en la difícil transición de las pautas de crecimiento extensivo a las del intensivo y en la «desjerarquización» del proceso de adopción de decisiones.

Finalmente, los países en desarrollo se han enfrentado no sólo a deficiencias endógenas que han agarrotado su crecimiento sino a un contexto altamente desfavorable en el que la reducción de los precios de los bienes objeto de comercio internacional, la contracción de la relación de intercambio, altas tasas de interés reales y tipos de cambio muy fluctuantes, se han combinado para dificultar los esfuerzos de adaptación a un entorno en rápido cambio.

La explosión del endeudamiento exterior ha estimulado medidas de austeri-

dad que no han dejado de tener importantes efectos internos. En cualquier caso, el contexto se ha hecho más inseguro y demostrado hasta la saciedad las limitaciones que encorsetan el funcionamiento de las economías nacionales. La independencia política encuentra en la jerarquización y dependencia económica su reverso. Hoy, más que nunca, los países en desarrollo se enfrentan al crudo dilema de la imprescindibilidad de aumentar su ritmo de crecimiento económico (no en último término para dar salida al agudísimo problema del paro) y, a la par, combatir la inflación con el fin de contenerla dentro de límites manejables y reducir el desequilibrio externo.

La crisis económica internacional ha intensificado las contradicciones que existen entre la interdependencia económica —hoy rasgo fundamental de una economía auténticamente mundializada— y el sentimiento creciente de inseguridad en el ámbito nacional.

Como han señalado numerosos analistas, dicha mundialización de la economía invita a la comparación de los costes y ventajas relativos de tres estrategias alternativas (y en parte complementarias) para lidiar con sus efectos:

a) La de contracción de la participación en tal proceso, por ejemplo, mediante una elevación de las barreras a que se verían sometidas las transacciones exteriores.

b) La de reconciliación con la internacionalización, a través de la introducción de mecanismos de ajuste más fluido y automático a las variaciones del entorno.

c) La de promoción de la coordinación y cooperación internacionales entre las políticas económicas con el fin de reducir los efectos internos de las modificaciones del contexto ⁹.

La experiencia muestra que en la lucha contra la crisis económica se han utilizado elementos propios de cada una de estas tres estrategias: intervenciones neoproteccionistas de naturaleza selectiva han tratado de establecer un ámbito protegido para los sectores e industrias en que han cristalizado las dificultades del ajuste; se han aplicado diversos instrumentos con el fin de combinar los deseos (y necesidades) políticos internos y la actuación de poderosas fuerzas económicas internacionales; y no han dejado, por último, de exaltarse las virtudes inherentes a una cierta coordinación de políticas. Con todo, sería absurdo negar que la solidaridad económica no se ha resquebrajado. Una porción importante del comercio internacional se realiza hoy en condiciones de obstaculización no arancelaria. La Administración Reagan ha mantenido contra viento y marea una política monetaria que ha dificultado la recuperación europea y ha puesto en práctica restricciones proteccionistas sin precedentes desde la segunda postguerra mundial. Incluso la oposición demócrata se ha subido a tal carro, declarándose en favor de una política industrial que, a pesar de evocar la experiencia japonesa, va en dirección opuesta, en cuanto que trata de mantener una estructura productiva que ha perdido sus ventajas comparativas, en todo o en parte.

En Europa los ajustes no se han visto menos dificultados. Naturalmente siempre puede afirmarse que, a los diez años de la crisis, la economía mundial no se ha despeñado en la miríada de guerras económicas que puntearon la década de los treinta y que, bien que mal y con dificultades, se han preservado elementos esenciales del marco neoliberal que permitió, y facilitó en buena medida, la trans-

misión internacional del crecimiento económico en los años cincuenta y sesenta.

En este marco no se han producido

La crisis económica internacional ha intensificado las contradicciones que existen entre la interdependencia económica y el sentimiento creciente de inseguridad en el ámbito nacional.

transformaciones estructurales demandadas por los proponentes del «Nuevo Orden Económico Internacional» (NOEI) a mitad de la década de los setenta. De hecho, el antiguo orden apenas si ha sufrido modificaciones profundas ¹⁰.

La pugna por el establecimiento del NOEI se planteó desde el primer momento en el contexto de una estrategia precursora de una reconstrucción radical del sistema económico internacional: una estrategia, se ha recordado, que trataba no sólo de alterar sustancialmente la distribución de la renta y de la riqueza a escala mundial sino también las reglas del juego y cambiar incluso a quienes las determinaban ¹¹. Lo curioso es que tal estrategia se diseñó desde el Sur cuando éste carecía de los medios y de los recursos para imponerla o para negociarla con eficacia. Por lo demás, todos los países deseosos de mantener el *statu quo* aprovecharon la fragilidad técnica y política de muchos de los argumentos esgrimidos para poner en cuestión tales pretensiones.

El Norte, en efecto, nunca quedó convencido de que los males de los países en desarrollo dimanasen estructuralmente del reparto asimétrico de los resultados del funcionamiento del sistema económico internacional: a los deseos de transformación radical opuso una actitud pasiva y de limitación de daños, aceptando sólo pequeñas reformas y concesiones.

Al final, el ojo del huracán se ha desplazado. No ha sido ajeno a ello el recrudecimiento de las tensiones Este-Oeste y su desbordamiento (contenido por un lado, impulsado por otro) hacia un Tercer Mundo heterogéneo sumido en vínculos de fuerte dependencia y enfrentado con obstáculos estructurales internos que recortan drásticamente su margen de maniobra en la reconfiguración del sistema de relaciones económicas internacionales.

Las dimensiones militares en el conflicto Este-Oeste han sido terreno fértil para la disensión y el debate en la Alianza Atlántica.

Europa ha innovado en las relaciones Norte-Sur: el ejemplo de la Convención de Lomé, que ahora se aproxima a su tercera versión, ha mostrado un camino

regional posible, a pesar de todas sus limitaciones. Ciertamente, esta experiencia es mejor que la que ofrecen negociaciones globales que no terminan de materializarse o unos códigos de conducta globales no vinculantes y que no terminan de despegar.

De aquí que algunos analistas hayan podido plantearse legítimamente la cuestión de si merece la pena todavía salvar el «diálogo Norte-Sur», y no duden en ofrecer una respuesta negativa si no se abordan reformas factibles, parciales, basadas en la coincidencia de intereses, en la movilización de la voluntad política y en la eficiencia del diagnóstico sobre el que verse la búsqueda de soluciones. La marcha hacia la utopía es algo que ha pagado caro el Sur, sobre todo cuando ha carecido de la posibilidad de sustraerse a la succión que sobre él ejercen múltiples canales conectados a los diversificados intereses del Norte.

Problemas de seguridad europeos

En una de las más recientes revisiones históricas de las relaciones euronorteamericanas en materia de política de seguridad se ha subrayado cómo las dimensiones militares en el conflicto Este-Oeste han constituido un terreno fértil para la disensión y el debate en el seno de la Alianza Atlántica ¹². En gran parte, dichas controversias están ligadas a la dependencia que siente Europa Occidental con respecto a los Estados Unidos desde el punto de vista de su protección frente a la amenaza del Este: la credibilidad del «paraguas nuclear» norteamericano es el tema central en tal aspecto.

Lo que es bastante novedoso en la actual situación son dos fenómenos: 1) La vehemencia con que desde parte de la opinión pública europea se ha criticado la ortodoxia reinante —la estrategia de la «respuesta flexible»—, y 2) la ruptura del consenso básico que ha parecido presidir la política de seguridad occidental hasta finales de los setenta, a pesar de las bien conocidas críticas de que siempre ha sido objeto.

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 «aceptabilidad» social de la disuasión es inversamente proporcional al de su credibilidad operativa)¹³ 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 recordar 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 del petróleo en 1973, etc. El empleo de la potencia militar —o la velada amenaza

Es bastante novedosa la ruptura del consenso básico que ha parecido presidir la política de seguridad occidental hasta finales de los setenta.

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 (en la que hasta los años setenta Washington fue siempre por delante). Y, como ha afirmado recientemente un agudo observador alemán, en la medida en que el paraguas estadounidense evitó a los países europeos el establecer sistemas autónomos de defensa, removi6 simultáneamente una de las causas que más habían favorecido en el pasado los conflictos interestatales en Europa ¹⁴.

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 *misil 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,

**La cohesión trasatlántica
no se resquebrajó antes porque
la distensión empezó
a celebrar triunfos notorios
en los años setenta.**

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 (punteada por los zarrazos soviéticos en el Tercer Mundo, la continuada pulsación armamentística del Kremlin, la invasión de Afganistán, la no ratificación del tratado SALT II y la reacción norteamericana ante éstos y otros fenómenos, o en último lugar ante el establecimiento de una paridad aproximada en las fuerzas nucleares estratégicas) inquietó a los europeos y abonó el terreno para que prendiese en ellos un renovado temor a la guerra. En esto, ciertamente, la 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 ¹⁵.

Tras la crisis de la distensión —tercero de los factores permanentes que quisiera aquí subrayar— aletean dos preocupaciones centrales, ligadas al debate a que ha dado origen la «doble decisión» ¹⁶:

En primer término, está el hecho que la instalación de sistemas norteamericanos de alcance medio (Pershing II 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.

Una inmensa literatura ha explorado tal conexión ¹⁷.

En segundo término, ha que mencionar el dato de que 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*.

En esta situación el temor a un debilitamiento del «paraguas nuclear» norteamericano —el eventual «desenganche»— no deja de incidir sobre el futuro de los esfuerzos de distensión por parte de los miembros europeos de la Alianza, sobre su cooperación con el Este e incluso sobre sus relaciones con el Tercer Mundo allí donde surjan focos de conflicto (Africa, Oriente Medio, Centroamérica). Todo ello determina un estrechamiento del margen de maniobra internacional de tales países que no ha dejado de conmover a la opinión pública, e incluso a ciertas élites, despechadas por la retórica —y en parte por las acciones— de la Administración Reagan.

La ortodoxia que, desde numerosas posiciones, ha sido sometida a crítica (particularmente desde la izquierda y en los movimientos pacifistas) se basa en tres hipótesis fundamentales:

a) Europa Occidental no está en condiciones de protegerse por sí sola a sí misma.

b) Se requiere una integración militar estrecha con los Estados Unidos, lo que

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.

implica la presencia de fuerzas norteamericanas en el territorio de ciertos países europeos.

c) La estabilidad en el plano de la seguridad depende, esencialmente, del equilibrio militar entre las dos alianzas ¹⁸.

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 resulta elevado en términos de credibilidad pública y 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 ¹⁹.

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 ca-

rácter 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.

Una reconceptualización de la seguridad como nexo bilateral llevaría a enfatizar la seguridad en común: la seguridad de una parte es, también, la seguridad que sienta la otra.

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.

En definitiva, el mundo «simple» de los años sesenta y setenta se ha tornado complejo: la renovación de los arsenales

y la intensísima pulsación tecnológica (que ya aborda la militarización del espacio) ²⁰ generan sentimientos de inseguridad y de desconcierto. En la medida en que la acumulación de sistemas de avanzada tecnología sea el parámetro por el que se juzgue la adecuación de los mecanismos de la disuasión, la jerarquización militar continuará traducéndose en jerarquización política, aunque en un horizonte para muchos cada vez más inseguro.

¿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 en que la disuasión vaya a fallar ²¹. Frente a la histeria colectiva que en 1983 pareció haberse adueñado de la opinión pública en ciertos países, 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.

Sugerencias para configurar un futuro inmediato menos inseguro

Si las razones que subyacen a la confrontación entre las superpotencias son esencialmente políticas, será en este terreno en el que deban buscarse las respuestas más apropiadas.

La renovación de los arsenales y la intensísima pulsación tecnológica generan sentimientos de inseguridad y desconcierto.

La reducción del conflicto Este-Oeste a términos estrictamente militares ha puesto en el primer plano de la atención las dimensiones tecnológicas de la búsqueda de superioridades parciales y temporales (el adversario termina cerrando, mal que bien, el bache) y ha preterido la innovación política.

En este último plano conviene a los países europeos:

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: en la memoria de todos está, por ejemplo, el caso del gaseoducto y las negociaciones INF, en las que la presión de los aliados llevó a Estados Unidos a revisar sus posturas iniciales. Naturalmente, es más difícil influir en la postura del Kremlin, pero parece evidente que esto será menos fácil 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 re-

volucionarias ni desestabilizadoras, tendríamos que:

1) 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: una necesidad europea de protección pero que no resulte provocadora para el Kremlin, el mantenimiento del «umbral nuclear» a un nivel que no sea demasiado elevado (miedo europeo al «desenganche») ni demasiado bajo (pavor ante un eventual fallo de la disuasión), la oposición europea a escenarios de «guerras limitadas» que puedan dirimirse en el viejo continente, etc.

2) 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 estos momentos
los documentos oficiales
más autorizados no permiten
pensar en que la disuasión
vaya a fallar.**

En cualquier caso, es bastante verosímil que en el corto plazo los incrementos de niveles de defensa convencional choquen con una clara hostilidad por parte de la opinión pública europea. Se trata de una operación costosa que habría de realizarse en momentos en que han sido comprometidas sumas inmensas en la modernización de las estructuras de fuerza y cuando las demandas sociales (envejecimiento de la población, reconversión industrial, etc.) están alcanzando cotas muy elevadas.

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 defensa²², no falta quien enfatice la necesidad de ampliar a la República Federal la política de santuarización del territorio tan cara a la disuasión francesa²³, 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, verosímelmente, 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.

¹ Así, por ejemplo, en la *United States Military Posture for FY 81*, Washington D.C., 1980, p. iii, el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor reconocía ya que el ímpetu soviético había llevado al Kremlin «de una posición de clara inferioridad a su actual postura de por lo menos igualdad estratégica con los Estados Unidos». Las tendencias de futuro parecían adversas.

Los ejemplos podrían multiplicarse.

² De aquí que políticos norteamericanos de impecables credenciales hayan levantado su voz en contra. Véase un reciente ejemplo en Charles McC. Mathias, Jr., «Habitual Hatred-Unsound Policy», *Foreign Affairs*, verano de 1983.

³ Coronel William O. Staudenmaier, «Conceptos estratégicos para los años ochenta», parte II, *Military Review*, septiembre de 1982, pág. 58.

⁴ Department of Defense, *Soviet Military Power*, 1984, Washington, 1984; véase, en particular, el cap. VII.

⁵ Un ejemplo espectacular bien reciente es el caso de Robert S. McNamara, «The Military Role of Nuclear Weapons». *Foreign Affairs*, otoño de 1983.

⁶ Para una brillante exposición de las fuentes de la crisis trasatlántica véase Hedley Bull, «European Self-reliance and the Reform of NATO», *Foreign Affairs*, primavera de 1983.

⁷ Richard H. Ullman, «At War with Nicaragua», *Foreign Affairs*, otoño de 1983. La caracterización procede del conocido discurso del Presidente Reagan de marzo de 1983 ante la National Association of Evangelicals.

⁸ Estas no son valoraciones de la izquierda sino de un político democristiano. Véase Kurt Biedenkopf, «Domestic Consensus, Security and the Western Alliance», en *Adelphi Papers*, n.º 182, *Deende and Consensus: The Domestic Aspects of Western Security*, parte I, IISS, Londres, verano de 1983.

⁹ Véase Assar Lindbeck, «Economic Dependence and Interdependence in the Industrialized World», en *From Marshall Plan to Global Interdependence*, OCDE, París, 1978.

¹⁰ Lance Taylor, «Back to Basics Theory for the Rhetoric in the North-South Round», *World Development*, abril de 1982.

¹¹ Robert L. Rothstein, «Is the North-South Dialogue Worth Saving?», *Third World Quarterly*, enero de 1984.

¹² Véase David N. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, The Brookings Institution. Washington D. C., 1983.

¹³ Introducción a la obra colectiva *Pacifisme et dissuasion*, Institut Français des Relations Internationales, París, 1983, pág. 35.

¹⁴ Josef Joffe, «Europe's American Pacifier», *Foreign Policy*, primavera de 1984.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, Alfred Mechttersheimer y Peter Barth (eds.), *Den Atomkrieg führbar und gewinnbar machen?*, Rororo aktuell, Hamburgo, 1983; Karl D. Bredthauer (ed.), *Sage niemand, er habe es nicht wissen können*, Pahl-Rugenstein, Colonia, n.º 3, 1983. Y, del lado norteamericano, la ya clásica obra de Robert Scheer, *With Enough Shovels. Reagan, Bush & Nuclear War*, Random House, Nueva York, 1982.

¹⁶ Véase, para una visión rápida que me exime de detenerme aquí en ello, Angel Viñas, «El debate de la seguridad en Europa. (Una reflexión sobre sus antecedentes históricos)», *Revista de Estudios Internacionales*, octubre-diciembre de 1983. Desde otras perspectivas, y entre la escasa literatura generada por autores españoles, destaca el trabajo de Pere Vilanova, «Diciembre de 1983 o el epicentro de la crisis», *Afers Internacionals*, n.º 2, primavera de 1984.

¹⁷ Véase, para esto, entre la literatura española el excelente artículo de Carlos Alonso Zaldívar «El día después del despliegue», *ibid.*

¹⁸ Véase Wilhelm Bruns, «Thesen zur europäischen Sicherheitspolitik», en Wilhelm Bruns, Christian Krause y Eckhard Lübckemeier, *Sicherheit durch Abrüstung. Orientierende Beiträge zum Imperativ unserer Zeit*, Verlag. Neue Gesellschaft, Bonn, 1984.

¹⁹ Luis Lemkow, *La protesta antinuclear*, Mezquita, Madrid, 1984.

²⁰ Véanse, por ejemplo, Colin S. Gray, «Space is Not a Sanctuary» y Stephen M. Meyer, «Soviet Military Programmes and the "New High Ground"», en *Survival*, septiembre-octubre de 1983.

²¹ Véase, al efecto, el *Weissbuch 1983. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 1983.

²² Karl Kaiser, Cesare Merlini, Thierry de Montbrial, William Wallace y Edmond Wallestein, *La Comunidad europea, ¿declive o renovación?*, INCI, Madrid, 1983.

²³ René Foch, «Pour une "sanctuarisation" élargie», *Le Monde*, 11 de abril de 1984.